

การติดตามผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2546

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาณุ ธรรมสุวรรณ*

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการถ่ายโอนภารกิจงบประมาณ และบุคลากร อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการถ่ายโอนงานกิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 22 หน่วยงาน เป็นเงิน 27,065 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ. 2549 : 1) และปี พ.ศ. 2546 ได้มีการจัดสรรงบประมาณ 184,066 ล้านบาท เป็นประเภทเงินอุดหนุน จำนวน 66,085 ล้านบาท โดยมีการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว จำนวน 158 ภารกิจ จากทั้งหมด 245 ภารกิจ (ข้อมูล 27 มิถุนายน 2546) และเพิ่มเป็น 164 ภารกิจ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2546 ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้าน	ยอดรวม	ถ่ายโอนแล้ว
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	87	69
2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	65
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย	17	1
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว	19	14
5. ด้านบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	17	13

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	2
รวม	245	164

จากการติดตามผลการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) ในปีงบประมาณ 2545 พบว่า มีปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของระเบียบหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานตามโครงการถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนมาก ยุ่งยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่ขาดความรู้ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรล่าช้า แต่มีการถ่ายโอนภารกิจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ซึ่งทำให้เกิดเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ. 2545 : 20)

ใน ปีพ.ศ. 2546 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้จัดทำโครงการความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพื่อสร้างเครือข่ายการติดตามผลการกระจายอำนาจ โดยให้มหาวิทยาลัยในภูมิภาคเข้าร่วมเป็นเครือข่ายติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ โดยให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทส่งเสริม เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสเข้ามาเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา รับผิดชอบติดตามผลการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนบน ประกอบด้วย ระนอง ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงา และภูเก็ต

สำหรับบทความนี้เป็นการนำเสนอผลสรุปของการเก็บข้อมูลจากการรายงานผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 7 จังหวัดดังกล่าว โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รายงานผล จำนวน 55 แห่ง แยกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 7 แห่ง เทศบาล 17 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 31 แห่ง และมีประเด็นติดตามผล ได้แก่ ความเข้าใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อแผนกระจายอำนาจ การรับถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับการถ่ายโอนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการรับการถ่ายโอนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาอุปสรรคในทัศนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สุดท้ายผู้เขียนจะนำเสนอปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นมุมมองของผู้เขียนจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่

ผลการติดตามการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดระนอง ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงา และภูเก็ต จากแบบรายงานผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ความเข้าใจต่อแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ

ความเข้าใจต่อแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ มีเพียงส่วนน้อยที่ไม่เข้าใจ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล และมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องขั้นตอนการปฏิบัติ รายละเอียดที่เพียงพอ เกณฑ์มาตรฐาน และความร่วมมือ

2. การรับการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การรับการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2546 พบว่า มีการรับการถ่ายโอนทั้ง 6 ภารกิจ ในภาพรวม การรับการถ่ายโอนภารกิจจะกระจุกตัวอยู่ที่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม โดยภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานมีมากที่สุด ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงการรับถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2546

ด้าน	จำนวน หน่วยงานที่ ถ่ายโอน	จำนวน โครงการ	จำนวน ภารกิจ
1. โครงสร้างพื้นฐาน	20	226	38
2. ส่งเสริมคุณภาพชีวิต	22	96	24
3. การจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษา ความสงบเรียบร้อย	3	19	8
4. การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว	3	2	3
5. การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	5	7	7

6. ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	1	1	1
รวม	54	351	81

จากการรับการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้านดังตารางข้างต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินงานในแต่ละภารกิจ ดังนี้

- ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรวบรวมจากรายงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานเรียงลำดับมากไปหาน้อย ได้แก่ ถึงเก็บน้ำแบบ ฝ.99 งานบำรุงรักษาทางหลวง ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข. ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน) ก่อสร้างระบบประปาชนบท การขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ เป็นต้น
- ภารกิจด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน การส่งเสริมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น
- ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน
- ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และบริการข้อมูลนักท่องเที่ยว
- ภารกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ได้แก่ งานพัฒนาป่าชุมชน งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่น การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย
- ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น คือ การดูแลโบราณสถานในระดับท้องถิ่น

โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพร้อมของบุคลากรในการรับถ่ายโอนภารกิจมากที่สุด และองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมของบุคลากรน้อยที่สุด

3. การรับการถ่ายโอนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การรับการถ่ายโอนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียม เปรียบเทียบ ปีงบประมาณ 2545 กับ 2546 แยกได้ดังนี้

- ประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีรายได้ลดลง
- ประเภทภาษีรัฐแบ่ง/เก็บให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ขณะที่ องค์การบริหารส่วนตำบลกลับลดลง
- ประเภทภาษีที่รัฐจัดสรรให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีรายได้เพิ่มขึ้น
- ประเภทเงินอุดหนุน องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้เพิ่มขึ้น ขณะที่เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลกลับลดลง (ดังตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 แสดงรายได้แยกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2545 และ 2546

รูปแบบท้องถิ่น	ประเภทรายได้			
	ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	รัฐแบ่ง/เก็บให้	รัฐจัดสรรให้	เงินอุดหนุน

องค์การบริหารส่วนจังหวัด • ปีงบประมาณ 2545 • ปีงบประมาณ 2546 <u>สรุป</u>	203,281,654 188,472,439 ลดลง 14,809,215	341,966,316 540,872,342 เพิ่มขึ้น 198,906,026	323,311,993 390,434,421 เพิ่มขึ้น 67,122,428	155,363,548 239,325,945 เพิ่มขึ้น 83,962,397
องค์การบริหารส่วนตำบล • ปีงบประมาณ 2545 • ปีงบประมาณ 2546 <u>สรุป</u>	14,835,358 11,513,742 ลดลง 3,321,616	187,151,732 104,164,937 ลดลง 82,986,795	50,732,110 52,135,796 เพิ่มขึ้น 1,403,686	46,080,062 42,654,520 ลดลง 3,425,542
เทศบาล • ปีงบประมาณ 2545 • ปีงบประมาณ 2546 <u>สรุป</u>	237,463,112 208,417,948 ลดลง 29,045,164	384,040,175 449,636,519 เพิ่มขึ้น 65,596,344	400,054,340 558,954,722 เพิ่มขึ้น 158,900,382	1,257,292,052 902,751,953 ลดลง 354,540,099

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่ารายได้โดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้เพิ่มขึ้น ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลลดลง ซึ่งโดยหลักการจากการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 21.92 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 22.19 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2546 : 56) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทควรมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อการจัดทำภารกิจตามที่ได้รับบริการถ่ายโอน ผลที่ปรากฏผู้เขียนคิดว่า น่าจะเป็นเพราะข้อผิดพลาดจากฐานข้อมูลการ

คลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นเอง ซึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจในการตอบแบบรายงาน หรือเนื่องจากตัวบุคคลที่ตอบรายงานเป็นบุคคลที่ไม่ได้ทำหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งต้องยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระงานที่ต้องทำมากอยู่แล้วในงานประจำแต่ต้องมาตอบแบบรายงานผลที่มีคำถามเป็นจำนวนมาก จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการตอบรายงาน และในบางองค์กรไม่ได้มีการทำฐานข้อมูลเรื่องราวได้ที่ดีพอ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีคนทำงานจำนวน 2-3 คน

นอกจากนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกประเภทยังมีการนำเงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะงบลงทุนที่ได้รับจากรัฐบาลไปใช้จัดทำโครงการในปีงบประมาณ 2546 ด้านโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุด รองลงมาคือ การส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ดังตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 แสดงการใช้เงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2546

ประเภท โครงการ/กิจกรรม	อบจ.		อบต.		เทศบาล	
	จำนวน โครงการ	งบประมาณ	จำนวน โครงการ	งบประมาณ	จำนวน โครงการ	งบประมาณ
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	176	99,073,515	224	44,677,537	194	185,569,030
2. ด้านงานส่งเสริม คุณภาพชีวิต	44	20,856,395	12	1,573,801	42	11,858,532
3. ด้านการจัดระเบียบ ชุมชนสังคม	1	200,000	-	-	34	3,355,914
4. ด้านการวางแผน ส่งเสริมการลงทุน	4	4,394,000	12	1,610,749	3	1,163,000
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์	3	3,985,184	15	536,000	17	28,382,184
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี	-	-	-	-	5	1,970,500

กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ เกี่ยวกับแผนพัฒนาของท้องถิ่น เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 4 ประเด็นคือ

- **แผนพัฒนาท้องถิ่น** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รายงานว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของท้องถิ่น ที่รายงานว่าเป็นอุปสรรค ได้แก่ การจัดทำแผนขาดการกำหนดรูปแบบที่ชัดเจน ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผนมีจำนวนมากและซับซ้อน ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ และการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงการจัดแผนพัฒนาบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความสับสนและบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบใหม่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องการให้มีการจัดทำคู่มือในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และเตรียมความพร้อมในการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่นแก่บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- **วิธีการจัดทำงบประมาณ** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รายงานว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของท้องถิ่น ที่รายงานว่าเป็นอุปสรรคได้แก่ การขาดความชัดเจนในการกำหนดรหัสแผนงาน ระเบียบปฏิบัติ การจัดทำงบประมาณแบบใหม่ เพิ่มขึ้นขั้นตอนในการทำงานมาก โดยเฉพาะงานจัดทำเอกสาร การเปลี่ยนแปลงของระเบียบหนังสือสั่งการที่มีบ่อยครั้ง ความล่าช้าในการส่งการคือมติ คณะรัฐมนตรี หรือหนังสือสั่งการเกี่ยวกับงบประมาณจะถูกส่งมาภายหลังจากที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณเสร็จแล้ว ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนงบประมาณใหม่

- **การจัดซื้อจัดจ้าง** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รายงานว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบเปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่ชัดเจน บุคลากรของท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง การขาดความร่วมมือจากบุคคลภายนอกในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง หนังสือระเบียบสั่งการและมติคณะรัฐมนตรี ออกมาให้ถือปฏิบัติมีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เจ้าหน้าที่เฉพาะด้านพัสดุมีจำนวนไม่เพียงพอ ทักษะของผู้ที่กำกับการทำงานของท้องถิ่นในเชิงลบ จึงออกระเบียบข้อบังคับมากมาย เพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้แก้ไขประเด็นการให้ความรู้แก่บุคลากรในด้านระเบียบกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง ปรับกฎหมายระเบียบเกี่ยวข้องกับทั้งหมดให้มีมาตรฐานเกิดความคล่องตัวในการทำงาน

- **การเบิกจ่ายเงิน** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รายงานว่าเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานของท้องถิ่น ที่รายงานว่าเป็นปัญหาอุปสรรค ได้แก่ ปัญหาการได้รับเอกสารเกี่ยวกับระเบียบหนังสือสั่งการ ล่าช้า หรือบางที่ไม่ได้รับเลย ปัญหาการเบิกจ่ายล่าช้า และยุ่งยาก ปัญหาระเบียบปฏิบัติ ไม่ชัดเจน มีขั้นตอนปฏิบัติหลายขั้นตอนขาดความทันสมัย และมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้มีคนให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินแก่บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การรับการถ่ายโอนบุคลากร

การรับการถ่ายโอนบุคลากร ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ในปี 2546 มีการถ่ายโอนของบุคลากรมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ จำนวน 36 คน แยกเป็น ข้าราชการ จำนวน 25 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 2 คน และลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 9 คน ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนและตำแหน่งของบุคลากรที่ถ่ายโอนมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท	จำนวน	ตำแหน่ง	อัตรา
<u>ข้าราชการ</u>	25 คน	บริหารงานทั่วไป	1
		งานช่าง	2
		ธุรการ	3
		พัสดุ	1
		บันทึกข้อมูล	1
		การเงินและบัญชี	1
		โยธา	11
		ผังเมือง	1
		เครื่องยนต์	2
		พัฒนาชุมชน	2
<u>ลูกจ้างประจำ</u>	2 คน	เครื่องยนต์	2
<u>ลูกจ้างชั่วคราว</u>	9 คน	ครูพี่เลี้ยง	1
		ผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาล	8

การถ่ายโอนบุคลากรพบว่าบุคลากรมีการถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากที่สุด เทศบาลรองลงมา และองค์การบริหารส่วนตำบลน้อยที่สุด

ในการรับการถ่ายโอนบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาและอุปสรรคแยกพิจารณา ดังนี้

- ด้านกระบวนการถ่ายโอน พบว่า มีปัญหา ได้แก่ บุคลากรท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในภารกิจที่รับการถ่ายโอน การจัดสรรเงินมีความล่าช้า ระเบียบการถ่ายโอนไม่ชัดเจน บุคลากรที่ถ่ายโอนมาไม่ตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น และมีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบน้อย
- การดำเนินการหลังการถ่ายโอน พบว่า บุคลากรที่ถ่ายโอนมาต้องใช้เวลาปรับตัวในการทำงานให้เข้ากับระบบของท้องถิ่น สวัสดิการยังไม่ชัดเจน เงินเดือนที่ได้รับล่าช้า มีขั้นตอนมากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีปัญหากับบุคลากรที่รับการถ่ายโอนเนื่องจากไม่ค่อยมาปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตามแม้จะมีปัญหาอุปสรรค การรับถ่ายโอนบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ใช้ประโยชน์จากบุคลากรที่ถ่ายโอนมาได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง โดยมอบหมายให้บุคลากรที่รับการถ่ายโอนมานั้นรับผิดชอบงานด้านที่ถนัด บุคลากรที่ถ่ายโอนมาในตำแหน่งวิชาชีพ เช่น นายช่างโยธา วิศวกร เป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก จะมีปัญหาบ้างก็ในกรณีของเทศบาลบางเทศบาลได้รับการถ่ายโอนบุคลากรที่องค์กรเองมีอยู่เพียงพอแล้ว ทำให้เกิดปัญหาคนล้นงาน

5. ความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการกระจายอำนาจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาการกระจายอำนาจของประเทศไทย โดยภาพรวม 4 ด้าน คือ

5.1 การถ่ายโอนบุคลากร

- บุคลากรที่ถ่ายโอนมายังไม่เพียงพอต่อภารกิจที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอน
- บุคลากรบางส่วนเห็นว่าจะได้รับสวัสดิการและความก้าวหน้าน้อยกว่าเดิมหากโอนมาอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- บุคลากรของหน่วยงานที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความเข้าใจกับบทบาทภารกิจที่จะต้องเปลี่ยนแปลง
- รูปแบบการถ่ายโอนบุคลากรยังไม่ชัดเจน ตัวบุคคลติดต่อขอโอนมาอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเมื่อมาเห็นสภาพพื้นที่ก็เกิดการเปลี่ยนใจ จำนวนคนในการถ่ายโอนจึงกระจุกที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มากกว่าที่ องค์กรบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีสภาพของความเป็นเมืองมากกว่า และมีโอกาสก้าวหน้ามากกว่า

- บุคลากรที่ถ่ายโอนมา มีเงินเดือนค่อนข้างสูง และมีความรู้สึกรู้สึกผูกพันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับค่อนข้างต่ำ

5.2 การถ่ายโอนงบประมาณ

งบประมาณ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจและงานโดยที่ไม่มีงบประมาณดำเนินการ
- ขาดงบประมาณที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดูแลพัฒนาท้องถิ่น เช่น ค่าบำรุงดูแลรักษาทางหลวงที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวงในเรื่องการตัดหญ้า สวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส

การกระจายรายได้ของท้องถิ่น

- การกระจายรายได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรภาษีไม่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีภารกิจในการบำรุงดูแลรักษาดูแลถนน แต่ไม่ได้รับจัดสรรภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนจำนวนมาก เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีเพียง 1 แห่ง ไม่ต้องนำมาเฉลี่ยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้มีรายได้ที่รับจัดสรรสูงเกินกว่าอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยเฉพาะไม่มีเขตพื้นที่ที่ต้องดูแลรับผิดชอบโดยตรง
- การกระจายอำนาจโดยเฉพาะการคลังในการจัดสรรภาษีรายได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ค่อยยุติธรรม สัดส่วนการจัดสรรรายได้ไม่สอดคล้องกับภาระพื้นที่ที่อยู่ในความดูแล และจำนวนประชาชนมีมาก แต่รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีน้อย
- การกำหนดการใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายที่ไม่ชัดเจนว่า ควรตกเป็นเงินรายได้ของท้องถิ่นหรือคืนเป็นเงินรายได้แผ่นดิน
- การจัดสรรงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้านในแต่ละชุมชน
- การจัดทำงบประมาณตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจจะมีความยุ่งยากเกี่ยวกับพื้นที่ในการดำเนินการ เช่น การก่อสร้างถนนที่เชื่อมต่อระหว่างตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีพื้นที่ในการดำเนินการ เป็นต้น

- การจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงานทำให้ผู้ประกอบการสับสนและการจัดเก็บรายได้เป็นไปด้วยความยากลำบาก
- ความไม่คล่องตัวในการโอนงบประมาณที่จะมาบำรุงรักษาโครงการที่ได้รับการถ่ายโอน

5.3 การถ่ายโอนภารกิจ

- หน่วยงานแต่ละกระทรวงหรือกรม ยังหวงอำนาจอยู่ เห็นได้จากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีการยุบหน่วยงานเดิม แต่มีการตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งทำหน้าที่คล้าย ๆ กับ กรมเดิมหรือสร้างอาณาจักรของตนเองขึ้นมาใหม่
- หน่วยงานบางหน่วยงานไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจให้โดยอ้างว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความรู้ ไม่ยอมปล่อยงบประมาณและอำนาจให้ท้องถิ่น
- ส่วนราชการเดิมจะให้ท้องถิ่นแต่งตั้งบุคลากรของส่วนราชการนั้นร่วมเป็นคณะกรรมการ จัดซื้อจัดจ้างทุกคณะแม้จะเป็นโครงการขนาดเล็ก โดยอ้างว่าเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ ท้องถิ่น ซึ่งแท้จริงแล้วอาจกลัวการถูกลดบทบาท ลดอำนาจ
- ความจริงจัง/จริงใจในการกระจายอำนาจ/การถ่ายโอนภารกิจ
- รัฐบาลขาดความจริงจังในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือแผนปฏิบัติการถ่ายโอนงานและการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พยายามถ่วงรั้งและไม่ให้ข้อมูล
- ความรู้ความเข้าใจในการกระจายอำนาจไม่ชัดเจน
- ผู้บริหารไม่เข้าใจการกระจายอำนาจในส่วนภาระหน้าที่ อำนาจมาอยู่ในบุคคลที่ไม่มี ความรู้ความสามารถ/ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมีอำนาจในการต่อรอง เช่น โครงการหมู่บ้าน ละล้าน โดยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ กลุ่ม เป็นผู้มีสิทธิอนุมัติการให้กู้ยืมเงิน จึงทำให้มีอำนาจในการต่อรองการเลือกตั้งครั้ง ใหม่
- การกระจายอำนาจยังมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหลายอย่าง ทำให้การดำเนินงานไม่ คล่องตัว เกิดความล่าช้า ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจ
- ในอนาคตการกระจายอำนาจจะกระจุกตัวที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่สามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอเนื่องจากการกิจและอำนาจหน้าที่เกินตัว
- อื่น ๆ

5.4 การจัดการและอื่น ๆ

ความชัดเจนในการถ่ายโอน

- หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจไม่มีความชัดเจนในเรื่องการถ่ายโอน ขั้นตอนการส่งมอบ มีความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน การมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมในภารกิจที่ถ่ายโอนเพียงบางส่วน ทำให้ยุ่งยากในการบริหารงาน เกิดความไม่พร้อม ไม่เชื่อมั่นในการรับการถ่ายโอนของท้องถิ่น
- การจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ วิธีปฏิบัติตลอดจนด้านเทคนิคของภารกิจที่ถ่ายโอนยังไม่ทั่วถึงในทุกระดับของท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับองค์การบริหารส่วนตำบล

บทสรุป

จากการติดตามผลการกระจายอำนาจในพื้นที่เขต 11 ประกอบด้วย จังหวัดระนอง ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงา และภูเก็ต ผลสรุปดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจต่อแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่เป็นความเข้าใจในระดับพื้นฐานว่า อะไรเป็นอะไรเท่านั้น ไม่มีความเข้าใจที่ลึกซึ้งเพื่อที่จะนำไปลงมือปฏิบัติให้ตรงตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจในครั้งนี้ ซึ่งเห็นได้จากความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้เพิ่มเติมรายละเอียด ระเบียบปฏิบัติกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้ปฏิบัติงานได้ชัดเจน ซึ่งผลการติดตามนี้สอดคล้องกับพื้นที่เขตอื่น ๆ ที่มีการติดตามผลการกระจายอำนาจ เช่น ภาคเหนือตอนล่างของมหาวิทยาลัยนเรศวร (2547)

2. การถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้นของการรับการถ่ายโอนภารกิจหลักที่ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกันมากจะกระจุกตัวอยู่ที่ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการจัดระเบียบชุมชนสังคม โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่มีความพร้อมของบุคลากรที่จะจัดทำภารกิจที่รับการถ่ายโอนมากที่สุด ปัญหาของการถ่ายโอนภารกิจยังมีความเห็นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หน่วยงานที่จะต้องทำหน้าที่ถ่ายโอนภารกิจ ยังไม่ค่อยเต็มใจที่จะถ่ายโอนให้และมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอน ขณะเดียวกันบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า การถ่ายโอนภารกิจเป็นภาระ ทำให้มีงานเพิ่มขึ้น เพราะงานบางอย่างไม่ สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนด ในแผนเนื่องจากมีข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ค่อนข้างมาก

3. การถ่ายโอนงบประมาณ การใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกระจุกตัวที่ 3 ภารกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการจัดระเบียบชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหา “งานมา แต่เงินไม่มา” กฎเกณฑ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังมีมากทำให้เกิดความล่าช้า และไม่คล่องตัวในการทำงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน การกระจายรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นธรรม กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีพื้นที่มากแต่ได้รับการจัดสรรรายได้น้อย นอกจากนี้ยังมีปัญหาการจัดทำฐานข้อมูลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่ชนบท และมีบุคลากรไม่มาก จะประสบปัญหาการจัดทำบัญชี การใช้จ่ายงบประมาณ

4. การถ่ายโอนบุคลากร มีการถ่ายโอนบุคลากรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้างแต่ไม่มากนัก และเป็นพื้นที่ที่เป็นเมือง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ปัญหาในเรื่องของการได้รับ สวัสดิการ โอกาสความก้าวหน้า ยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการถ่ายโอนบุคลากร

จากผลสรุปของการติดตามจะเห็นว่า การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาในรายละเอียดของการปฏิบัติ ในการนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะซึ่งสะท้อนจากความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ติดตาม ดังนี้

1. ควรมีการจัดการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ให้ความรู้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจต่อแผนการกระจายอำนาจและเห็นความสำคัญของภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ซึ่งมหาวิทยาลัยในเครือข่ายและ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องทำหน้าที่นี้มากขึ้น

2. ยังมีความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องหาทางแก้ไขเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน งานบางประเภทที่ต้องคำนึงถึงมาตรฐานการให้บริการ อาทิ งานขนส่ง งานด้านการจัดการศึกษา เป็นต้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจว่าทำไมจึงยังไม่ถ่ายโอน และส่วนกลางไม่ได้หวงอำนาจ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความเข้าใจในกฎระเบียบ วิธีการงบประมาณ และขาดการจัดทำฐานข้อมูลที่ดี ซึ่งทำให้การตรวจสอบการใช้งบประมาณทำได้ยาก และข้อมูลไม่ตรง อาจมีกรณียกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาล จึงควรมีการจัดการอบรมให้ความรู้และส่งเสริมการจัดทำข้อมูลด้านการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อตรวจสอบได้

4. การแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการ โอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ เพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรถ่ายโอนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ในการติดตามผลในปีงบประมาณ 2547 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประชาสัมพันธ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบ ตระหนักถึงความสำคัญกับการให้ข้อมูลตอบรายงาน ต้องหาวิธีที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือผู้ที่ให้ข้อมูลตอบรายงานควรเป็นความร่วมมือของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ จริง ไม่ใช่ส่งให้แก่กองแผนงานวิชาการ หรือมอบให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ตอบ ซึ่งจะไม่สะท้อนปัญหาของการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจที่แท้จริง

บรรณานุกรม

- มหาวิทยาลัยทักษิณ. รายงานติดตามผลการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พื้นที่เขต 11 ประจำปีงบประมาณ 2546. เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, 2547.
- มหาวิทยาลัยนเรศวร. รายงานการวิจัยโครงการการติดตามการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, 2547.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รายงานประจำปี 2546 : กทม. : ศุภสภา, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. รายงานการติดตามผลการดำเนินโครงการถ่ายโอนงานกิจกรรมบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545.
- เอกสารประกอบการประชุม. สัมมนาเรื่อง “ก้าวทันความเปลี่ยนแปลง เสริมแรง อบท.” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า วันที่ 2 ธันวาคม 2546.