

**การเพิ่มประสิทธิภาพการจั้ดบริการสาธารณะ:
ที่เชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น**

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักณล	หัวหน้าคณะผู้วิจัย
ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	นักวิจัย
รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	นักวิจัย
รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส	นักวิจัย
อาจารย์อิสรา ดิสรเตตวัฒน์	นักวิจัย
นายพรกณ พงษ์เพชร	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวจงรัก จารุพันธุ์งาม	ผู้ช่วยนักวิจัย

คำนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในยุคปัจจุบันกำลังถูกท้าทายที่เปลี่ยนจุดเน้นจากมิติทางการเมืองในอดีตมาสู่มิติทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นก็คือ การเปลี่ยนจากข้อถกเถียงเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับความจำเป็นหรือบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตยมาเป็นคำถามเกี่ยวกับความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียม

การจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพควรจะมีวิธีการในการดำเนินการอย่างไร หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรจะเปลี่ยนแปลงบทบาทไปในทิศทางไหนหรือลักษณะใด กลายมาเป็นคำถามนำไปสู่การแสวงหาคำตอบในงานการศึกษานี้ ซึ่งในงานการศึกษานี้ก็ได้ตอบคำถามที่สำคัญหลายประการทั้งในแง่สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา ตลอดจนเสนอแนะองค์กรการจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละด้านและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ตัวอย่างบริการสาธารณะที่มีคุณลักษณะภารกิจแตกต่างกันออกไปจำนวน 10 บริการ โดยแต่ละบริการก็เป็นตัวอย่างสามารถนำไปเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะในด้านอื่นๆ ที่มีคุณลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงได้

งานศึกษานี้จะสำเร็จลุล่วงลงไปไม่ได้ หากปราศจากความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่เอื้ออำนาจการประสานงานเป็นอย่างดี ตลอดจนหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ได้ให้ความร่วมมือในการพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ให้ข้อมูลเชิงเอกสาร ตลอดจนให้ความรู้ในการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านเป็นอย่างดี ซึ่งคณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ในท้ายที่สุดนี้ คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานศึกษานี้จะเป็นประโยชน์อยู่บ้างทั้งสำหรับส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับนำไปใช้เป็น “ทางเลือก” หนึ่งในการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพที่เอื้ออำนวยประโยชน์สุขต่อประชาชนต่อไป

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถ กักมล

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรส

อาจารย์อิสรา ดิสรเตตวัฒน์

สารบัญ

เรื่อง

หน้า

คำนำ.....	i
สารบัญ.....	iii
สารบัญตาราง.....	xiii
สารบัญแผนภาพ.....	xx

ส่วนที่ 1

กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและการวางกรอบการศึกษาวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

1

1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	5
1.5 พื้นที่ศึกษา.....	9
1.6 ระยะเวลาดำเนินการ.....	9
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10

บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

11

2.1 กรอบแนวคิดว่าด้วยบริการสาธารณะ.....	11
2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ.....	12
2.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะ.....	14
2.1.2.1 ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Functions of State).....	15
2.1.2.2 ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Functions of State).....	16

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

2.1.3	องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	17
2.1.3.1	การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบส่วนราชการ.....	17
2.1.3.2	การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ.....	19
2.1.3.3	การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน.....	22
2.1.3.4	การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ.....	24
2.1.3.5	การมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	26
2.1.4	หลักการพิจารณาองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	28
2.2	การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะในประเทศไทย.....	32
2.2.1	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.....	34
2.2.2	แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543.....	36
2.2.3	แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	40
2.3	วิธีการในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น.....	45
2.3.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง.....	50
2.3.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น.....	52
2.3.2.1	การดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดย “ไม่จัดตั้ง” เป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่: การทำความตกลงร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (MOU).....	53
2.3.2.2	การดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดย “จัดตั้ง” เป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่: รูปแบบสหการและรูปแบบบริษัทจำกัด.....	54
2.3.3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหาชน (ท้องถิ่น) ขึ้นมาดำเนินการ.....	60
2.3.4	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการหรือซื้อบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ.....	61
2.3.5	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ชุมชนหรือประชาชนดำเนินการกันเอง.....	62

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

บทที่ 3 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

63

3.1 หลักการ รูปแบบ และขอบเขตการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	64
3.1.1 หลักการทั่วไป.....	64
3.1.2 รูปแบบในการถ่ายโอนภารกิจ.....	73
3.1.3 ขอบเขตการดำเนินการถ่ายโอน.....	74
3.2 สถานภาพและความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจ.....	75
3.2.1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจ.....	76
3.2.2 ด้านการถ่ายโอนทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ.....	88
3.2.3 ด้านการถ่ายโอนบุคลากร.....	91
3.2.4 ด้านการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ.....	92
3.3 สภาพปัญหาและอุปสรรคในภาพรวม.....	92

บทที่ 4 กรอบความคิดและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบริการสาธารณะ 10 กรณีศึกษา

95

4.1 กรอบความคิดและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรณีศึกษา.....	95
4.2 สรุปสถานภาพของบริการสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา.....	100
4.2.1 บริการสาธารณะที่มีการดำเนินการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว.....	101
4.2.2 บริการสาธารณะที่มีการดำเนินการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วในบางส่วน.....	105
4.2.3 บริการสาธารณะที่ยังไม่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	106

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

ส่วนที่ 2

ผลการศึกษาศาสนะและรูปแบบการดำเนินการจัดทำภารกิจ
การให้บริการสาธารณะ: จำแนกออกเป็นรายกรณีศึกษา

บทที่ 5 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 111

5.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	113
5.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	123
5.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ.....	123
5.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ.....	130
5.3 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	131
5.3.1 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	131
5.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ.....	136
5.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	137
5.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	137
5.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	140
5.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	142

บทที่ 6 การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 145

6.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	147
6.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	152
6.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ.....	152
6.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ.....	156
6.3 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	157
6.3.1 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	157
6.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ.....	194

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

6.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	195
6.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	195
6.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	199
6.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	201

บทที่ 7 การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ 203

7.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	204
7.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	214
7.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ.....	214
7.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ.....	222
7.3 รูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	222
7.3.1 รูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขในปัจจุบัน.....	222
7.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณสุข.....	244
7.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	245
7.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณสุข.....	245
7.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	255
7.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	257

บทที่ 8 การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 259

8.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	261
8.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	268
8.3 รูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	297
8.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	348
8.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณสุข.....	348
8.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	355
8.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	357

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

บทที่ 9 การควบคุมอาคาร

359

9.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	360
9.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	361
9.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ.....	361
9.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ.....	365
9.3 รูปแบบการบริหารสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	366
9.3.1 รูปแบบการบริหารสาธารณะในปัจจุบัน.....	366
9.3.2 สภาพปัญหาในการบริหารสาธารณะ.....	377
9.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การบริหารสาธารณะ.....	379
9.4.1 รูปแบบและองค์การบริหารสาธารณะ.....	379
9.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	380
9.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	382

บทที่ 10 การผังเมือง

385

10.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	386
10.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	391
10.3 รูปแบบการบริหารสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	397
10.3.1 รูปแบบการบริหารสาธารณะในปัจจุบัน.....	397
10.3.2 สภาพปัญหาในการบริหารสาธารณะ.....	410
10.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การบริหารสาธารณะ.....	411
10.4.1 รูปแบบและองค์การบริหารสาธารณะ.....	411
10.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	413
10.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	415

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

บทที่ 11 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ	417

11.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	419
11.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	428
11.3 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	441
11.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	468
11.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	468
11.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	470
11.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	473

บทที่ 12 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร	475

12.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	476
12.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	480
12.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ.....	480
12.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ.....	483
12.3 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	489
12.3.1 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	490
12.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ.....	497
12.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	498
12.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ.....	499
12.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	504
12.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	511

บทที่ 13 การจัดการศึกษา	513

13.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	517
13.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	521

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

13.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ.....	521
13.2.1.1 ลักษณะการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	523
13.2.1.2 เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	525
13.2.1.3 เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	531
13.2.1.4 สรุปภาพรวมผลการถ่ายโอนภารกิจ.....	535
13.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ.....	540
13.3 รูปแบบการจัดการบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	541
13.3.1 รูปแบบการจัดการบริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	541
13.3.2 สภาพปัญหาในการจัดการบริการสาธารณะ.....	561
13.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การจัดการบริการสาธารณะ.....	562
13.4.1 รูปแบบและองค์การจัดการบริการสาธารณะ.....	562
13.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	566
13.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	567

บทที่ 14 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

571

14.1 แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ.....	572
14.2 สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา.....	574
14.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ.....	574
14.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ.....	577
14.3 รูปแบบการจัดการบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา.....	577
14.3.1 รูปแบบการจัดการบริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	577
14.3.2 สภาพปัญหาในการจัดการบริการสาธารณะ.....	593
14.4 ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การจัดการบริการสาธารณะ.....	593
14.4.1 รูปแบบและองค์การจัดการบริการสาธารณะ.....	593
14.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ.....	597

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

14.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	598

ส่วนที่ 3

บทสรุปภาพรวมของการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทที่ 15 ภาพรวมของผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ	599

15.1 สรุปภาพรวมผลการศึกษาด้านภาพการถ่ายโอนภารกิจและผลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	600
15.2 ข้อเสนอแนะ: แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ.....	610
15.2.1 รูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น.....	611
15.2.2 สรุปข้อเสนอรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะ: เฉพาะกรณีศึกษา.....	614
15.3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ.....	631
15.3.1 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	631
15.3.2 ปัจจัยหรือเงื่อนไขความสำเร็จอื่นๆ.....	632

บรรณานุกรม.....	635

ภาคผนวก

ตารางที่ 1	สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	ผ-1
ตารางที่ 2	แนวทางการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2 (สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 163 ภารกิจ).....	ผ-23
ตารางที่ 3	แนวทางการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2 (สำหรับกรุงเทพมหานคร จำนวน 136 ภารกิจ).....	ผ-47

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

ตารางที่ 4	แนวทางการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2 (สำหรับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล).....	ผ-69

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
บทที่ 1	
1.1 แผนและขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย.....	9
บทที่ 2	
2.1 รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนราชการต่างๆ ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 (ข้อมูล ณ กันยายน 2549).....	20
2.2 รายชื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 (ข้อมูล ณ กันยายน 2549).....	24
2.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.....	34
2.4 สรุปภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: จำแนกตามประเภทและลักษณะงาน.....	43
2.5 สรุปเปรียบเทียบสถานะทางกฎหมายขององค์กรตามลักษณะวิธีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น.....	49
บทที่ 3	
3.1 ขอบเขตการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	74
3.2 ผลความก้าวหน้าการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	76
3.3 สรุปสถานะของการถ่ายโอนภารกิจจำแนกรายบริการสาธารณะ 31 บริการ.....	78
3.4 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศต่อรายได้ของรัฐบาล (ปี 2541-2548).....	90
3.5 จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท ณ เดือน พฤษภาคม 2548.....	91
3.6 จำนวนกฎหมายที่ต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	92

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่

หน้า

บทที่ 4

- 4.1 สรุปสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจจำแนกตามรูปแบบและวิธีการจัดการบริการสาธารณะ.. 99
- 4.2 สรุปหลักเกณฑ์และบริการสาธารณะ 10 บริการที่เป็นกรณีศึกษา..... 108

บทที่ 5

- 5.1 การเปรียบเทียบประสิทธิภาพและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนใน
ท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ... 112
- 5.2 สรุปรายละเอียดภารกิจด้านการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพานที่ส่วนราชการ
จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 118
- 5.3 สรุปรายละเอียดภารกิจด้านงานดูแลบำรุงรักษาทางน้ำที่ส่วนราชการจะต้องถ่ายโอน
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 122
- 5.4 สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนภารกิจที่กรมทางหลวงชนบท ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 125
- 5.5 สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนภารกิจที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะด้านการบำรุงรักษาถนนและสะพาน)..... 127
- 5.6 สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะด้าน
การบำรุงรักษาถนนและสะพาน)..... 128
- 5.7 สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมชลประทานดำเนินการถ่ายโอน
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะด้านการบำรุงรักษาถนนและสะพาน)..... 130
- 5.8 สรุปข้อเสนอรูปแบบการจัดการบริการสาธารณะด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก
ทางน้ำ และทางระบายน้ำ..... 138
- 5.9 ตัวอย่างงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของเทศบาล
นครพิษณุโลก (ปีงบประมาณ 2549)..... 141

บทที่ 6

- 6.1 จำนวนประชากรที่อยู่ในข่ายควรได้รับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย พ.ศ.2540..... 145
- 6.2 ภารกิจในการถ่ายโอนด้านการสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา
และผู้ด้อยโอกาส..... 149

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
6.3	รายชื่อสถานสงเคราะห์คนชราที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว.....
6.4	สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส.....
6.5	สรุปข้อเสนอรูปแบบการจัดบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต.....
บทที่ 7	
7.1	รายละเอียดภารกิจด้านการสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ ที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....
7.2	สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมชลประทานดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ).....
7.3	สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ)....
7.4	รายชื่อนิคมสหกรณ์ในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์.....
7.5	สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ).....
7.6	สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมทรัพยากรน้ำดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ).....
7.7	สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ)....
7.8	ประเภทงาน ลักษณะของแหล่งน้ำ สภาพภูมิประเทศ และองค์ประกอบของงาน (สระน้ำและงานขุดลอกหนองน้ำและบึงธรรมชาติ).....
7.9	หน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารการใช้น้ำ.....
7.10	ผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาดการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค (ระยะที่ 1).....
7.11	สรุปรูปแบบการจัดบริการด้านการสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ ในปัจจุบัน.....
7.12	สรุปข้อเสนอแนะรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะด้านการสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ.....

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่

หน้า

บทที่ 8

8.1	สรุปแผนปฏิบัติการฯ การจัดการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	263
8.2	สรุปจำนวนอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำรายจังหวัด.....	270
8.3	จังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ารับการอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์สัตว์น้ำ นำร่องการถ่ายโอน.....	272
8.4	สรุปข้อมูลจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	276
8.5	แผนการอบรมภารกิจดำเนินการควบคุมไฟป่า.....	279
8.6	หลักสูตรการฝึกอบรมด้านการบำบัดน้ำเสีย ณ สถาบันพัฒนาช่างโยธาธิการมหาดไทย กรมโยธาธิการ.....	294
8.7	สรุปสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	297
8.8	ป่าชุมชนตามการอนุมัติของกรมป่าไม้ในประเทศไทย.....	306
8.9	การอนุมัติโครงการป่าชุมชนของปีงบประมาณ 2543-2548.....	306
8.10	สรุปการเสนอรูปแบบและองค์การบริหารการสาธารณสุขด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม.....	355

บทที่ 9

9.1	สรุปแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนบริการสาธารณสุขด้านการควบคุมอาคาร.....	360
9.2	สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจด้านการควบคุมอาคาร.....	364

บทที่ 10

10.1	สรุปแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนบริการสาธารณสุขด้านการผังเมือง.....	387
10.2	สรุปความก้าวหน้างานวางผังเมืองรวม (ณ เดือนธันวาคม 2548).....	392
10.3	รายชื่อจังหวัดและจำนวนเทศบาลที่เข้าฝึกปฏิบัติวางผังเมืองรวมของท้องถิ่น: จำแนก ตามกลุ่มจังหวัดและช่วงปีงบประมาณดำเนินการ.....	394
10.4	สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจผังเมือง.....	397
10.5	แหล่งข้อมูลในกระบวนการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อวางผังเมือง.....	408

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่

หน้า

บทที่ 11

11.1	สรุปแผนปฏิบัติการฯ การจัดการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	420
11.2	ลักษณะและประเภทของสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการถ่ายโอน.....	426
11.3	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านน้ำมันเชื้อเพลิง.....	434
11.4	สรุปข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542.....	435
11.5	สถานการณ์การการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน.....	440
11.6	จำนวนสำนักทะเบียนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	442
11.7	สถานีเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจำแนกตามประเภทกิจการควบคุม.....	449
11.8	ประเภทกิจการควบคุมและขอบเขตการดำเนินงานของภาครัฐ.....	449
11.9	ขั้นตอนการปฏิบัติงานและผู้ดำเนินการ.....	454

บทที่ 12

12.1	สรุปแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่ง.....	477
12.2	สรุปขอบข่ายการถ่ายโอนภารกิจด้านวิศวกรรมจราจรทางบก.....	479
12.3	รายชื่อสถานีขนส่งผู้โดยสารที่กรมการขนส่งทางบกถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2548).....	481
12.4	เปรียบเทียบขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการขนส่งและวิศวกรรมจราจรตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับปัจจุบัน และร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2.....	485
12.5	สรุปข้อเสนอรูปแบบและองค์การบริการด้านสถานีขนส่ง.....	500
12.6	สรุปข้อเสนอรูปแบบและองค์การบริการด้านวิศวกรรมจราจร.....	503
12.7	รายรับ-รายจ่ายของสถานีขนส่งผู้โดยสารที่ดำเนินงานโดยกรมการขนส่งทางบกจำนวน 61 แห่ง ประจำปีงบประมาณ 2546.....	505

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่

หน้า

บทที่ 13

13.1	ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	521
13.2	สรุปตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท.....	528
13.3	เงื่อนไขด้านรายได้ของท้องถิ่นที่จะรับโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา.....	532
13.4	สรุปเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	534
13.5	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและได้ยื่นขอประเมินความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนสถานศึกษาในปีการศึกษา 2548.....	535
13.6	จำนวนสถานศึกษาที่ขอจัดตั้งใหม่และได้ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามกฎหมายกระทรวง ในปีการศึกษา 2548.....	536
13.7	สรุปภาพรวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนและจำนวนสถานศึกษาที่ผ่านการประเมิน ความพร้อมและความสมัครใจ ปีการศึกษา 2549.....	539
13.8	ผลการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาบัญชี 1 และบัญชี 2 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	539
13.9	จำนวนสถานศึกษาลักษณะพิเศษบัญชี 1 และบัญชี 2 ที่กระทรวงศึกษาธิการขอสงวนไว้.....	540
13.10	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาในสังกัด ปีการศึกษา 2547.....	554
13.11	จำนวนสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามระดับการศึกษาที่เปิดสอน ปีการศึกษา 2547.....	554
13.12	จำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีการศึกษา 2540-2546.....	556
13.13	วงเงินการสั่งซื้อสิ่งจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษา.....	558

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
บทที่ 14	
14.1 ขอบเขตภารกิจด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นที่กรมศิลปากรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	573
14.2 รายชื่อโบราณสถานที่ยกมรดกศิลปากรได้มอบภารกิจในการทำนุบำรุงรักษาขึ้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว.....	576
บทที่ 15	
15.1 สรุปภาพรวมของสถานภาพการถ่ายโอนและผลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา.....	602
15.2 สรุปรูปแบบและวิธีการในการจัดบริการสาธารณะ: สถานะทางกฎหมายและ คุณลักษณะการจัดองค์กร.....	613
15.3 สรุปภาพรวมข้อเสนอรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะเฉพาะกรณีศึกษา 10 บริการสาธารณะ.....	615

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่

หน้า

บทที่ 1

1.1	สรุปวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	2
1.2	ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	5
1.3	แนวทางการดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และรูปแบบการให้บริการสาธารณสุข.....	8

บทที่ 2

2.1	รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543.....	39
2.2	วิธีการจัดทำบริการสาธารณสุขท้องถิ่น.....	47

บทที่ 5

5.1	แผนในการถ่ายโอนภารกิจการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	113

บทที่ 6

6.1	ขอบข่ายงานด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักการทั่วไป.....	162
6.2	ขอบข่ายบริการสาธารณสุขด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ถ่ายโอน...	163
6.3	แผนผังการสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อรับเบี้ยยังชีพ.....	169
6.4	แผนการคัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุในการรับเบี้ยยังชีพ.....	171
6.5	แผนผังการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.....	175
6.6	ขั้นตอนการจัดบริการศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ.....	182
6.7	แผนผังการแบ่งสายงานสถานสงเคราะห์คนชรา.....	184
6.8	แผนผังขั้นตอนการขอสวัสดิการเบี้ยยังชีพคนพิการ.....	188
6.9	การขอรับสวัสดิการเบี้ยยังชีพคนพิการ.....	189
6.10	การดำเนินงานการฉาปนกิจสงเคราะห์.....	193

บทที่ 7

7.1	กรอบการถ่ายโอนภารกิจด้านการสาธารณสุขปโรคและการก่อสร้างอื่นๆ.....	205
7.2	โครงสร้างของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ.....	228
7.3	ขั้นตอนในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	233
7.4	สรุปรูปแบบวิธีการจัดบริการสาธารณสุข (การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขปโรค).....	237

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
7.5	กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการจัดหาน้ำสะอาดในหมู่บ้านหรือชุมชน ด้วยระบบประปาหมู่บ้าน..... 239
7.6	โครงสร้างการบริหารกิจการประปาโดยคณะกรรมการ..... 241
7.7	โครงสร้างการบริหารกิจการประปาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 242
7.8	วิธีการปฏิบัติกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ดำเนินการจัดทำระบบประปาหมู่บ้านให้..... 251
บทที่ 8	
8.1	การแบ่งระดับการติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม..... 286
8.2	หน้าที่และความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติการกิจการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านมลพิษ..... 291
8.3	การดำเนินกิจกรรมพัฒนาป่าชุมชนในปีที่ 1..... 302
8.4	การดำเนินกิจกรรมพัฒนาป่าชุมชนในปีที่ 2 เป็นต้นไป..... 303
8.5	ขั้นตอนการจัดทำโครงการป่าชุมชน ปี พ.ศ.2549..... 305
8.6	บทบาท กระบวนการ และรูปแบบความสัมพันธ์การกิจพัฒนาป่าชุมชน..... 307
8.7	องค์ประกอบของไฟฟ้า (สามเหลี่ยมไฟ)..... 315
8.8	การปฏิบัติงานป้องกันไฟฟ้า..... 317
8.9	การปฏิบัติงานดับไฟ..... 318
8.10	กระบวนการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า..... 319
8.11	แผนระดมพลดับไฟฟ้า ที่ 1 สถานการณ์ควบคุมได้..... 320
8.12	แผนระดมพลดับไฟฟ้า ที่ 2 สถานการณ์รุนแรง..... 321
8.13	แผนระดมพลดับไฟฟ้า ที่ 3 สถานการณ์วิกฤติ..... 322
8.14	บทบาทกรมอุทยานฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมไฟฟ้า..... 324
8.15	ความสัมพันธ์ของหน้าที่การติดตามและตรวจสอบฯ เหมือนแรกขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและราชการบริหารส่วนกลาง..... 326
8.16	ขั้นตอนการทำงานและผู้ดำเนินการของแผนปฏิบัติเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัด..... 329
8.17	บทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ในงานติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำของหน่วยงาน ในระดับต่างๆ..... 333

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

ตารางที่

หน้า

8.18	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการกิจการดำเนินการตามกฎหมายฯ ด้านการควบคุมมลพิษ.....	338

บทที่ 9

9.1	การออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (การอนุญาตตามมาตรา 21).....	370
9.2	การแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (ไม่ขอรับใบอนุญาต) (ขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ).....	371
9.3	ขั้นตอนการตรวจอาคารประเภทควบคุมการใช้.....	372
9.4	ขั้นตอนการดำเนินการเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้.....	373
9.5	อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40, 41, 42 และ 43 ในการบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารฝ่าฝืนกฎหมาย.....	374
9.6	ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น.....	375

บทที่ 10

10.1	การแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบยังเมือง.....	389
10.2	ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจตามขั้นตอนดำเนินงานยังเมือง.....	391
10.3	ขอบเขตหลักสูตรการฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวม.....	396
10.4	กระบวนการวางผังเมือง.....	405
10.5	รูปแบบการจัดการบริหารสาธารณะด้านการผังเมืองที่เสนอ.....	413

บทที่ 11

11.1	ขั้นตอนและผู้ดำเนินการภารกิจการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ.....	446
11.2	ขั้นตอนและผู้ดำเนินการภารกิจการขออนุญาตตั้งโรงแรม.....	447
11.3	การแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินการการอนุญาตและตรวจตราสถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิง.....	450
11.4	ขั้นตอนการออกใบอนุญาตขายสุรา ประเภทที่ 1 และ 2.....	464
11.5	ขั้นตอนการออกใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 และ 4 และใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 3.....	465
11.6	ขั้นตอนการออกใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 5, 6 และ 7.....	466

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
11.7 ขั้นตอนการออกใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 1 และ 2 และใบอนุญาต ขายยาเส้นประเภทที่ 1 และ 2.....	467
บทที่ 12	
12.1 โครงสร้างการจัดการด้านการขนส่งในปัจจุบัน.....	492
12.2 การจัดการเกี่ยวกับวิศวกรรมจราจรในปัจจุบัน.....	497
12.3 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารด้านการบริหารสถานีขนส่งที่คณะผู้วิจัยเสนอ.....	500
บทที่ 13	
13.1 ลักษณะการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	525
13.2 การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาระดับพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแบ่ง ระดับและประเภทของการศึกษาระดับพื้นฐาน พ.ศ.2546.....	542
13.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....	567
บทที่ 14	
14.1 โครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานที่มีส่วนร่วมบริหารจัดการแหล่งโบราณคดี บ้านโป่งมะนาว ตำบลห้วยขุนราม จังหวัดลพบุรี (อบต.ห้วยขุนราม).....	590
14.2 โครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานที่มีส่วนร่วมบริหารจัดการแหล่งโบราณคดีบ้านโป่ง มะนาวและบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน.....	592



ส่วนที่ 1

**กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
และการวางกรอบการศึกษาวิจัย**

1

บทนำ

1.1

หลักการและเหตุผล

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดให้มีการทบทวนการจัดโครงสร้างองค์การของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เพื่อรองรับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและยุทธศาสตร์การปฏิบัติงาน รวมถึงพยายามปรับรูปแบบการทำงานให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว โดยดำเนินการปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานส่วนกลางมีขนาดเล็กลงและมุ่งเฉพาะภารกิจงานวิเคราะห์ในเชิงยุทธศาสตร์ การวางนโยบาย และมาตรฐานการปฏิบัติงาน การติดตามและประเมินผล การวิจัยและพัฒนา การสนับสนุนในเชิงวิชาการ โดยจัดให้มีการโอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการออกไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ได้กำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจหลังจากการถ่ายโอนภารกิจว่า จะต้องปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ขอบเขตการบริการสาธารณะของภาครัฐในแต่ละระดับจึงมีความจำเป็นเพราะจะทำให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และสามารถกำหนดได้ว่า บริการสาธารณะในแต่ละประเภทควรมีรูปแบบการจัดบริการที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างไร

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ (ที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) นี้ขึ้น เพื่อศึกษาการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการทุกระดับให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะให้ดีขึ้น

1.2

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในโครงการ “การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ (ที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) นี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

- (1) เพื่อศึกษาลักษณะและสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจว่าเกิดจากสาเหตุประการใด อาทิเช่น ด้านทรัพยากร ด้านบุคลากร และในด้านกฎหมาย เป็นต้น
- (2) เพื่อศึกษาถึงลักษณะการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร มีขีดความสามารถในการให้บริการมากน้อยเพียงใด มีความซ้ำซ้อนกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหรือไม่ และมีความคุ้มค่าหรือไม่
- (3) เพื่อศึกษาและกำหนดรูปแบบการให้บริการสาธารณะและวิธีการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแต่ละประเภท
- (4) เพื่อกำหนดรูปแบบการให้บริการสาธารณะที่เชื่อมโยงระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 1.1

สรุปวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย



1.3

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในโครงการนี้มุ่งเน้นศึกษางานบริการสาธารณะที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 และ มาตรา 17¹ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จำนวน 31 บริการ ได้แก่

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

¹ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งภารกิจหรือบริการบางอย่างมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล และเมืองพัทยา) โดยทั้งสองมตราดังกล่าวจะนำมาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยนี้

- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

โดยขอบเขตของการศึกษานั้น เพื่อวิเคราะห์ว่างานบริการสาธารณะต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการนั้น

- การถ่ายโอนบริการสาธารณะดังกล่าวไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสภาพปัญหาหรือไม่อย่างไร
- ลักษณะการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอย่างไร
- การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะตามที่ได้รับ การถ่ายโอนนั้นมีสภาพปัญหาหรือไม่อย่างไร
- มีขีดความสามารถในการให้บริการมากน้อยเพียงใด
- มีความคุ้มค่าหรือไม่
- ภารกิจเข้าซ้อนกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างไร
- สามารถมีทางเลือกอื่นๆ เพื่อให้บริการสาธารณะหรือไม่
- ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะมีส่วนส่งเสริมสนับสนุนอย่างไร
- ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีโอกาสที่จะให้บริการในลักษณะเป็นผู้ให้บริการ (Provider) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ซื้อบริการ (Purchaser) หรือไม่ อย่างไร

ราชการ, รัฐวิสาหกิจ, องค์กรมหาชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างเหมาเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

(2) **การวิจัยภาคสนาม (Field Research)** กล่าวคือ เป็นการศึกษาถึงกระบวนการและรูปแบบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวน 31 บริการ โดยพิจารณาคัดเลือกเป็นกรณีศึกษาจำนวน 10 บริการที่มีคุณลักษณะแตกต่างหลากหลายกันออกไปในแต่ละประเภท (วิธีการคัดเลือกกรณีศึกษาและหลักเกณฑ์ต่างๆ มีรายละเอียดในบทที่ 4) ทั้งนี้ วิธีการศึกษาที่ใช้ในการวิจัยภาคสนาม ประกอบด้วย

- **การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)** โดยการใช้แบบสัมภาษณ์หรือแบบสอบถามลงรายละเอียดของแต่ละบริการสาธารณะทั้งในส่วนของหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่เป็นหน่วยงานถ่ายโอนภารกิจ อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมการปกครอง และหน่วยงานที่กำกับติดตามการถ่ายโอน คือ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
- **การศึกษาดูงาน** ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่เป็นตัวอย่างองค์กรที่มีผลการดำเนินงานในแต่ละด้านดีเด่น เพื่อศึกษาดูงานและสัมภาษณ์ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี (ด้านศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/สถานสงเคราะห์), เทศบาลนครพิษณุโลก, เทศบาลนครขอนแก่น (สถานีขนส่งและวิศวกรรมจราจร), เทศบาลนครนนทบุรี (การจัดการศึกษา/วิศวกรรมจราจร) และองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งมะนาว (การจัดการพิพิธภัณฑสถานและแหล่งโบราณคดี) เป็นต้น
- **การจัดประชุมสัมมนากลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็น (Focus Group)** ซึ่งคณะผู้วิจัยได้จัดขึ้นมาระหว่างคณะผู้วิจัยและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น (สมาชิกสภาท้องถิ่น/นายกฯ) และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/เจ้าหน้าที่นโยบายและแผน) เพื่อพิจารณารูปแบบองค์กรการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับการจัดบริการฯ ในแต่ละด้าน

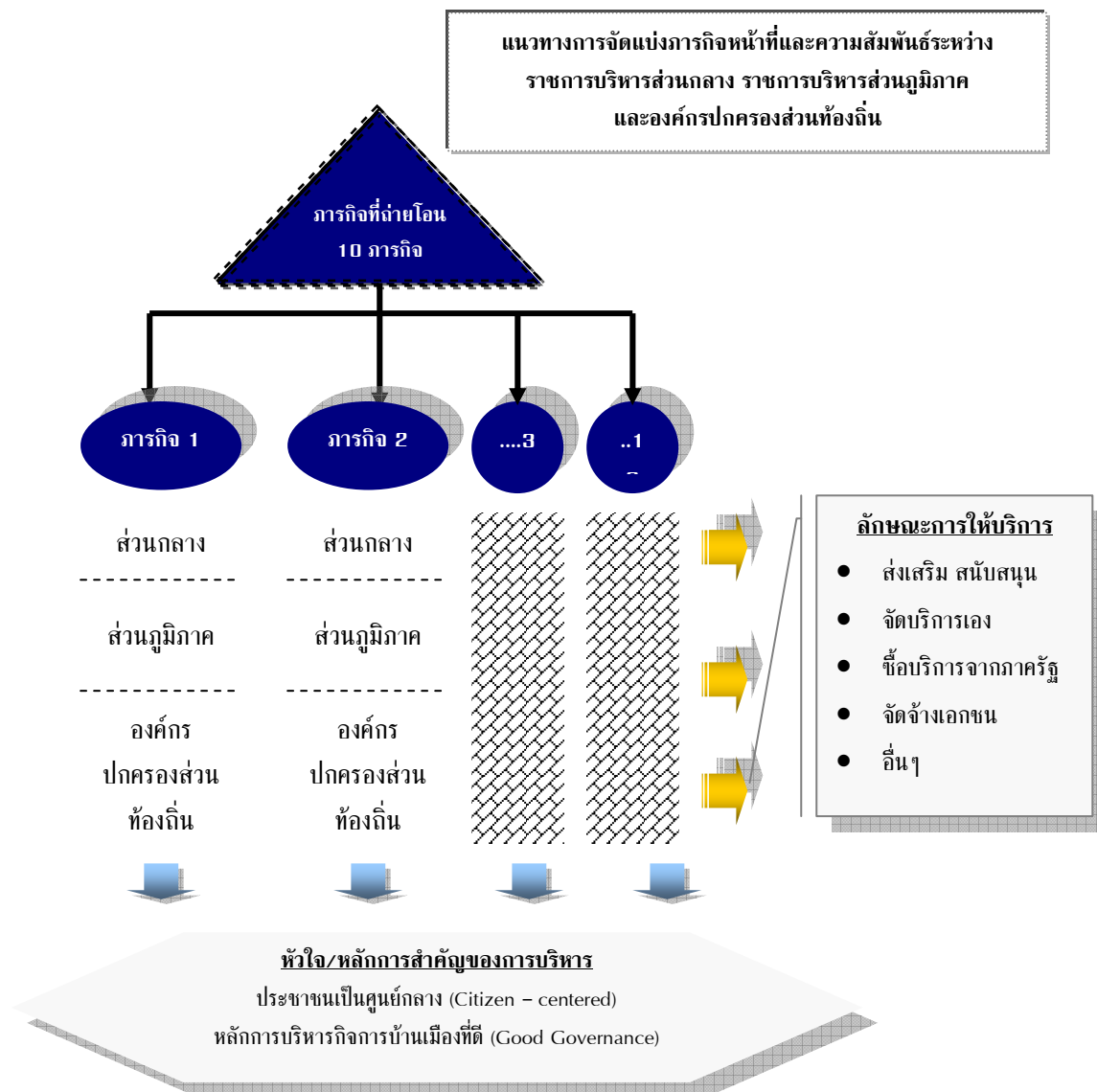
(3) **การจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อนำเสนอและวิพากษ์ผลการศึกษาวิจัย** กล่าวคือ ภายหลังจากการจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าฉบับสมบูรณ์เสร็จสิ้นลง คณะผู้วิจัยได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อนำเสนอและวิพากษ์ผลการศึกษาค้นคว้าขึ้น (ในวันศุกร์ที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ณ ห้องหลานหลวง โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง) เพื่อนำไปสู่

การแก้ไขให้รายงานวิจัยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยคณะผู้วิจัยได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าร่วมระดมความคิดเห็นและวิพากษ์ผลการศึกษาวิจัย ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนเข้าร่วมสัมมนา คือ 1) หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ กรมชลประทาน, กรมการพัฒนาชุมชน, กรมการปกครอง, กรมโยธาธิการและผังเมือง, กรมทางหลวงชนบท, กรมทางหลวง, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมศิลปากร, ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจฯ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาค้นพื้นฐาน 2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ส.กถ.) และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานรับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี (รองปลัด อบจ./วิศวกรโยธา อวช.), องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (รองนายก อบจ.), องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี (รองนายกฯ), องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี (ปลัด อบจ.), องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (นักบริหารงานทั่วไป), กรุงเทพมหานคร (กทม.), องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต (จ.ลพบุรี), องค์การบริหารส่วนตำบลวังเย็น และผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

แนวทางดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และรูปแบบการให้บริการสาธารณะของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น สามารถแสดงได้ดังภาพประกอบที่ 1.3

แผนภาพที่ 1.3

แนวทางการดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และรูปแบบการให้บริการสาธารณะ



จากแผนภาพที่ 1.3 ในเบื้องต้นจะต้องศึกษาภารกิจทั้ง 10 บริการ (ที่พิจารณาคัดเลือกแล้ว) ว่าการถ่ายโอนเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจหรือไม่ หรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และเมื่อมีการถ่ายโอนแล้วบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะเช่นใด และสุดท้ายพิจารณาว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบและวิธีการจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นอย่างไร เพื่อที่จะเสนอแนะรูปแบบการบริการสาธารณะที่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจต่อไป

1.5

พื้นที่ศึกษา

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ว่าเป็นไปในลักษณะเช่นใดนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาในระดับพื้นที่เพื่อที่จะรับทราบสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงตลอดจนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีลักษณะเช่นใดหรือมีสภาพปัญหาอย่างไร อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยการศึกษาดังกล่าวนี้พิจารณาจากภารกิจการจัดบริการสาธารณะเป็นตัวตั้ง ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ศึกษาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกำหนดเพียงกว้างๆ คือ ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา (การศึกษาดูงาน) อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี, เทศบาลนครพิษณุโลก, เทศบาลนครขอนแก่น, เทศบาลนครนนทบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งมะนาว เป็นต้น

1.6

ระยะเวลาดำเนินการ

ระยะเวลาของการศึกษาวิจัยนี้มีทั้งสิ้น 75 วัน (ไม่รวมระยะเวลาที่ใช้ในการแก้ไขปรับปรุงร่างรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์) โดยมีแผนและขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

ตารางที่ 1.1

แผนและขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย

	กิจกรรม	75 วัน				
		15	30	45	60	75
1	สำรวจกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา					
2	กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคัดเลือกกรณีศึกษา และจัดทำข้อมูลเบื้องต้นของกรณีศึกษา					
3	จัดทำและส่งมอบรายงานเบื้องต้น (Inception Report)					
4	ศึกษาสถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ อปท. ตามแผนการกระจายอำนาจ ตลอดจนสภาพปัญหาในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะของ อปท.					
5	ดำเนินการศึกษาภาคสนาม (Field Research) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดบริการสาธารณะของ อปท. โดยการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย เป็นต้น					

	กิจกรรม	75 วัน				
		15	30	45	60	75
6	จัดทำข้อเสนอแนวทางการจำแนกบทบาท ภารกิจ ความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับ ส่วนท้องถิ่น และวิธีการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจ				→	
7	จัดทำข้อเสนอแนวทางการกำหนดรูปแบบการให้บริการ สาธารณะประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ				→	
8	จัดทำและส่งมอบร่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์				→	
9	จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นและวิพากษ์ผลการศึกษา					→
10	แก้ไขปรับปรุงร่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์					→
11	จัดทำและส่งมอบรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์					→

1.7

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัยในโครงการ “การเพิ่มประสิทธิภาพการบริการ สาธารณะ (ที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) นี้ มีสองประการที่สำคัญ คือ **ประการแรก** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของ การบริหารราชการทุกระดับที่เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งข้อเสนอในการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และ **ประการที่สอง** หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสม ตลอดจนสอดคล้องต่อคุณลักษณะภารกิจของบริการสาธารณะ แต่ละประเภท.



2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

การพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางตลอดจนศึกษาวิเคราะห์เพื่อแสวงหารูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยนี้มีกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่หลายประการ โดยในบทนี้จึงเป็นการสำรวจกรอบแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยโดยตรง ซึ่งกรอบแนวคิดเหล่านี้จะนำไปเป็นกรอบกว้างๆ สำหรับการพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางและรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะที่ประสานสอดคล้องกันไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแนวคิดและหลักการสำคัญที่จะกล่าวถึงในบทนี้ ประกอบด้วย

- กรอบแนวคิดว่าด้วยบริการสาธารณะ
- การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทย
- วิธีการในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น

ทั้งนี้ ในแต่ละส่วนมีรายละเอียดสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

2.1

กรอบแนวคิดว่าด้วยบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) นับว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้แก่ประชาชน สำหรับในประเทศไทยนั้นบริการสาธารณะได้เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานแล้วหากแต่เริ่มมีความชัดเจนขึ้นภายหลังการปฏิรูประบอบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการจัดตั้งกระทรวงต่างๆ ขึ้นมา โดยมีหลายกระทรวงที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ อาทิเช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น¹

ภายใต้หลักของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำว่า “บริการสาธารณะ” จึงมีความสำคัญขึ้นมาในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยบริหารปกครองที่ทำหน้าที่ในการดำเนินหรือจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทนหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการสรุปขอบเขตความหมายและประเภทของบริการสาธารณะ ตลอดจนรวมไปจนถึงองค์กรและหลักการพิจารณาองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เห็นถึงหลักการและเข้าใจในกรอบแนวคิดดังกล่าว โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), น.139.

2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

คำว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) นั้น มีนักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชนทั้งชาวไทยและต่างประเทศให้คำจำกัดความหรือความหมายไว้หลายประการ โดยแต่ละความหมายนั้นต่างก็มี “ที่มา” ของการให้ความหมายที่แตกต่างกันไปตาม “มุมมอง” ของผู้ให้ความหมาย อาทิเช่น

ศาสตราจารย์ René Chapus นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ “บริการสาธารณะ” ว่า หมายถึง กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์²

ศาสตราจารย์ Maurice Haurion นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสเช่นเดียวกันได้ให้คำจำกัดความของ “บริการสาธารณะ” ไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิค (Le service technique) เพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งผลกำไร³

ศาสตราจารย์ Léon Duguit ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส มีความเห็นว่า บริการสาธารณะเป็นเสมือนหนึ่งรากฐานของทฤษฎีว่าด้วยรัฐ บริการสาธารณะถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐและเป็นระบบการผลิตงานในรัฐ ดังนั้น สิ่งที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” จึงหมายถึง กิจกรรมทุกกิจกรรมซึ่งหากจะดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จจะต้องได้รับการจัดทำ การจัดการ หรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพราะกิจการเหล่านี้โดยสภาพแล้วไม่อาจทำสำเร็จได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางการปกครอง⁴

และ**ศาสตราจารย์ J. Rivero** ได้นิยามความหมายของ “บริการสาธารณะท้องถิ่น” ว่า หมายถึง กิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการ โดยอยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของท้องถิ่น⁵

²ชาญชัย แสวงศักดิ์, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง” อ้างใน วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม, “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย,” วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, น.6.

³วุฒิสาร ตันไชย, “บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ,” รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2544, น.10.

⁴นันท์วัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, อ้างแล้ว, น.22 และ 24.

⁵สิริพร มณีรักษ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538, น.6.

ในส่วนของนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนของไทยเองก็ได้ให้นิยามความหมายของ “บริการสาธารณะ” ไว้หลายท่าน อาทิเช่น ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายไว้ว่า กิจกรรม (activité) ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ “ตำรวจทางปกครอง” (police administrative) และ “บริการสาธารณะ” (service public) โดยกิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ “ตำรวจทางปกครอง” ได้แก่ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยการป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหมายหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า ส่วนผู้ใช้ อำนาจดังกล่าวนั้นอาจเป็นตำรวจทางปกครองหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ การออกกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวอาจมีผล เป็นการวางกฎเกณฑ์ระเบียบทั่วไป เช่น กฎจราจร หรืออาจมีผลต่อเฉพาะราย เช่น การอนุมัติอนุญาต ก็ได้ ส่วน “บริการสาธารณะ” นั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนอง ความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยบริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างจากตำรวจทาง ปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ทางตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษา ความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อ สอนองความต้องการของประชาชน⁶

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้สรุปเอาไว้ว่าบริการสาธารณะจะต้อง ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ ประการแรก กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน อันหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วย ตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยัง หมายความว่าถึงกรณีของรัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย และประการ ที่สอง กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนอง ความต้องการของประชาชน⁷

อย่างไรก็ตาม ความหมายของบริการสาธารณะในระบบกฎหมายมหาชนของไทยซึ่ง นักวิชาการกฎหมายมหาชนรุ่นหลังนำมาอ้างอิงถึงนั้นกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลมาจาก ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล เป็นหลัก โดยท่านได้ให้ความหมายของ “บริการสาธารณะ” ว่า หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ สอนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งจากความหมายดังกล่าวสามารถแยกองค์ประกอบของ บริการสาธารณะออกมาได้ 2 ประการ คือ ประการแรก บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความ อำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็คือเป็นกิจการที่อยู่ใน

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, น.23-24.

⁷ เพิ่งอ้าง, น.25.

ความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่มีความพร้อมที่จะทำ จึงต้องมอบให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด และประการที่สอง บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ กล่าวคือ ความต้องการส่วนรวมของประชาชน อาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมนั้น และนอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน⁸

พิจารณาจากนิยามความหมายที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นสามารถสรุปได้ว่า “บริการสาธารณะ” ประกอบด้วยลักษณะสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** มีลักษณะเป็นกิจกรรม กิจกรรม หรือภารกิจที่ถูกกระทำขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ **ประการที่สอง** ดำเนินการและจัดการโดยองค์กรของรัฐเอง หรือดำเนินการและจัดการโดยองค์กรอื่นใดที่มีใช้องค์กรของภาครัฐแต่อยู่ในความควบคุมดูแลขององค์กรภาครัฐ และ**ประการสุดท้าย** มีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

2.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

จากนิยามความหมายของ “บริการสาธารณะ” ที่ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้อธิบายเอาไว้ว่า สามารถแบ่งประเภทของบริการสาธารณะได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Functions of State) และบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Functions of State)⁹ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

⁸ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น.108.

⁹ เพิ่งอ้าง, น.9-11.

2.1.2.1 การกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Functions of State)

การกิจพื้นฐาน หมายถึง การกิจหรือบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งทุกรัฐต้องพึงปฏิบัติ จะละเลยเสียมิได้เพราะเป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานให้กับรัฐ การกิจประเภทนี้คือการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยทั้งระดับภายในชุมชนหรือประเทศ และรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกชุมชนหรือภายนอกประเทศ¹⁰

ทั้งนี้ ความสงบมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนหรือภายในประเทศ หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลแต่ละคน ทั้งที่จงใจและไม่จงใจ การรักษาความสงบและความปลอดภัยภายในนี้โดยมากเป็นหน้าที่ของตำรวจและข้าราชการฝ่ายปกครองของภาครัฐ ส่วนการป้องกันความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอก หมายถึง การประทุษร้ายซึ่งอาจจะเกิดจากความจงใจ เช่น การรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่น หรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น การรุกรานของกองกำลังทหารต่างชาติตามตะเข็บชายแดนที่มีรอยต่อไม่ชัดเจน เป็นต้น ซึ่งโดยมากหน้าที่ในส่วนนี้จะเป็นของทหารหรือกองทัพ

นอกจากความมั่นคงปลอดภัยข้างต้นแล้ว หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็เป็นภารกิจพื้นฐานที่ภาครัฐต้องกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคปัจจุบันที่ระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อศักยภาพของประเทศชาติ รวมถึงสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่ละประเทศต่างหันมาแข่งขันและให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจและการค้า ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ต้องป้องกันการท่วมตลาดของสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการภายในประเทศดำรงอยู่ได้ หรือต้องรักษาระดับดอกเบี้ยภายในประเทศเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของมหาชนสูงสุด เป็นต้น

การกิจพื้นฐานของบริการสาธารณะอีกประการหนึ่งก็คือการกิจในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ องค์การภาครัฐจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยรวมในการปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศในด้านต่างๆ เช่น การเมือง การค้า และสังคม เป็นต้น และที่สำคัญกลไกด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังเป็นกลไกหนึ่งในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศ อันเป็นกลไกทางการทูต การเจริญสนธิไมตรีกับนานาประเทศ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขข้อพิพาทต่างๆ

โดยส่วนใหญ่บริการสาธารณะประเภทนี้จะเป็นกิจการที่รัฐทำให้เปล่า โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าบริการสาธารณะประเภทนี้จะเรียกค่าธรรมเนียมไม่ได้เลย

¹⁰ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล เรียกการกิจประเภทนี้ว่า “การกิจที่จัดทำเพื่อคุ้มครอง” โปรดดู ประยูร-กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, อ้างแล้ว, น.41.

โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้แต่ต้องคิดจากราคาต้นทุน ไม่ควรคิดกำไร รัฐจึงไม่อาจมอบให้องค์กรอื่นหรือให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

2.1.2.2 ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Functions of State)

ภารกิจลำดับรอง หมายถึง ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่หากกระทำขึ้นแล้วจะเป็นการเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงปลอดภัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เป็นภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิภาพทั้งทางกายและจิตใจ ตลอดจนกระจายความมั่งคั่งของชาติไปยังประชาชนในกลุ่มต่างๆ สร้างความเสมอภาค ยุติธรรมและเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคม¹¹ ภารกิจประเภทนี้ ได้แก่ การให้บริการทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬา ศิลปวัฒนธรรม การประกันการว่างงาน และการคุ้มครองการบริโภคของประชาชน เป็นต้น

การบริการสาธารณะประเภทนี้สามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วนในการให้บริการ ดังนั้น องค์กรภาครัฐหรือฝ่ายปกครองจึงอาจกระจายภารกิจประเภทนี้ให้องค์กรอื่นกระทำแทนได้ เช่น มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่ภาครัฐจัดตั้งขึ้นให้เป็นผู้ดำเนินการ หรือให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน โดยฝ่ายรัฐจะเป็นผู้ดูแลควบคุมการให้บริการ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ที่วางไว้ อันส่งผลประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณชน

กล่าวโดยสรุป สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากพิจารณาจากการจัดประเภทของบริการสาธารณะที่แบ่งออกเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐและภารกิจลำดับรองของรัฐดังกล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะที่จะอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น คือ ภารกิจลำดับรองของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากตามหลักของการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในส่วนท้องถิ่นของตนอันมีลักษณะเฉพาะและมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งภารกิจในส่วนนี้ได้แก่ภารกิจลำดับรองที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเองโดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสำหรับในประเทศไทยกฎหมายฉบับดังกล่าวก็คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้นเอง¹²

¹¹ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล เรียกภารกิจประเภทนี้ว่า “ภารกิจที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม” โปรดดู ประยูร กาญจนดุล, เพิ่งอ้าง, น.41.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), น.449

2.1.3 องค์การผู้จัดทำบริการสาธารณะ

ดังกล่าวมาแล้วว่าบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ หากแต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐส่วนกลางอาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ตามหลักการดังกล่าวจึงอาจสามารถจำแนกประเภทขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะได้เป็น 3 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริการสาธารณะที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹³

อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐและการนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพในการจัดบริการและมีการปรับโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่หน่วยงานรับผิดชอบ โดยหากจะจัดประเภทหรือรูปแบบขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะของไทยโดยพิจารณาจากสถานะเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารงาน ตลอดจนระบบความสัมพันธ์กับรัฐก็จะพบว่า รูปแบบขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบันนั้นมีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ โดยสรุป รูปแบบขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะของไทยมี 5 รูปแบบ คือ รูปแบบส่วนราชการ รูปแบบรัฐวิสาหกิจ รูปแบบองค์การมหาชน (ซึ่งจำแนกออกเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะ) รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และรูปแบบเอกชน (การให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ) ซึ่งแต่ละรูปแบบสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1.3.1 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบส่วนราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการหรือในรูปแบบส่วนราชการนั้นเป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำและเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ ซึ่งคำว่า “ส่วนราชการ” นั้นหมายความถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชากันตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานโดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของราชการ เป็นต้น โดยภารกิจหลักที่ถือว่าเป็นหน้าที่ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการนั้น ได้แก่ บริการสาธารณะซึ่งจะต้องเป็นไปตามกรอบที่

¹³ สิริพร มณีรักษ์, อ้างแล้ว, น.26-27.

กฎหมายกำหนด¹⁴ สำหรับในประเทศไทย มีการจัดแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบหรือรูปแบบส่วนราชการออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย

(1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางเป็นการบริหารที่ยึดหลักการรวมอำนาจบริหารและการตัดสินใจดำเนินงานขั้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) องค์กรในราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลางนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณภัย การป้องกันประเทศ การศึกษา การสาธารณสุข และการคลัง เป็นต้น¹⁵

(2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามการปกครองประเทศ ตามหลักการแบ่งและมอบอำนาจปกครอง (De-concentration) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้ไปดำเนินการกิจการแทน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้แบ่งออกเป็นหลายระดับ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน¹⁶

(3) การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยเป็นการบริหารที่ส่วนกลางกระจายอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองกันเองในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และบริหารงานโดยคนของท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา นับเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารให้กับท้องถิ่น ปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษซึ่งใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น เช่น การดูแลรักษาความสะอาด การจัดให้มีน้ำประปา และการจัดให้มี

¹⁴ วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม, อ้างแล้ว, น.10.

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, น.151-152.

¹⁶ สันติศักดิ์ ขวลิธดำรง, หลักบริหารรัฐกิจกับระบบราชการไทย (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2546), น.50.

สถานพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้แก่ เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ใช้งบประมาณและทรัพย์สินบางส่วน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ โดยส่วนกลางเพียงเข้าไปควบคุมดูแลเท่านั้น¹⁷

2.1.3.2 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

เนื่องด้วยการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิเช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน หากจะนำเอาระบบหรือรูปแบบส่วนราชการไปจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกิจการดำเนินธุรกิจ ก็จะไม่เหมาะสมและไม่เกิดผลดี ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีลักษณะการดำเนินงานที่อ่อนคลาจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ของทางราชการที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้นมา¹⁸ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงเป็นองค์กรที่ก่อตั้งโดยภาครัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกออกจากส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคลากร รับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตไปอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่ รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการในเชิงพาณิชย์ สามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนการขายสินค้าหรือบริการของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่มาจากภาษีอากร ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจจะอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” จากองค์กรของรัฐเสมอ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดความรั่วไหลและการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์¹⁹

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบรัฐวิสาหกิจมักเป็นกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ที่ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมควรมีโอกาส แต่กิจการเหล่านี้ต้องใช้งบลงทุนในการดำเนินการสูง ผลตอบแทนในการดำเนินการต่ำ จุดคุ้มทุน (break-even point) และกำไร (normal profit) ต้องใช้ระยะเวลานาน ต้องใช้พนักงานจำนวนมากและเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดี ทำให้เอกชนเพียงน้อยรายหรือไม่มีเลยที่จะสามารถเข้ามาดำเนินการได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองเพื่อให้สาธารณชนได้รับความสะดวก อาทิเช่น

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, น.152.

¹⁸ เพิ่งอ้าง, น.152.

¹⁹ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศาลาคนด, 2547), น.124.

รถไฟ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การขนส่ง เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในโลกส่วนใหญ่ก็มักจะดำเนินการเองทั้งสิ้น โดยจะเก็บอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้ประชาชนโดยรวมสามารถใช้บริการได้²⁰ ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวม “บริษัทลูก” ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) รวมทั้งสิ้น 59 แห่ง (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1

รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนราชการต่างๆ ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 (ข้อมูล ณ กันยายน 2549)

ส่วนราชการ		รัฐวิสาหกิจ
1	สำนักนายกรัฐมนตรี	- องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย - โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2	กระทรวงกลาโหม	- บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด - องค์การเบตเตอร์ - องค์การฟอกหนัง
3	กระทรวงการคลัง	- โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง - สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล - ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) - ธนาคารออมสิน - ธนาคารอาคารสงเคราะห์ - ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร - โรงงานไฟฟ้ กรมสรรพสามิต - องค์การสุรา กรมสรรพสามิต - บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด - ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย - ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย - บริษัทตลาดรองสินเชื่อบุคคล - บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน - บริษัทประกันสินเชื่อบุคคลสหกรณ์ขนาดย่อม - บริษัท ธนาคารพัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
4	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	- การกีฬาแห่งประเทศไทย - การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2548), น.17.

ส่วนราชการ		รัฐวิสาหกิจ
5	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	● การเคหะแห่งชาติ ● สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
6	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	● องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ● องค์การสวนยาง ● องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ● องค์การสะพานปลา ● สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
7	กระทรวงคมนาคม	● บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ● การท่าเรือแห่งประเทศไทย ● การรถไฟแห่งประเทศไทย ● องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ● บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ● บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด ● บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ● บริษัท ขนส่ง จำกัด ● สถาบันการบินพลเรือน ● การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ● การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
8	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	● องค์การจัดการน้ำเสีย ● องค์การสวนพฤกษศาสตร์ ● องค์การสวนสัตว์ ● องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
9	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	● บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ● บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ● บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
10	กระทรวงพลังงาน	● การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ● บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
11	กระทรวงพาณิชย์	● องค์การคลังสินค้า
12	กระทรวงมหาดไทย	● การไฟฟ้านครหลวง ● การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ● การประปานครหลวง ● การประปาส่วนภูมิภาค

ส่วนราชการ		รัฐวิสาหกิจ
		องค์การตลาด
13	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย - องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ
14	กระทรวงสาธารณสุข	องค์การเภสัชกรรม
15	กระทรวงอุตสาหกรรม	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
		รวมทั้งสิ้น 59 แห่ง
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, www.sepo.go.th (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2549)		

2.1.3.3 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นแนวคิดในการจัดระบบองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่จะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะที่นอกเหนือไปจากการจัดองค์กรในรูปแบบส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยแนวคิดนี้ได้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการยอมรับข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง นอกจากนี้ โดยกระแสของการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบราชการ ฯลฯ ส่งผลให้แนวคิดการจัดระบบองค์กรของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่ส่วนราชการประสบอยู่ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาใช้อย่างเป็นทางการ นั่นก็คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 อันเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนในโครงสร้างองค์กรภาครัฐไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล” (มาตรา 6)

องค์การมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) มีสถานะเป็นนิติบุคคล 2) จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการ 3) มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ 4) มีความเป็นอิสระพอสมควรจากรัฐบาล แต่มีไข่เอกเทศแบบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 5) ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐให้ดำเนินกิจกรรม และ 6) เป็นหน่วยงานปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ต่อรัฐมนตรี และจะมีการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลงานโดยกลไกภาครัฐในมาตรฐานเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นๆ

บริการสาธารณะที่้องค์การมหาชนดำเนินการจะเน้นหนักไปในทางสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม โดยกิจการเหล่านี้ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก แต่อาจมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ รวมถึง

ภารกิจเหล่านี้อาจมีลักษณะถาวร ดำเนินการต่อเนื่องไม่สิ้นสุด หรือลักษณะชั่วคราวโดยมีระยะเวลาหรือเงื่อนไขในการดำเนินงานที่แน่นอนก็ได้ ทั้งนี้ องค์การมหาชนต้องมีการกิจไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจทางการปกครองที่ควรเป็นของส่วนราชการ และภารกิจทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ควรเป็นของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ บริการสาธารณะที่อยู่ในขอบข่ายขององค์การมหาชน อาทิเช่น การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษา อบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ มีองค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้วทั้งสิ้น 21 แห่ง โดยมีองค์การมหาชนที่ยุบเลิกการดำเนินการแล้ว 1 แห่ง คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และมีการเปลี่ยนสถานภาพเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติอีก 2 แห่ง คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ไม่นับรวมองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะหรือที่รู้จักในชื่อเรียกว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ดำเนินการจัดตั้งก่อนหน้าปี 2542) โดยในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐที่จัดโครงสร้างและระบบการบริหารในรูปแบบขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจึงมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 19 แห่ง²¹ (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2549) และมีแนวโน้มว่าจะขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นในอนาคตเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาของการบริหารในรูปแบบราชการที่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่เป็นผลต่อการตัดสินใจจัดตั้งองค์การมหาชนที่สำคัญอย่างยิ่ง 2 ประการก็คือ ประการแรก รัฐบาลยังไม่แน่ใจเกี่ยวกับความคุ้มค่าหรือผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมของการดำเนินงานและการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ และประการที่สอง ส่วนราชการและข้าราชการยังไม่มีความมั่นใจที่จะเปลี่ยนสถานภาพจากหน่วยงานราชการและความเป็นข้าราชการและลูกจ้างของรัฐมาเป็นองค์การมหาชนและเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน²²

²¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), น.2.

²² เรื่องเดียวกัน, น.3.

ตารางที่ 2.2

รายชื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความใน
พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 (ข้อมูล ณ กันยายน 2549)

	หน่วยงาน	วันที่ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา	รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
1	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	27 ก.ค. 43	รมว.การพัฒนาสังคมฯ
2	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	25 ส.ค. 43	รมว.ศึกษาธิการ
3	โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	11 ก.ย. 43	รมว.สาธารณสุข
4	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	2 พ.ย. 43	รมว.วิทยาศาสตร์ฯ
5	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา	3 พ.ย. 43	นายกรัฐมนตรี
6	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	15 พ.ย. 43	รมว.วัฒนธรรม
7	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	31 พ.ค. 44	รมว.ศึกษาธิการ
8	สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	27 ก.ย. 45	นายกรัฐมนตรี
9	สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	14 มี.ค. 46	รมว.เกษตรและสหกรณ์
10	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	26 มี.ค. 46	รมว.พลังงาน
11	สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	2 มิ.ย. 46	นายกรัฐมนตรี
12	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	2 มิ.ย. 46	นายกรัฐมนตรี
13	สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	23 ก.ย. 46	รมว.เทคโนโลยีสารสนเทศฯ
14	ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	31 ต.ค. 46	รมว.พาณิชย์
15	สถาบันวิจัยและพัฒนา เลิกงานและเครื่องประดับแห่งชาติ	31 ต.ค. 46	รมว.พาณิชย์
16	สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	4 พ.ค. 47	นายกรัฐมนตรี
17	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	16 พ.ค.48	รมว.คลัง
18	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	2 ก.ย. 48	รมว.ศึกษาธิการ
19	สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	14 ต.ค. 48	รมว.เกษตรและสหกรณ์
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), น.504-519.			

2.1.3.4 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU)

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) มีสถานะเป็นหน่วยงานในทางบริหารภายในของระบบราชการที่มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (quasi-autonomy) หรือมี arm's length ออกไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ “ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล” ซึ่งแยกออกไปต่างหากจากหน่วยงานแม่ (parent organization) ดังเช่นกรณีขององค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังคงถือ

เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีสูงสุดแล้วแต่กรณี ตามนัยดังกล่าวข้างต้น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงมีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ โดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือที่นิยมเรียกกันว่า ศูนย์รับผิดชอบ (responsibility center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานการบริหารทรัพยากร และการส่งมอบผลผลิตของตนเองในลักษณะเดียวกับศูนย์กำไร (profit center) ที่นิยมจัดตั้งขึ้นในบริษัทธุรกิจทั่วไป

ด้วยเหตุที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังมีความสัมพันธ์ผูกพันกับหน่วยงานแม่ การดำเนินงานใดๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องได้รับ “การมอบอำนาจ” จากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของหน่วยงานแม่ อันก่อให้เกิดผลติดตามมาอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ ประการแรก หน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องมีการรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) ต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตน และประการที่สอง ฝ่ายผู้มอบอำนาจยังสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอยู่ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

คุณลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่สำคัญมี 5 ประการ ประกอบด้วย **ประการที่หนึ่ง** เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่หน่วยงานต้นสังกัด ส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือประชาชน²³ โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ (กำไร) และนำส่งรายได้เข้ารัฐเป็นการโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ (full cost recovery) อย่างไรก็ดี ในบางกรณีอาจมีการวางเงื่อนไขให้ต้องนำส่งรายได้เหนือรายจ่ายบางส่วนเข้ารัฐตามสมควร **ประการที่สอง** การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่เป็นเรื่องของการเตรียมการแปรรูปกิจการหรือถ่ายโอนภารกิจให้ไปเป็นของเอกชน (Privatization) แต่การดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน โดยอาจต้องเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market testing) เพื่อตอบคำถามและให้เหตุผล (Justify) ในการดำรงอยู่ของตนเอง **ประการที่สาม** หน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ใช่หน่วยงานที่มีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดหรืออยู่นอกเหนือการควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิง แต่ยังคงอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีตามลำดับ **ประการที่สี่** การได้รับการยกเว้นหรือผ่อนคลายนโยบายระเบียบ เพื่อให้เกิดความอิสระคล่องตัวทางการบริหารจัดการ (Managerial flexibility waivers) ยังคงมีขีดจำกัดอยู่บางประการ トラบเท่าที่ไม่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี) ที่สามารถอนุญาตหรืออนุมัติให้ได้เท่านั้น และ**ประการที่ห้า**

²³ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถให้บริการแก่ส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการเจ้าสังกัดและประชาชนได้ หากยังมีขีดความสามารถเหลือ แต่เป้าหมายการให้บริการต้องให้แก่ส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นลำดับแรก และสัดส่วนการให้บริการส่วนใหญ่ต้องให้แก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด หากมีกำลังการผลิตส่วนเกินจะให้บริการหน่วยงานอื่นได้ โดยในการส่งมอบผลผลิตต้องมีระบบการประกันคุณภาพ ทั้งนี้ การให้บริการแก่ประชาชนต้องไม่เป็นการแข่งขันกับเอกชน

การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีหลักการที่แตกต่างไปจากองค์การมหาชน ในแง่ของ “ลักษณะธรรมชาติของภารกิจงานที่ยังไม่สมควรแยกออกเป็นนิติบุคคลอิสระอย่างเด็ดขาดจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัดเดิม” หรืออาจมีขนาดที่ค่อนข้างเล็กและขอบเขตที่จำกัดกว่าหรือไม่มีคุณลักษณะของประเด็นในเชิงนโยบายสาธารณะอย่างเด่นชัดที่จำเป็นต้องมีระดับของความเป็นอิสระอย่างค่อนข้างสูง

ปัจจุบันรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ขึ้น เพื่อกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรและการบริหารงานภายใน ตลอดจนระเบียบปฏิบัติต่างๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 เห็นชอบในหลักการและแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการคือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ รวมทั้งการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรดังกล่าวไปทดลองปฏิบัติในบางหน่วยงาน อาทิ สำนักศึกษาปล้น กรมธนารักษ์, กองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นต้น²⁴ หากแต่ในปัจจุบัน (ตุลาคม 2549) มีองค์กรที่จัดตั้งและดำเนินงานในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพียงรูปแบบเดียวคือ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. เท่านั้น²⁵ กระนั้นก็ดี ในอนาคตการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐก็มีแนวโน้มที่จะใช้รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมากยิ่งขึ้น

2.1.3.5 การมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะบางประการรัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการต่อไป เนื่องจากเอกชนสามารถดำเนินการเองได้ ดังนั้น กิจการสาธารณะบางประเภทรัฐจึงไม่ควรดำเนินการ นอกจากนี้ บริการสาธารณะบางประเภทองค์กรภาคเอกชนก็สามารถทำได้ดีหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าขององค์กรภาครัฐเอง รัฐจึงควรมอบให้องค์กรเอกชนรับไปดำเนินการโดยภาครัฐจะเป็นผู้ดูแล ตรวจสอบการบริการนั้นให้อยู่ในมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ รูปแบบการมอบบริการสาธารณะให้ภาคเอกชนดำเนินการมีอยู่หลากหลายรูปแบบที่สำคัญ ได้แก่²⁶

²⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549), น.290-291.

²⁵ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ก.พ.ร. ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีใช้ส่วนราชการ (12 มิถุนายน 2549).

²⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2543), น.8-21.

(1) **การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน** คือ การที่รัฐตกลงจ้างเอกชนให้บริหารงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐจะจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่ายให้เอกชนเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานแทนรัฐ การทำสัญญาจ้าง (Contracting out) ให้เอกชนบริหารงานนี้เป็นเพียงวิธีการที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะการบริหารงานโดยที่รัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารและรับภาระด้านการลงทุน

(2) **การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ** คือ การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้เข้าดำเนินการในโครงการของรัฐและจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญากัน โดยรายได้และกำไรของเอกชนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานทางด้านการตลาด แต่สำหรับอัตราค่าบริการรัฐยังคงเป็นผู้กำหนดและมีการกำหนดให้มีค่าตอบแทนการลงทุนและบทลงโทษสำหรับภาคเอกชน โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่ภาระการจัดการการดำเนินงานและการลงทุนเป็นของภาคเอกชน

(3) **การให้สัมปทานภาคเอกชน** คือ การที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน แต่เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้วเอกชนผู้รับสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นของรัฐ หรืออาจใช้วิธีการกำหนดให้มีการโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐทันที แต่ให้สิทธิเอกชนในการบริหารงานโครงการที่ได้รับสิทธิต่อไป เอกชนผู้รับสัมปทานจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริการไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้

(4) **การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์** สามารถทำได้กับองค์กรรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ การกระจายหุ้นรัฐอาจลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงบางส่วนหรือตั้งบริษัทลูกขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน โดยรัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูกด้วยการนำเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์

(5) **การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน** รัฐสามารถร่วมลงทุนกับภาคเอกชนได้ 2 วิธีการ คือ การจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจกรรมนั้น และการร่วมลงทุนโดยการประเมินทรัพย์สินของตนเองแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชนซึ่งกิจการส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำได้ดีอยู่แล้วหรือมีการแข่งขันสูง

(6) **การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต** คือ การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐ ซึ่งรูปแบบนี้รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจกรรมนั้น เพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ และเมื่อเอกชนดำเนินการแล้ว รัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น

2.1.4 หลักการพิจารณาองค์การผู้จัดทำบริการสาธารณะ

จากรูปแบบขององค์การผู้จัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีความหลากหลายดังกล่าวมาในข้างต้นก็ได้นำมาสู่ประเด็นคำถามที่ว่า “องค์กรใด (หรือการจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบใด) ควรจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในประเภทใด” ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าหลักการพิจารณาองค์การผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้

2.1.4.1 ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests)

ผลประโยชน์สาธารณะของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนกันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีที่รัฐมอบให้องค์กรอื่นดำเนินการ รัฐต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้องค์กรนั้นดำเนินตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น ผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

โดยสรุปแล้วกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ส่งผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ก็ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อย²⁷

2.1.4.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management efficiency)

หลักประสิทธิภาพในการจัดการเป็นการพิจารณาเรื่องคุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการ กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากการกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่ หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ หลายหน่วยงาน แต่การกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากรและความสามารถด้านอื่นๆ ที่จะจัดบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และการจัดบริการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้า

²⁷ วุฒิสาร ตันไชย, “บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ,” อ้างแล้ว, น.31.

สามารถใช้เงินหรืองบประมาณจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้จำนวนมากที่สุด
ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดี²⁸

2.1.4.3 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Local accountability)

กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น สอดคล้องความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ ดังนั้น หากบริการใดๆ ที่ชุมชนในระดับล่างสุดสามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการจัดผลิต วางแผน การหารายได้มาใช้จ่ายในการให้บริการฯ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบคุณภาพการให้บริการภายในชุมชนของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของชุมชนในระดับล่างสุด (ซึ่งอาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรชุมชนก็ได้) ในการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดบริการในเรื่องนั้นๆ เป็นของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชน และรับผิดชอบต่อชุมชนอย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม หากกิจกรรมใดที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการผลิตได้โดยลำพัง เช่น ไม่สามารถรับผิดชอบในด้านการจัดหารายได้มาใช้จ่ายดำเนินกิจกรรมได้ ไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานได้อย่างสมบูรณ์ หรือเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรในระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม²⁹

2.1.4.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น (The Principle of Local Capability) มีพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ ไม่มีความพร้อมหรือไม่มีความเพียงพอ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม³⁰

²⁸ จรัส สุวรรณมาลา, รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), น.106 ; และวุฒิสาร ตันไชย, อ้างแล้ว, น.31.

²⁹ จรัส สุวรรณมาลา, เรื่องเดียวกัน, น.104 ; และวุฒิสาร ตันไชย, อ้างแล้ว, น.31-32.

³⁰ จรัส สุวรรณมาลา, เรื่องเดียวกัน, น.103.

2.1.4.5 หลักการกำหนดระดับหน่วยบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability)

หน่วยบริการหรือองค์กรที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้หมายถึง หน่วยจัดการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการดังต่อไปนี้ประกอบกันมากที่สุด กล่าวคือ **ประการที่หนึ่ง** เป็นหน่วยจัดการระดับล่างสุด (มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด) ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการ ผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดการบริการได้อย่างสมบูรณ์ และ **ประการที่สอง** เป็นหน่วยจัดการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการจัดการบริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการจัดการบริการทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด³¹

2.1.4.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale)

ขนาดของการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตามที่ทำให้สามารถจัดการบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่ให้อำนาจให้มีต้นทุนการจัดการต่ำที่สุด

ลักษณะพิเศษของบริการสาธารณะหรือที่เรียกกันตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า “Public goods” นั้น มักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือ บริการสาธารณะส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการประเภทสาธารณูปโภคสาธารณูปการพื้นฐาน มักจะมีต้นทุนคงที่ในส่วนที่สูง และมีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นช่วงบันได เป็นต้น ฉะนั้น การจัดการบริการสาธารณะบางประเภทจึงต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก ๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดค่าใช้จ่าย (ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ) ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน อย่างไรก็ตาม ยังมีบริการสาธารณะอีกหลายประเภทที่มีสัดส่วนต้นทุนคงที่ต่อหน่วยสูง แต่ก็สามารถจัดการผลิตในชุมชนขนาดเล็กได้ โดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำในขณะเดียวกัน เช่น สถานรับเลี้ยงเด็กหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล

³¹ เพิ่งอ้าง, น.103.

ประปาชุมชน ฯลฯ เป็นต้น โดยในกรณีเช่นนี้ควรให้องค์กรชุมชนหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีหน้าที่จัดการผลิตบริการฯ ดังนี้ เป็นต้น³²

2.1.4.7 หลักการจำแนกหน่วยการกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of policy operation units)

เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกันและวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปเป็นชุมชนระดับต่างๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด และสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น ส่วนใหญ่จะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดอาจเป็นประชากรของหลายตำบลหรือหลายอำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่เหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงาน³³

ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของทั้งสองหน่วยจะเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลในรูปของการกระทำสัญญา เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่าง “ตัวแทน” (the agent) ที่กระทำการต่างๆ ในนามของผู้อื่นหรือผู้ว่าจ้าง (the principle) ตามทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent theory) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระบบสัญญา (Contractual relationships) ตัวแทนสามารถทำงานต่างๆ แทนในนามของตัวการได้ โดยการตกลงว่าตัวการจะให้รางวัลแก่ตัวแทนอย่างไร และใช้สัญญาเป็นเครื่องมือควบคุมและวัดผลงาน ซึ่งทำให้เกิดการทำสัญญาจ้างผู้บริหารเข้ามาทำงานแทน³⁴

2.1.4.8 หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดและความซับซ้อน

การจำแนกหน้าที่การจัดบริการสาธารณะสามารถจำแนกตามประเภทของบริการสาธารณะได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ อันหมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้น ผู้จะมีอำนาจตัดสินใจดำเนินกิจกรรม

³² จรัส สุวรรณมาลา, อ้างแล้ว, น.106-107.

³³ วุฒิสาร ตันไชย, อ้างแล้ว, น.33.

³⁴ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์ (กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์, 2545), น.33.

ดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบริการสาธารณะที่มีลักษณะไม่ซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นหรือรู้สภาพท้องถิ่นนั้นดีเป็นผู้จัดดำเนินการจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดบริการ นอกจากนี้การจัดบริการประเภทนี้ยังใช้งบประมาณไม่มากนัก

2.1.4.9 หลักการจัดกลุ่มภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ

การจะพิจารณาให้องค์กรในส่วนใดดำเนินงานบริการสาธารณะประเภทหนึ่งๆ จะพิจารณาจากลักษณะของภารกิจที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 6 กลุ่ม คือ 1) งานที่ต้องดำเนินการโดยส่วนราชการ เป็นงานที่ต้องใช้อำนาจรัฐ เป็นงานที่จะต้องมีการบังคับ หรือว่าเป็นงานที่ต้องอำนวยความสะดวก เป็นงานที่ต้องดำเนินงานในรูปของส่วนราชการ 2) งานในเชิงพาณิชย์หรือเชิงอุตสาหกรรม เป็นงานที่หารายได้เข้ารัฐ เป็นงานที่หากำไร เป็นงานที่อาจมีโบนัสแบ่งกันได้ ก็ให้ดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจ 3) บริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่ไม่สามารถหากำไรเข้ารัฐในเชิงพาณิชย์หรือเชิงอุตสาหกรรม แต่มีความจำเป็นต้องมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูงกว่างานราชการทั่วไป ให้ดำเนินการในรูปองค์การมหาชน 4) งานที่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปทำ แต่ต้องได้รับการสนับสนุนดูแลจากรัฐบาล 5) งานที่จำเป็นต้องทำ แต่มีหน่วยงานอื่นสามารถทำงานแทนรัฐได้ ก็ควรให้องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนรับไปดำเนินการ และ 6) งานที่รัฐไม่ควรจะดำเนินการต่อไป เพราะเอกชนดำเนินการเองได้ ควรจะมอบหรือถ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการ³⁵

2.2

การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะในประเทศไทย

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization) นั้น มีเหตุผลเชิงวิชาการสนับสนุนอย่างน้อยสามประการ คือ ประการแรก ในแง่ประสิทธิภาพ อันเป็นเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการ กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) จะส่งผลให้การจัดบริการตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บริการสาธารณะในท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว เปิดโอกาสความคิดริเริ่มใหม่ๆ โดยผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีข้อสันนิษฐานว่าการทำงานแก้ปัญหาโดยท้องถิ่นมีข้อได้เปรียบในแง่ความคล่องตัว รวดเร็ว เพราะอยู่ใกล้กับพื้นที่ ความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น และความเป็น “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจน ประการที่สอง ช่วยส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในระดับ

³⁵ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี, น.33-34.

ท้องถิ่นและระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็ง อันเป็นเหตุผลสนับสนุนทางการเมือง โดยมีการคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ที่ต่างได้รับการเลือกตั้งและความไว้วางใจจากประชาชน และ **ประการที่สาม** การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของบ้านเมือง อันเป็นเหตุผลทางสังคม กล่าวคือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น เสริมสร้างประชาสังคม³⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ดังพิจารณาได้จากหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ที่กำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ที่สำคัญรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้มีหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282-290³⁷ โดยเฉพาะ ดังนั้น เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ที่กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และเพื่อให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัมฤทธิ์ผลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น

สำหรับในส่วนที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะในประเทศไทยนี้ จะสรุปให้เห็นสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจฉบับต่างๆ เพื่อให้เห็นภาพหรือกรอบโดยรวมของการกระจายอำนาจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ภายใต้กรอบของกฎหมายอันประกอบด้วย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในส่วนของผลการศึกษาสถานภาพและความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจโปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป) โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

³⁶ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “เหลียวหลังแลหน้าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จ อุปสรรค และก้าวต่อไป,” ใน *การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: พี.เอ.สียิ่ง จำกัด, 2549), น.5.

³⁷ วุฒิสภา ดันไชย, *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), น.2-3.

2.2.1

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายเป็นประธาน และกรรมการจากหลายฝ่าย ทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจข้าราชการ และให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

ในส่วนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 16 และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในมาตรา 17⁸⁸ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.3

อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 16 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (ตามมาตรา 16)	อำนาจหน้าที่ของ อบจ. (ตามมาตรา 17)
(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

⁸⁸ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้นเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งภารกิจหรือบริการบางอย่างมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล และเมืองพัทยา) โดยทั้งสองมาตราดังกล่าวจะเข้ามาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยนี้

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (ตามมาตรา 16)	อำนาจหน้าที่ของ อบจ. (ตามมาตรา 17)
(4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ (5) การสาธารณูปการ (6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การส่งเสริมกีฬา (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (25) การผังเมือง (26) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (28) การควบคุมอาคาร (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (6) การจัดการศึกษา (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ (13) การจัดการและดูแลสถานี่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและการควบคุมโรคติดต่อ (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (ตามมาตรา 16)	อำนาจหน้าที่ของ อบจ. (ตามมาตรา 17)
(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (27) การส่งเสริมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.167-171.	

ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2543 รายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารับเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ตามลำดับ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2544

2.2.2 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น³⁹ โดยมีสาระสำคัญ คือ

³⁹ โกวิท พวงงาม, การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), น.31.

(1) กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 มีหลักการอันเป็นกรอบความคิดที่สำคัญ 3 ประการ⁴⁰ คือ

1) **หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีสาระสำคัญ คือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพของประเทศ โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการจัดการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ มิใช่เป็นการมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

2) **หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน** กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการระดับพื้นที่ (ระดับจุลภาค) ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เท่าที่จำเป็น) และ

3) **หลักประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุนและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(2) วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจ⁴¹

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ได้กำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจไว้เป็น 3 ช่วง กล่าวคือ ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544 – 2547) เป็นระยะเวลาที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ซ้ำซ้อน โดยภารกิจบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

⁴⁰ วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, น. 19-20.

⁴¹ เริงอ้าง, น.22-24.

ผู้ดำเนินการ ในขณะที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของท้องถิ่น ตลอดจนการกำกับดูแล ให้การบริการสาธารณะเหล่านั้นได้มาตรฐานเพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชน

หลังจากระยะเวลา 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ.2548 - 2553) การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการแล้วเสร็จ ประชาชนจะได้รับการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น และประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น

และหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง และการปกครองท้องถิ่นจะเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นเอง

(3) วัตถุประสงค์แผนการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ⁴² คือ **ประการที่หนึ่ง** เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง **ประการที่สอง** กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนโดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น และ **ประการที่สาม** กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ

(4) เป้าหมายการกระจายอำนาจ

จากวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ข้างต้น ได้มีการกำหนดเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ไว้ 4 ประการที่สำคัญ⁴³ คือ **ประการแรก** ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้สามารถดำเนินการได้ภายใน 4 ปี เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นก่อน อาจมีช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านได้อีก 6 ปี รวมเป็น 10 ปี **ประการที่สอง** ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป กล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ.2544 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ.2549 **ประการที่สาม** ต้องกำหนดแนวทาง วิธีการในการถ่ายโอนบุคลากรจาก

⁴² โกวิท พวงงาม, การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, น.36-37.

⁴³ วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, น. 22-24.

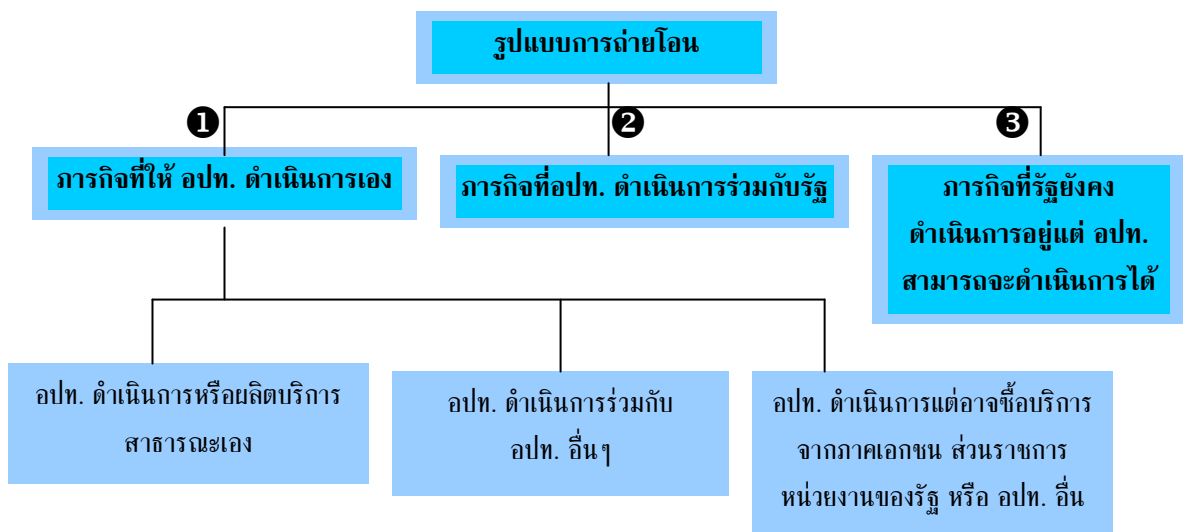
หน่วยงานของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเร่งสร้างระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ และ **ประการที่สี่** เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(5) รูปแบบการถ่ายโอน⁴⁴

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีการกำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ ดังนี้

แผนภาพที่ 2.1

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543



1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท ย่อย คือ

1.1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.207-209.

1.2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการ

1.3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพที่เคยดำเนินการ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ แผนการกระจายอำนาจฯ ยังได้กำหนดขอบข่ายภารกิจที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การคมนาคมและการขนส่ง การผังเมือง เป็นต้น ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.3

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ความเป็นมาของแผนปฏิบัติการ⁴⁵

สืบเนื่องจากในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจ

⁴⁵ เฟื่องอ้าง, น.241.

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการฯ ขึ้นมา โดยมีสาระสำคัญ คือ

1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

(2) เป้าหมายของแผนปฏิบัติการฯ

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1) ถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการ จำนวน 6 ด้าน รวม 245 เรื่อง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,951 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 75 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,745 แห่ง เทศบาล จำนวน 1,129 แห่ง เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ 2545 ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณหรือต้องมีการแก้ไขกฎหมาย จะเริ่มต้นถ่ายโอนในปี 2546 และภารกิจส่วนใหญ่จะถ่ายโอนเสร็จสิ้นในปี 2547⁴⁶

2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2545 โดยให้มียาได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2549 คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

3) แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งเพื่อรองรับอำนาจและหน้าที่ตามภารกิจที่ถ่ายโอนจำนวน 64 ฉบับ โดยแบ่งออกเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 13 ฉบับ, ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 7 ฉบับ, ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 32 ฉบับ, ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

⁴⁶ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันยังมีภารกิจหรือบริการสาธารณะจำนวนมากที่การถ่ายโอนยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น แม้เวลาจะล่วงมาถึงปี 2548 แล้วก็ตาม

จำนวน 6 ฉบับ, ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ฉบับ และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 1 ฉบับ

4) ถ่ายโอนบุคลากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

4.1) ความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น กล่าวคือ การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจฯ ทั้งในด้านรูปแบบ วิธีการ พื้นที่ ช่วงเวลา ฯลฯ

4.2) คำนึงถึงภาระหน้าที่และความพร้อมของท้องถิ่น กล่าวคือ การถ่ายโอนบุคลากรต้องคำนึงภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลอันจะเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3) กระบวนการถ่ายโอนมีความคล่องตัวและสูงใจ กล่าวคือ กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น ต้องมีความราบรื่นคล่องตัว ยืดหยุ่นและสูงใจให้ข้าราชการไปทำงานในท้องถิ่น

4.4) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรมและได้มาตรฐาน กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรมและมีมาตรฐานในหลักการและหลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ มีกลไกดูแลความเป็นธรรม มีหลักประกันความก้าวหน้า ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ

(3) การดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการแบ่งลักษณะของการดำเนินงานตามแผนออกเป็น 4 ระบบใหญ่ คือ ด้านการถ่ายโอนภารกิจ, การเงิน การคลังและงบประมาณ, การแก้ไขกฎหมาย และการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย คือ ในส่วนของการถ่ายโอนภารกิจซึ่งมีสาระโดยสังเขป คือ

1) รูปแบบการถ่ายโอน ยึดตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนกระจายอำนาจฯ โดยแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ และภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจะดำเนินการได้เองด้วย (โปรดดูแผนภาพที่ 2.1)

2) ภารกิจที่ถ่ายโอน ภารกิจที่จะถ่ายโอนแบ่งออกเป็น 6 ด้าน รวม 245 เรื่อง โดยภารกิจเหล่านี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ ได้แก่ งานด้านคุณภาพชีวิตที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขมูลฐาน งานด้านความจำเป็นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและทรัพย์สิน งานด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และงานอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำโดยอิสระ คือ งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานส่งเสริมอาชีพ งานส่งเสริมประชาธิปไตย งานส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว งานด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (รายละเอียดของผลการศึกษาด้านภาพและความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโปรดดูในบทที่ 3)

ตารางที่ 2.4

สรุปภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: จำแนกตามประเภทและลักษณะงาน

ด้าน	จำนวน หน่วยงานที่โอน	งาน	ตัวอย่างของงาน
โครงสร้างพื้นฐาน	87 เรื่อง (7 กระทรวง 17 กรม)	การคมนาคมและ การขนส่ง	การสร้างซ่อมแซมและดูแลถนนหนทาง สะพาน สถานีขนส่ง
		สาธารณสุขโรค	การดูแลแหล่งน้ำขนาดเล็ก ระบบประปาชนบท การชลประทานขนาดเล็ก
		สาธารณสุขการ	การจัดการตลาดและการวางผังเมือง
การส่งเสริม คุณภาพชีวิต	103 เรื่อง (7 กระทรวง 26 กรม)	งานส่งเสริมอาชีพ	การฝึกอบรมการประกอบอาชีพ
		งานสวัสดิการสังคม	การสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ และผู้ติดเชื้อ เอดส์
		นันทนาการ	การจัดให้มีสวนสาธารณะหรือสถานพักผ่อน สนามกีฬา ลานกีฬา
		การศึกษา	อนุญาตให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ - แต่ต้องผ่าน เกณฑ์การประเมินความพร้อม
		การสาธารณสุข	การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การรักษาพยาบาล และการควบคุมโรคติดต่อ
		การปรับปรุงแหล่ง ชุมชนแออัดและการ จัดการเกี่ยวกับที่อยู่ อาศัย	การจัดหาที่อยู่ใหม่ในที่ดินเดิมและการจัดบริการ สาธารณะในชุมชนสำหรับผู้มีรายได้น้อย
การจัดระเบียบ ชุมชนสังคมและ การรักษาความสงบ เรียบร้อย	17 เรื่อง (6 กระทรวง 9 กรม)	การส่งเสริม ประชาธิปไตย ความ เสมอภาค สิทธิ เสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วน ร่วมของประชาชนใน การพัฒนาท้องถิ่น	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาท้องถิ่น

ด้าน	จำนวน หน่วยงานที่โอน	งาน	ตัวอย่างของงาน
		การป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยเบื้องต้น
		การรักษาความสงบ เรียบร้อยและความ ปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน	การเปรียบเทียบปรับในคดีอาญา การจัดทำ ทะเบียนสัตว์พาหนะ การอนุญาตให้จัดตั้งสถาน บริการ โรงแรม และการอนุญาตให้เล่นการพนัน
การวางแผน ส่งเสริมการลงทุน พาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว	19 เรื่อง (5 กระทรวง 6 กรม)	การวางแผน	การจัดทำแผนระยะยาว แผนปฏิบัติการ แผนการ ลงทุน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
		การส่งเสริมการลงทุน	การจัดทำข้อมูลการลงทุนในท้องถิ่น
		การท่องเที่ยว	การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
การบริหารจัดการ และอนุรักษ์ ทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	17 เรื่อง (4 กระทรวง 9 กรม)	การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและ บำรุงรักษาป่า	การดูแลป่าในพื้นที่ (ป่าชุมชน)
		การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่างๆ	การจัดเก็บขยะและงานการบำบัดน้ำเสีย
		การดูแลรักษาที่ สาธารณะ	การป้องกันการรुकล้ำที่สาธารณะ
ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น	2 เรื่อง (1 กระทรวง 1 กรม)	การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุมดูแล โบราณสถานและ โบราณวัตถุ	การดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุขึ้น พื้นฐาน (การดูแลทำความสะอาด)
		การดูแลพิพิธภัณฑ และหอจดหมายเหตุ	การจัดการความรู้ในชุมชนโดยการจัดทำพิพิธภัณฑ ชุมชน

ที่มา: สรุปจาก สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้าน
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.257-488.

2.3

วิธีการในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น

เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในยุคปัจจุบันกำลังถูกท้าทายที่เปลี่ยนจุดเน้นจากมิติทางการเมืองในอดีตมาสู่มิติทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นก็คือ การเปลี่ยนจากข้อถกเถียงเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับความจำเป็นหรือบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตยมาเป็นคำถามเกี่ยวกับความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน⁴⁷ ด้วยเหตุนี้ ในส่วนนี้จึงจำเป็นที่จะต้องสรุปถึงรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นให้เข้าใจเบื้องต้นเสียก่อน เพื่อที่จะนำไปเป็นกรอบในการจัดทำข้อเสนอแนะรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดบริการแต่ละประเภทอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ในบทต่อไป

คำว่า “บริการสาธารณะท้องถิ่น” คือ กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการโดยอยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของท้องถิ่น⁴⁸ อย่างไรก็ดี บริการสาธารณะท้องถิ่นถือเป็นภารกิจที่สำคัญและมีความหลากหลาย แต่เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องขีดความสามารถและจำนวนประชากรที่แตกต่างกัน รวมไปถึงเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้ในบางกรณีท้องถิ่นไม่อาจลงมือจัดทำบริการสาธารณะได้เองทั้งหมด จึงอาจมีการโอนอำนาจบางอย่างของตนให้แก่องค์กรอื่นร่วมดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการให้

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดการกิจการนั้นๆ ด้วยตนเอง หรืออาจจะมอบหมายให้เอกชนทำทั้งหมดก็ได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีอำนาจมอบให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกนิติบุคคลหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้นแทนท้องถิ่น โดยสามารถควบคุมองค์กรนั้นได้อย่างใกล้ชิด หรือหากท้องถิ่นต้องการทำกิจการในลักษณะมหาชนก็อาจจัดตั้งสหการขึ้น แต่หากต้องการจัดทำอย่างในระบบธุรกิจเพื่อให้เกิดความคล่องตัวก็สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดของตนเอง หรือจะถือหุ้นในบริษัทจำกัดร่วมกับบุคคลอื่นก็ได้ ทั้งนี้ กล่าวโดยสรุปอาจแบ่งวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นได้เป็น 5 วิธีการใหญ่ๆ คือ

⁴⁷ อรทัย กัทธล, *Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546), น.1

⁴⁸ Jacques Baquenaud, *La Décentralisation* (Paris: P.U.F., 1980), p.683 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, น.452.

๑ วิธีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หมายถึง ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองโดยใช้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยเงินในงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวแยกย่อยออกเป็น 2 กรณี คือ 1) การจัดทำในรูปแบบส่วนราชการทั่วไปคือสำนักหรือกองต่างๆ และ 2) การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยให้หน่วยงานเหล่านี้มีกฎระเบียบของตนเองโดยเฉพาะตลอดจนมีระบบงบประมาณและการคลังแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อประกอบการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๑ วิธีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น การจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการนี้ อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง โดยหากมีการร่วมดำเนินการกับองค์กรอื่นก็จะสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวยังแยกย่อยออกเป็น 2 กรณี เช่นเดียวกับวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง คือ 1) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบของการจัดทำความตกลงร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ ซึ่งมี 2 วิธีการคือการดำเนินการในรูปแบบสหการและการจัดตั้งบริษัทจำกัด

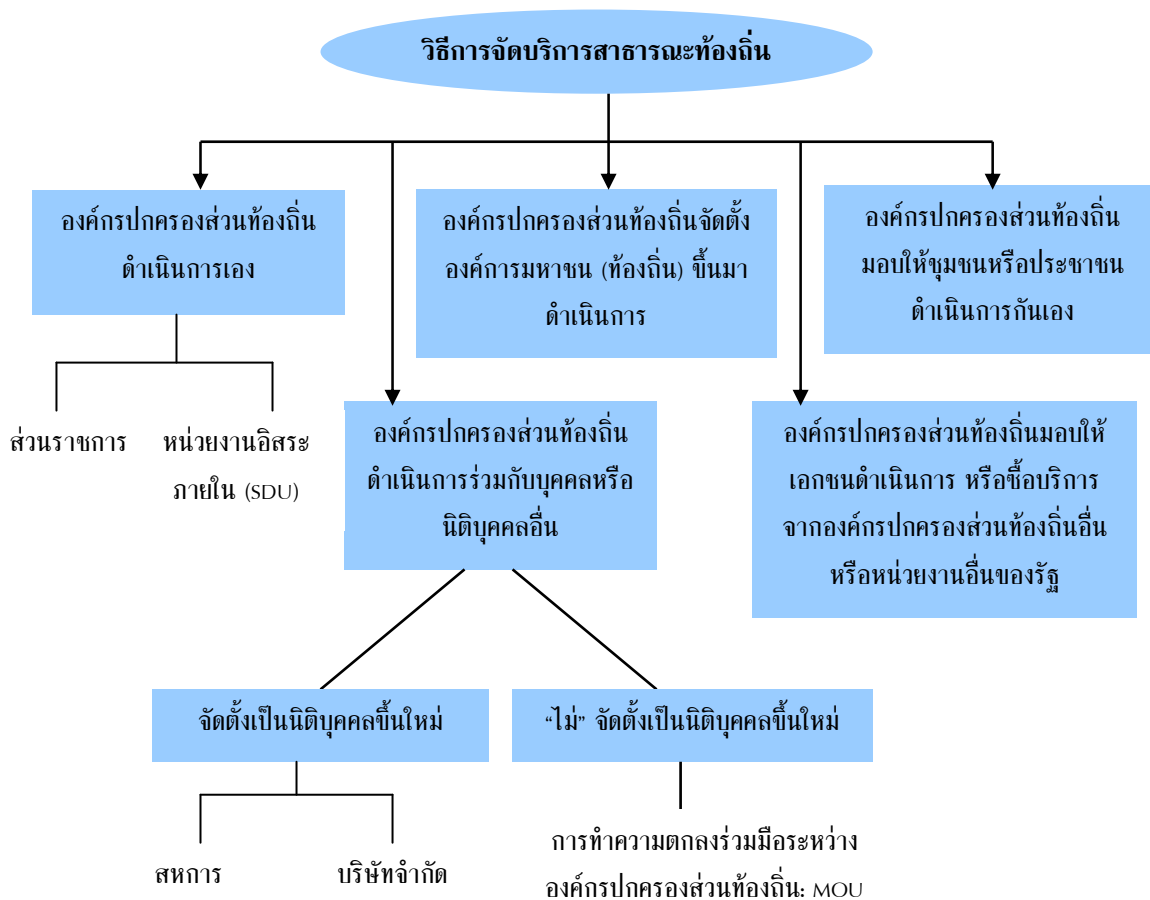
๑ วิธีที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหาชน (ท้องถิ่น) ขึ้นมาดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวคิดและวิธีการใหม่เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการดำเนินการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปแบบส่วนราชการอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการดำเนินการในรูปแบบนี้จะมีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นต่างหากโดยมีกฎระเบียบของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงมีความคล่องตัวทางการบริหารจัดการสูง อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหมายขององค์การมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาแต่ประการใด โดยหากจะดำเนินการก็จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้น

๑ วิธีที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการหรือซื้อบริการ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยการซื้อบริการจากเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐโดยไม่จำเป็นต้องไปจัดตั้งหน่วยงานของตนเองขึ้นมาดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะให้สูญเสียงบประมาณและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ควรเป็นการซื้อบริการจากหน่วยงานที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งตามหลักของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) อาจเรียกวิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้ว่า “Purchaser-Provider Arrangement: PPA”

๖ วิธีที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ชุมชนหรือประชาชนดำเนินการ
 กันเอง วิธีการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาภายใต้บริบทใหม่ของการบริหารการปกครองที่เปิดโอกาสให้ภาค
 ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในด้านการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ
 (People's Audit) ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจบริการสาธารณะบางประเภท
 โดยการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบนี้เหมาะสมกับภารกิจที่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยตรงแก่
 ประชาชนในพื้นที่หรือเป็นเรื่องของประชาชนเอง ซึ่งต้องการระบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและระบบ
 ที่สามารถดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนได้สูง โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุม
 กำกับดูแล วางมาตรฐานการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย อำนวยความสะดวกและสนับสนุน
 ทรัพยากรต่างๆ เช่น สนับสนุนงบประมาณ ความรู้ด้านวิชาการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่
 ประชาชนดำเนินการ

แผนภาพที่ 2.2

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น



รูปแบบและวิธีการในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะทั้ง 5 วิธีหาดังกล่าว มีข้อแตกต่างกันอยู่หลายประการ โดยแต่ละวิธีก็จะมีข้อจำกัดและเงื่อนไขในการดำเนินการแตกต่างกันไป ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าจะเหมาะสมกับบริการสาธารณะประเภทใด ตลอดจนไปจนถึงคุณลักษณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาทิ ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนบุคลากร จำนวนงบประมาณ เป็นต้น ทั้งนี้ รายละเอียดของการดำเนินการในแต่ละวิธีการสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.5

สรุปเปรียบเทียบสถานะทางกฎหมายขององค์กรตามลักษณะวิธีการจัดบริการสาธารณะที่ลงเิน

คุณลักษณะ					
รูปแบบ	ลักษณะองค์กร	ความเป็นนิติบุคคล	ลักษณะกิจกรรม	งบประมาณ	กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับ
จัดทำเอง	ส่วนราชการ (สำนัก/กอง)	ไม่เป็น	ควบคุม ออกกฎเกณฑ์ และ ให้บริการสาธารณะบางประเภทที่ อปท. มีขีดความสามารถ	ใช้งบประมาณของ อปท. โดยตรง	แบบเดียวกับราชการ
สหการ	ไม่ใช้ส่วนราชการ	เป็น	ให้บริการโดยไม่แสวงหากำไร	อปท. อุดหนุน งบประมาณส่วนใหญ่, รายได้บางส่วนมาจาก สหการ	มีกฎเกณฑ์เฉพาะ
บริษัทจำกัด	ไม่ใช้ส่วนราชการ	เป็น	ให้บริการโดยแสวงหากำไร	อปท. ถือหุ้น, รายได้หลักมาจากกำไรของ ผลประกอบการ	ร่วมกับ อปท. หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ
องค์การมหาชน (ท้องถิ่น)	ไม่ใช้ส่วนราชการ	เป็น	ให้บริการโดยไม่แสวงหากำไร	อปท. อุดหนุน งบประมาณบางส่วน	อปท. ถือหุ้นฝ่ายเดียว หรือร่วมถือหุ้นกับคนอื่น
ให้ออกชน หรือ อปท. ให้องค์กรหน่วยงานของรัฐทำให้	ไม่ใช้ส่วนราชการ	ไม่เป็น	กิจกรรมที่ อปท. ไม่จำเป็นต้อง ทำเองหรือไม่พร้อมที่จะทำ	อปท. ซื้อบริการโดยใช้ งบประมาณของ อปท.	ดำเนินการโดย อปท. ฝ่ายเดียวแต่แยกเป็น นิติบุคคลต่างหาก
ให้ชุมชนหรือประชาชน ดำเนินการกันเอง	ไม่ใช้ส่วนราชการ	ไม่เป็น	กิจกรรมที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์ ของชุมชนและประชาชน	อปท. จัดสรร งบประมาณให้	อปท. ซื้อบริการและ กำกับการดำเนินงานใน เรืองนั้น

2.3.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น โดยหลักการแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ดำเนินการเอง เนื่องจากเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ตลอดจนส่งผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่รู้และเข้าใจปัญหาภายในท้องถิ่นของตนได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ผู้ที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้ตรงกับเป้าหมายและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุดจึงควรจะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นนั่นเอง

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ซึ่งในประเทศไทยนั้น โดยปกติจะดำเนินการในรูปแบบของ “ส่วนราชการ” (สำนัก/กอง) โดยจะดำเนินการในลักษณะที่ฝ่ายปกครองต้องการควบคุมทิศทางของกิจการนั้น และฝ่ายปกครองต้องการบริหารกิจการนั้นด้วยบุคลากรและทรัพย์สินของตน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง ตลอดจนดำเนินการด้วยเงินในงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิธีการดังกล่าวนี้ นอกจากจะต้องประกอบด้วยลักษณะทั่วไปของบริการสาธารณะแล้ว ยังมีลักษณะพิเศษเพิ่มอีก 4 ประการ คือ⁴⁹

(1) บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับเข้ามาจาก 3 ระบบ คือ

- เป็นข้าราชการหรือเจ้าพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการหรือพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรณีของไทยในปัจจุบันก็คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั่นเอง
- เป็นบุคลากรซึ่งอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครอง แต่ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น บุคลากรที่ทำสัญญาจ้างกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ผู้ค้นคว้าวิจัยต่างๆ เป็นต้น
- เป็นบุคลากรที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับเข้ามาภายใต้ระบบกฎหมายแพ่ง ได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴⁹ สิริพร มณีภักดิ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 5, น.72.

(2) ทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นต้องเป็นทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้มีได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไปดังกรณีทรัพย์สินของเอกชน กล่าวคือ บุคคลใดจะยึดหรือยกอายุความขึ้นต่อสู้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้

(3) การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนิน “ราชการ” นั้น ย่อมมีวิธีการแตกต่างจากการกระทำของเอกชนเนื่องจากการเป็นกรใช้อำนาจมหาชน คือ เป็นอำนาจเหนือเอกชน อาจมีผลบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาร่วมกัน ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน ทั้งนี้ จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างสะพานลอยเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้รับความสะดวกและมีความปลอดภัยในการข้ามถนน หากก่อผลกระทบทำให้เอกชนซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นบางคนต้องขาดความสะดวกสบาย หรือหากต้องเสียประโยชน์ไปบ้าง เอกชนผู้นั้นก็ต้องยอมรับเช่นนั้น เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความเจริญของท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(4) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกิจการที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทนโดยตรง เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทนี้มักเป็นกิจการที่จำเป็นและไม่อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการจัดทำแทนได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจัดทำและดำเนินการโดยไม่คิดค่าบริการ นอกจากภาษีอากรที่ประชาชนจะต้องเสียหรือบำรุงท้องถิ่นของตนอย่างไรก็ดี ยังมีกิจกรรมบางอย่างที่เอกชนผู้รับประโยชน์ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการบ้างเพราะฝ่ายปกครองเห็นว่าผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะบางอย่างควรที่จะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนั้น เช่น การศึกษา และการขนส่ง เป็นต้น ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางฉบับก็ได้มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 92 บัญญัติว่า “กรุงเทพมหานครอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการก็ได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร”

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยวิธีการนี้ เป็นวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชอบมากที่สุด เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีข้อดีในแง่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการดำเนินการด้วยตนเองอย่างเต็มที่ ด้วยเงินในงบประมาณของตนเอง ด้วยบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ที่อยู่ในอำนาจของตน ทำให้สามารถใช้อำนาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปตามทิศทางและเป้าหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเองนี้ ยังสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) **กรณีที่ 1** การจัดตั้งหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาโดยใช้กฎระเบียบของราชการต่างๆ ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบของกองหรือสำนัก ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการทั้งหมด

(2) **กรณีที่ 2** การจัดตั้งหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาโดยให้หน่วยงานเหล่านี้มีกฎระเบียบของตนเองโดยเฉพาะ โดยหลักการที่สำคัญก็คือ “มีระบบงบประมาณและการคลังแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” บริการสาธารณะในรูปแบบนี้ยังคงไม่ต้องการให้หน่วยงานที่สร้างขึ้นใหม่แยกตัวเด็ดขาดออกไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ประการใด หากแต่ต้องการให้เกิดการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นคล่องตัว ดังตัวอย่างของการประกอบการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย หรือกรณีหน่วยงานที่เรียกว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” (Service Delivery Unit: SDU) ที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 ซึ่งส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดตั้งขึ้นมาได้ เป็นต้น

2.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น

การจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการนี้ อาจมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีข้อจำกัดในเชิงของการบริหารงานในหลายประการ อาทิเช่น การมีขนาดองค์กรที่เล็กเกินไป การขาดแคลนบุคลากร (ทั้งในแง่ของจำนวนและสมรรถนะในการดำเนินกิจการบางอย่าง) ตลอดจนการขาดแคลนงบประมาณ เป็นต้น โดยหากมีการร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทหรือบางภารกิจกับองค์กรอื่นก็จะส่งผลให้สามารถจัดบริการสาธารณะเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น (โดยต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการเช่นนั้น) ทั้งนี้ วิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กรณี คือ (1) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ (การทำความตกลงร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Memorandum of Understanding: MOU)) และ (2) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ (ในรูปแบบสหการและบริษัทจำกัด) โดยแต่ละกรณีมีรายละเอียดดังนี้

2.3.2.1 การดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดย “ไม่จัดตั้ง” เป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่: การทำความตกลงร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (MOU)

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีความสามารถในการที่จะกระทำการกิจการต่างๆ ที่โดยสภาพแล้วนิติบุคคลสามารถทำได้เช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่นๆ เพียงแต่ต้องกระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นก็ถือเป็นภารกิจหนึ่งที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ต่างหาก แต่เป็นการจัดทำในลักษณะที่อาศัยการทำความตกลงร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินงานร่วมกัน

ทั้งนี้ ขอบข่ายและประเด็นของความร่วมมือนั้น สามารถเป็นไปได้ในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การแลกเปลี่ยนบริการ (trading services), การมอบหมายให้ดำเนินการแทน (entrustment), การให้เช่าอุปกรณ์ (renting equipment), การใช้บุคลากรและสำนักงานร่วมกัน (sharing staff and office) และการรวมบริการเพื่อจัดทำร่วมกัน (consolidating services) เป็นต้น⁵⁰

ความร่วมมือในรูปแบบนี้ ปรากฏอยู่เป็นการทั่วไปในระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ แม้แต่ในประเทศไทย อาทิเช่น กรณีของความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลวัฒนานคร และเทศบาลเมืองวัฒนานคร (จังหวัดสระแก้ว) ซึ่งมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน ที่ได้ร่วมกันใช้ประโยชน์และดูแลรักษาสวนสาธารณะขนาดใหญ่ร่วมกัน กล่าวคือ แม้ว่าสวนสาธารณะจะอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลวัฒนานคร แต่เนื่องจากผู้ใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่กลับเป็นประชาชนในเขตเทศบาล อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็มีศักยภาพจำกัดในการดูแลและบำรุงรักษา จึงมอบอำนาจให้เทศบาลดำเนินการในภารกิจด้านนี้แทน เป็นต้น⁵¹

ความร่วมมือในรูปแบบนี้มีจุดแข็งหรือข้อดีหลายประการก็คือ เป็นระบบความร่วมมือที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยง่าย เนื่องจากไม่จำเป็นต้องอาศัยกรอบทางกฎหมายในการจัดตั้งและกำหนดสภาพใหม่ที่เกิดจากความร่วมมือ หากแต่อาศัยข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมถึงขอบข่ายของความร่วมมือก็สามารถเป็นไปได้ในหลากหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความใกล้ชิดและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน หรือในบางกรณีหากมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับกิจการที่เกิดจากความร่วมมือ ก็

⁵⁰ สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), น.168.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, น.168.

สามารถจะมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งดำเนินการแทนในฐานะนิติบุคคลได้ ดังนั้น การทำความตกลงร่วมกัน (MOU) จึงนับเป็นรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่นมากที่สุด⁵²

อย่างไรก็ดี เงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จต่อระบบความร่วมมือในรูปแบบนี้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการมีสายสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความร่วมมือในรูปแบบนี้จะวางอยู่บนการติดต่อสัมพันธ์ส่วนตัวค่อนข้างสูง อีกทั้งกระบวนการตัดสินใจต่างๆ นั้น จะต้องอาศัยความเห็นชอบร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ดังนั้น จึงอาจไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการดำเนินงานร่วมกันที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก⁵³

2.3.2.2 การดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดย “จัดตั้ง” เป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่: รูปแบบสหการและรูปแบบบริษัทจำกัด

นอกจากวิธีการทำความตกลงร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (MOU) แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ก็ได้ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้กำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในลักษณะของการดำเนินการร่วมกับองค์กรอื่นโดยการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ไว้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การดำเนินการร่วมกับนิติบุคคลอื่นในรูปแบบของ “สหการ” และการดำเนินการร่วมกับนิติบุคคลอื่นในรูปแบบของ “บริษัทจำกัด”

(1) การดำเนินการร่วมกับนิติบุคคลอื่นในรูปแบบของ “สหการ”

“สหการ” เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายที่เรียกว่าองค์การมหาชนทางพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองฝ่ายปกครองอื่นจัดตั้งขึ้นต่างหากเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพราะการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางกรณีต้องการความเป็นเอกเทศทางการเงินและการบริหาร นอกจากนี้ บริการสาธารณะบางเรื่องก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งการร่วมมือกับองค์กรอื่นยังก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และการระดมความคิด ทำให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การร่วมมือกับองค์กรอื่นยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ลดต้นทุนในการดำเนินงานให้น้อยลง อันเป็นการลดภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีรายได้น้อย หรือขาด

⁵² เรื่องเดียวกัน, น.168-169.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, น.169.

ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะแต่เพียงลำพัง โดยหากมีการร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรฝ่ายปกครองอื่นก็อาจส่งผลให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามที่ต้องการได้

ความร่วมมือในรูปแบบของ “สหการ” นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวมาแล้ว ยังเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น อันได้แก่ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์มุ่งรักษาและดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น จึงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากความร่วมมือในการดำเนินการดังกล่าว โดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าเอกชนรายใดจะเข้ามาดักตวงผลประโยชน์เป็นการส่วนตัวจากความร่วมมืออันนี้

กรณีประเทศญี่ปุ่น ขอบข่ายภารกิจหน้าที่ขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับประเภทหรือรูปแบบขององค์กรความร่วมมือที่จะจัดตั้งขึ้น แต่โดยส่วนใหญ่แล้วนิยมที่จะจัดตั้งในรูปแบบสหการพิเศษ ซึ่งจะมุ่งจัดทำภารกิจเฉพาะด้านตามที่เทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกได้ตกลงกัน เช่น การกำจัดขยะ การจัดหา น้ำสำหรับอุปโภคบริโภค และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หรือในกรณีของบริษัทพัฒนาท้องถิ่น ก็จะถูกกรอบทางกฎหมายกำหนดชัดเจนให้ดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่และจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อการพัฒนาตามแผนที่กำหนดไว้

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา เกือบทั้งหมดขององค์กรความร่วมมือจะมุ่งเน้นการจัดทำภารกิจเฉพาะด้านในรูปแบบเขตพิเศษ เช่น การศึกษา การป้องกันอัคคีภัยและบรรเทาสาธารณภัย และการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งอำนาจในการดำเนินการกิจขององค์กรความร่วมมือจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรจัดตั้ง

(สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการ
จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), น.165.)

สำหรับในประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่รับรองสถานะทางกฎหมายของการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการ อาทิเช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 58 ที่ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย”

และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 95 บัญญัติว่า “ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็น

องค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทน กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”

จากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฉบับดังกล่าว พิจารณาจะเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นในการจัดทำกิจการที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของตน โดยจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า “สหการ” ขึ้น อันมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- กิจการที่จะจัดทำนั้นต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะร่วมกันทำให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง
- การจัดตั้งและยุบเลิกสหการ ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา คือ ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย
- สหการที่ตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ใช่ท้องถิ่น เพราะไม่ใช่องค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง หากแต่เป็นเพียงองค์การมหาชน
- คณะกรรมการบริหารต้องประกอบไปด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งรวมอยู่ด้วย
- เมื่อมีการจัดตั้งสหการแล้ว สหการมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนั้นๆ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้างก็ขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จะพบว่า มีหลักการและวิธีการดำเนินงานที่เหมือนกัน หากแต่มีรายละเอียดบางส่วนในข้อกำหนดที่แตกต่างกันบ้าง กล่าวคือ การจัดตั้งสหการของเทศบาลไม่ได้อนุญาตให้เทศบาลไปรวมกลุ่มกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งแตกต่างกับกรณีของเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยก็ไม่ได้มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหการแต่ประการใด สาเหตุสำคัญที่ไม่มีการจัดตั้งสหการในประเทศไทยนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง เพราะหากมีการจัดตั้งสหการขึ้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมอบอำนาจบางส่วนของตนให้แก่สหการซึ่งจะส่งผลให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลง อันไม่เป็นที่ประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งหลาย⁵⁴ นอกจากนั้น ยังอาจเป็นผลมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสหการอีกด้วย⁵⁵

(2) การดำเนินการร่วมกับนิติบุคคลอื่นในรูปแบบของ “บริษัทจำกัด”

“บริษัทจำกัด” เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยใช้วิธีการทางกฎหมายเอกชนมาจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว ดังนั้น แม้ไม่เขียนไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้อยู่แล้ว โดยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กฎหมายเอกชน) ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท แต่เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมการดำเนินงานของบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นได้อย่างใกล้ชิด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น และเพื่อความชัดเจนจึงได้มีการตราบทบัญญัติพิเศษในทางกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากบทบัญญัติทั่วไปในทางกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ เพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องของประโยชน์มหาชน เป็นเรื่องสำคัญจึงควรมีหลักกฎหมายที่ชัดเจนเป็นหลักยึดให้ปฏิบัติ

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็น วิสาหกิจของกรุงเทพมหานครที่ก่อตั้งขึ้นด้วยทุนทรัพย์ของกรุงเทพมหานคร และบริหารงานภายใต้คณะผู้บริหารมืออาชีพที่มีชื่อเสียงทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อเป็นกลไกของกรุงเทพมหานครในการพัฒนางานสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวมทั้งยังสามารถระดมทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาเมืองอันจะส่งผลให้ชาวกรุงเทพมหานครมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้รับการก่อตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2498 ในนามของ บริษัท สหสามัคคี คำสัตว์ จำกัด เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปลูกสัตว์และการค้าเนื้อสัตว์ ต่อมาเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2537 จึงได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการงานด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เช่น การเก็บขนและกำจัดมูลฝอย การบริหารงานบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งการให้คำปรึกษาแก่กรุงเทพมหานครทั้งทางด้านวิศวกรรม สิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์ และการเงิน โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายอสังหาริมทรัพย์ และฝ่ายงานศึกษาและวิจัย

ปัจจุบันบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดเก็บและกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมูลฝอยติดเชื้อเป็นมูลฝอยที่ก่อให้เกิดการแพร่เชื้อโรคได้ จึงจำเป็นต้องได้รับการจัดการที่เหมาะสม แยกออกจากมูลฝอยชุมชน บริษัทฯ ได้เริ่มดำเนินการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ มาตั้งแต่ปี 2541 และพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบตลอดมา จนกระทั่งได้รับการรับรองระบบบริหารคุณภาพ ISO 9001 : 2000 ในปี 2543 จนถึงปัจจุบัน (ที่มา: www.thanakom.co.th)

⁵⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539), น.58-59.

⁵⁵ โปรตูลายละเอียดใน สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, อ้างแล้ว, น.154 -156.

การก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักกฎหมายที่คล้ายคลึงกันไว้ คือ

- บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กฎหมายไม่ได้ระบุคำว่า “กิจการค้าขาย” ไว้จนเข้าใจว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ต่างเล็งเห็นว่าการก่อตั้งบริษัทจำกัดนั้นก็คือการทำการค้าขายนั่นเอง จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติคำว่า “การค้า” ไว้อีก เพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบกิจการอย่างอื่นนอกจากกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคไม่ได้ เว้นแต่บริษัทจำกัดนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่⁵⁶
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทจำกัดนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทจำกัดเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน แต่ถ้าเป็นบริษัทจำกัดที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วยก็ไม่บังคับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือหุ้นเกินร้อยละ 50
- สภาท้องถิ่นมีมติให้ความเห็นชอบ
- ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นพิจารณาจะเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัดได้เนื่องจากรัฐประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลี้ยงตัวเองได้ โดยเปิดโอกาสให้ทำการค้าในรูปแบบของบริษัทจำกัด แต่เนื่องจากงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาลงทุนนั้นเป็นรายได้ที่มาจากภาษีอากรของราษฎร เมื่อนำมาร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นที่เป็นเอกชน หากกิจการนั้นเกิดขาดทุน ผลร้ายก็จะเกิดแก่เงินภาษีอากรที่นำไปลงทุนซึ่งทำให้งบประมาณที่จะนำมาบำรุงท้องถิ่นก็จะลดน้อยลงไปด้วย ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำงบประมาณมาลงทุนทำการค้าเช่นนี้จึงเป็นการเสี่ยง กฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการค้าโดยมีความรับผิดชอบในรูปของบริษัทจำกัดอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน⁵⁷

นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังกำหนดให้บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นนี้จะต้องมีวัตถุประสงค์แต่เฉพาะเพื่อกิจการการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น ซึ่งคำว่า “สาธารณูปโภค” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน⁵⁸ ระบุว่า คือ “การประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็น

⁵⁶ มาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528.

⁵⁷ สิริพร มณีรักษ์, อ้างแล้ว, น.75.

⁵⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, อ้างแล้ว, น.50.

การทั่วไป เช่น ไฟฟ้า ประปา” ดังนั้น จึงทำให้เห็นได้ว่าบริษัทจำกัดในกรณีนี้ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอันจำกัดแคบกว่าการพาณิชย์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำเองหรือตั้งบริษัทจำกัดขึ้นจัดทำก็ได้

ในอีกประการหนึ่ง การดำเนินงานในรูปแบบนี้มีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ซึ่งเป็นธรรมดาที่เอกชนย่อมต้องการที่จะได้รับผลประโยชน์จากการร่วมลงทุนนี้ด้วย อันอาจจะมีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะส่วนท้องถิ่นได้ กล่าวคือ มีความเป็นไปได้ที่เอกชนจะดำเนินการโดยมุ่งผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก และละเลยผลประโยชน์สาธารณะส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ คือ ประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดว่าจะต้องตราเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น ต้องตราเป็นเทศบัญญัติสำหรับเทศบาล (มาตรา 61) หรือต้องตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร สำหรับกรุงเทพมหานคร (มาตรา 97) ฯลฯ ส่วนการจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้น กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่า ต้องได้รับมติเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากถือว่าการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคด้วยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนี้เป็นการดำเนินกิจการในลักษณะพาณิชย์ด้วย การจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดนี้ก็ต้องออกเป็นกฎหมายลำดับรองด้วยเช่นกัน⁵⁹

สำหรับสถานะทางกฎหมายของบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวมีสภาพเป็นวิสาหกิจมหาชนตามองค์ประกอบของวิสาหกิจมหาชน กล่าวคือ 1) เป็นองค์กรที่มีสถานะนิติบุคคล 2) เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการค้าหรืออุตสาหกรรม และ 3) รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นถือหุ้นในองค์กรนั้นเกินกว่าร้อยละ 50 หรือควบคุมการบริหารงานขององค์กรนั้น

อย่างไรก็ตาม บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นนี้มีใช้รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย ทั้งนี้เพราะตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งบัญญัติว่า “...รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

- (ก) บริษัท หรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (ข) บริษัท หรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (ค) บริษัท หรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

⁵⁹ เพิ่งอ้าง, น.55.

(ง) บริษัท หรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

จากบทบัญญัติดังกล่าวพิจารณาจะเห็นได้ว่า บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นเกินร้อยละ 50 นั้น มิใช่รัฐวิสาหกิจตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เพราะคำว่ารัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงแต่เฉพาะวิสาหกิจของ “รัฐ” เท่านั้น ไม่รวมวิสาหกิจของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

อนึ่ง การจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ นอกจากจะอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนแล้ว กฎหมายมหาชน (กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้ก็จะต้องได้รับการเคารพจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน การกระทำใดๆ ซึ่งฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นย่อมเปิดโอกาสให้ส่วนกลางเข้ามาใช้อำนาจกำกับดูแลอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดนี้ยังมีความคล้ายคลึงกับการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานในลักษณะสาธารณูปโภคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินงานในลักษณะของ “สหการ” ก็ได้ หากแต่มีข้อแตกต่างบางประการ คือ บริษัทจำกัดนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายแพ่ง ในขณะที่สหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (ทบวง การเมือง) ด้วยเหตุนี้ การดำเนินกิจการบริการสาธารณะในรูปแบบของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจทำให้การบริการสาธารณะนั้นๆ ดำเนินไปในแนวทางเดียวกับของทางราชการ ในขณะที่หากใช้รูปแบบของบริษัทจำกัด กิจการนั้นจะมีความคล่องตัวกว่า เพราะเป็นการดำเนินการในรูปแบบของเอกชน ซึ่งขั้นตอนต่างๆ ไม่สลับซับซ้อนหรือยุ่งยากดังเช่นกรณีราชการ

2.3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหาชน (ท้องถิ่น)

นอกจากการจัดตั้งสหการและการตั้งบริษัทจำกัดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่อตั้งนิติบุคคลอีกประเภทหนึ่งได้ซึ่งก็คือองค์การมหาชนท้องถิ่น โดยองค์การมหาชนท้องถิ่นนี้จะมีคุณลักษณะทางการบริหารคล้ายคลึงกับองค์การมหาชนของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะหรือที่มักเรียกว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐบาล และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 โดยกิจการขององค์การมหาชนท้องถิ่นควรเป็นกิจกรรมประเภทเดียวกับองค์การมหาชนของรัฐอันได้แก่

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 5 (วรรคสอง)

....การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทาง การแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือดำเนินการอันเป็น สาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

ข้อจำกัดของการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบนี้ก็คือ ระบบกฎหมายไทยยังไม่เปิดช่องให้ ดำเนินการได้ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลที่กำลังจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่นอยู่ก็พยายามแก้ไขเปิดช่องให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์การมหาชน (ท้องถิ่น) ขึ้นได้ ซึ่งหมายความว่าแทนที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปจัดตั้งสหการโดยร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นไปตั้งบริษัทเพื่อแสวงหากำไรกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจเห็นว่ากิจกรรมบางชนิดหรือบางประเภทที่ควรมีนิติบุคคลแยกออกไปต่างหาก มีระบบบัญชี คำนวณผลต้นทุนโดยเฉพาะของตนเองโดยไม่ต้องไปยุ่งกับคนอื่น ก็ตั้งองค์กรที่เรียกว่า องค์การมหาชนขึ้นได้นั่นเอง โดยข้อดีของรูปแบบนี้ก็คือ มีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นต่างหากโดยมี กฎระเบียบของตนเองโดยเฉพาะจึงมีความคล่องตัวสูง นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ยังสามารถดำเนินการโดยตนเองได้โดยไม่ต้องร่วมมือกับองค์กรอื่น ส่วนข้อด้อยของการจัดทำบริการ สาธารณะรูปแบบนี้ก็คือ ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรากฎหมายขององค์การมหาชนท้องถิ่นขึ้นแต่ประการใด ดังนั้น หากจะดำเนินการก็จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมาเสียก่อน

2.3.4**องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการหรือซื้อบริการจาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ**

กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทั้ง 5 ฉบับ ได้กำหนดให้อำนาจแก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ รวมไปถึง การดำเนินการพาณิชย์ การจัดการเรื่องการค้า การงบประมาณ การเงิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ เพื่อบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นนั้นๆ เช่น มาตรา 97 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เป็นต้น

นอกจากการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อ บริการจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ได้ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อาจซื้อบริการในเรื่องการจัดทำฝั่มเมืองจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือ เทศบาล อาจซื้อบริการเรื่องการจัดน้ำเสียจาก อบจ. ฯลฯ เป็นต้น โดยการซื้อบริการในลักษณะนี้มีข้อดีในแง่ที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องไปก่อตั้งหน่วยงานของตนเองขึ้นให้สูญเสียเวลาและงบประมาณ สามารถใช้บริการของหน่วยงานที่มีความพร้อมอยู่ก่อนแล้วได้ บริการสาธารณะที่จะต้องรับผิดชอบจึงดำเนินการได้ทันทีและอาจมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการเอง หากแต่ก็มีข้อเสียในแง่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมบริการสาธารณะนั้นได้ 100 เปอร์เซ็นต์ ดังเช่น บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะเมื่อซื้อบริการแล้วก็ต้องรับบริการตามกฎหมายเกณฑ์ที่หน่วยงานให้บริการกำหนดขึ้น

2.3.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ชุมชนหรือประชาชนดำเนินการกันเอง

การจัดบริการสาธารณะด้วยวิธีการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาภายใต้บริบทใหม่ของการบริหาร การปกครองที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในด้านการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ (People's Audit) ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจ บริการสาธารณะบางประเภท โดยการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบนี้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่เป็น การดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่หรือเป็นเรื่องของประชาชนเอง ซึ่งต้องการ ระบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและระบบที่สามารถดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนได้สูง สามารถ สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของภารกิจของประชาชนในพื้นที่ได้มากจนเกิดเป็นเครือข่ายอาสาสมัครในการ ดำเนินการ ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) จึงควรให้ภาคประชาสังคม หรือภาคประชาชนดำเนินการเองเป็นหลัก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแล วางมาตรฐานการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย อำนวยความสะดวกและสนับสนุนทรัพยากร ต่างๆ เช่น สนับสนุนงบประมาณ ความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ภาค ประชาชนดำเนินการ.



3

สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการ สาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

กรอบแนวทางในการพัฒนาระบบราชการไทยปัจจุบัน กล่าวได้ว่าให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนภารกิจไปให้กับท้องถิ่น ตลอดจนประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ดังปรากฏในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2548-2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 (การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม) ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา และสามารถบริหารจัดการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบด้วยกลยุทธ์หลักสามประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** การส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่น ทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เทคโนโลยีสารสนเทศ และการพัฒนาสังคมคุณภาพชีวิตของประชาชน **ประการที่สอง** พัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและบุคลากรในท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการปกครองตนเอง และ**ประการที่สาม** การสร้างเสริมการบริหารบ้านเมืองที่ดีในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ แผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ดังกล่าว ยังได้กำหนดในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 ให้มีการบูรณาการการทำงานทั้งแนวดิ่งและแนวราบ โดยสร้างกลไกเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างภาคราชการ (ราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น รวมถึงการบริหารราชการในต่างประเทศ) ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งการถ่ายโอนบทบาทภารกิจ การตัดสินใจ และทรัพยากรจากส่วนกลางลงสู่ระดับปฏิบัติการอีกด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า “การถ่ายโอนภารกิจไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น” นับว่าเป็นประเด็นหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการและระบบการบริหารงานในภาครัฐที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญมาก กระทั่งได้รับการบรรจุไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งเป็นแผนฉบับล่าสุดดังกล่าว โดยแผนดังกล่าวได้กำหนดตัวชี้วัด (Key Success Factor) ของการกระจายอำนาจไว้ คือ “ขีดความสามารถของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง” ซึ่งมีเป้าหมายในปี 2548-2551 คือ “จำนวนโครงการ/เรื่องที่ท้องถิ่นสามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ จะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเพียงใดก็ตาม หากแต่ปัจจัยบ่งชี้อีกประการหนึ่งของประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคือ **“สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ว่ามีความก้าวหน้าเพียงใด ส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้นเพียงใด ตลอดจนมีปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจมากขึ้นเพียงใดและอย่างไร

ด้วยเหตุดังกล่าว ในบทนี้จึงจะได้กล่าวถึง “สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม” ว่าเป็นไปในลักษณะเช่นใด การถ่ายโอนภารกิจมีความก้าวหน้ามากขึ้นเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการถ่ายโอนว่าเกิดจากสาเหตุประการใด และทิศทางแนวโน้มของการถ่ายโอนภารกิจจะเป็นไปในลักษณะใด โดยสาระสำคัญจะได้อธิบายในแต่ละส่วนดังนี้

3.1

หลักการ รูปแบบ และขอบเขตการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนแรกซึ่งจะกล่าวถึงหลักการ รูปแบบ และขอบเขตการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) หลักการทั่วไป 2) รูปแบบในการถ่ายโอนภารกิจ และ 3) ขอบเขตการดำเนินการถ่ายโอน โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 หลักการทั่วไป

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ได้กำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาการถ่ายโอนไว้ดังนี้¹

¹ ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ระหว่างการจัดทำ (ร่าง) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และอยู่ระหว่างการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2549)

(1) การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิชิตอาชญากรรม การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

(2) ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก

สำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน^๒ ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสม และประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

(๓) การถ่ายโอนภารกิจคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

(๔) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด สามารถทำความเข้าใจดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

(๕) ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ และประสิทธิภาพการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

^๒ สำหรับภารกิจขององค์การมหาชนนั้น ในปัจจุบันคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุงแผนปฏิบัติการ (คณะทำงานชุดที่ ๑ เรื่อง ยุทธศาสตร์) ได้เสนอให้มีการตัดออกเนื่องจากคุณลักษณะภารกิจขององค์การมหาชนนั้น โดยหลักแล้วเป็นการดำเนินการภารกิจเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการปกติ ดังนั้น ภารกิจขององค์การมหาชนจึงไม่ควรนำมากำหนดให้เป็นภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน ๒๕๔๙).

(6) การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการหรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

(7) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

(9) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

(10) อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30

(1) ของพระราชบัญญัตินี้กล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

(11) ภารกิจหนึ่งๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการบริหารสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

(12) การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(13) การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุดโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

(14) การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

(15) การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

(16) การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

(17) การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการให้บริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

(18) การจัดการกองทุนต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำ (ร่าง) แผนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และอยู่ในระหว่างการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2549) ซึ่งปรากฏให้เห็นหลายประเด็นที่มีการแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมลงไปในหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้^๓ (ส่วนที่ตัดออกจะแสดงเป็นเครื่องหมายขีดทับ/ส่วนที่มีการเพิ่มเติมจะแสดงโดยการขีดเส้นใต้ข้อความ)

(1) การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

(2) ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก

สำหรับการกิจของรัฐวิสาหกิจ ~~และองค์การมหาชน~~ ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสม และประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจในบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการในลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์พิเศษกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบแทนเนื่องจากการใช้ประโยชน์จากแผนงานโครงการของรัฐวิสาหกิจได้รับจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุน หรือโดยการให้ส่วนลดจากค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ หรือหักค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ่ายไปเพื่อชดเชยกับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

^๓ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นร่างแผนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548), น.10-13.

(3) การถ่ายโอนภารกิจค้ำึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือภารกิจที่ถ่ายโอนมีต้นทุนสูงและเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็อาจถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ

ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

(4) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด สามารถทำความเข้าใจดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเมื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ และการบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับ และต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม

(6) การทับซ้อนในเชิงพื้นที่และการปฏิบัติตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ค้ำึงถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ ระดับบน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบภาพรวมทั้งจังหวัด ระดับล่าง คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบในเขตพื้นที่

สำหรับภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นก่อนที่ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ใช้บังคับ มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป

(5) (7) ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งจะพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ และประสิทธิภาพการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้สามารถกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจได้

(๘) การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการหรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

(๗) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๙) เรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ในหลักการรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ หรือกรณีที่โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น อาจให้มีระบบสมทบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอัตราที่เหมาะสม

(๑๐) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยึดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

(๑๑) ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร และทรัพย์สินภายในช่วงเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

(๑๒) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอน มิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

(๑๓) อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ (๑) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้ความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

(14) ภารกิจหนึ่งๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการบริหารสาธารณะตามขนาดและเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

(15) การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อมๆ กัน ควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนต้องมีแผนการถ่ายโอนที่ชัดเจนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุดโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

(16) การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

(17) การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

(18) การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

(17) การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย สำหรับทรัพย์สินที่เป็นเครื่องจักรกลขนาดใหญ่ มีค่าใช้จ่ายต้นทุนสูง ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กต้องการใช้ประโยชน์ให้ร้องขอจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ และทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรอยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ หากเป็นทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายและหากซ่อมแซมต้องใช้ต้นทุนสูงไม่ควรถ่ายโอนให้เป็นภาระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากส่วนราชการเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเพื่อบริหารจัดการกิจการของตนเอง อันเป็นการใช้ประโยชน์ในราชการตามหน้าที่ จึงจะสามารถใช้ที่ดินราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเช่ากับกระทรวงการคลังตามนัยข้อ 14 แห่งกฎกระทรวงฯ พ.ศ.2545 ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.2518 แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้ต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ที่ส่วนราชการที่ถ่ายโอนเคยดำเนินการอยู่เดิม จึงไม่ต้องเสียค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์ และค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ดินราชพัสดุเท่าที่ได้รับโอนแต่อย่างใด

~~การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย~~

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำที่ดินราชพัสดุที่รับการถ่ายโอนกิจการไปจัดหาประโยชน์ก่อให้เกิดรายได้หรือมีลักษณะนำไปจัดหาประโยชน์นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโอนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสียค่าเช่าและค่าธรรมเนียมพร้อมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.2547 ทุกประการ

(18) การจัดการกองทุนต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร หากภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2 รูปแบบในการถ่ายโอนภารกิจ

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งลักษณะของการถ่ายโอนสามารถสรุปได้ 3 ลักษณะ คือ⁴

(1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่

1.1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง หมายถึง ภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง ภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการ

1.3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพหรือเคยดำเนินการ

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ หมายถึง ภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

(3) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ หมายถึง ภารกิจที่ซับซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.207.

ทั้งนี้ แม้ว่าในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในระหว่างการจัดทำ (ร่าง) แผนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2549) หากแต่ในส่วนของการกำหนดรูปแบบของการถ่ายโอนภารกิจยังมีสาระเช่นเดียวกันกับแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับปัจจุบัน

3.1.3 ขอบเขตการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ขอบกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ได้จำแนกภารกิจที่ถ่ายโอนออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

ตารางที่ 3.1

ขอบเขตการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้าน	ภารกิจ
โครงสร้างพื้นฐาน	1) การคมนาคมและการขนส่ง • ทางบก • ทางน้ำ
	2) สาธารณูปโภค • แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท
	3) การผังเมือง
	4) การควบคุมอาคาร
การส่งเสริมคุณภาพชีวิต	1) งานส่งเสริมอาชีพ
	2) งานสวัสดิการสังคม • การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส
	3) การศึกษา

ด้าน	ภารกิจ
	● การจัดการศึกษาในระบบ ● การจัดการศึกษานอกระบบ
	4) การสาธารณสุข ● การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล ● การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
การจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 4) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
การวางแผน ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว	1) การส่งเสริมการลงทุน 2) การพัฒนาอุตสาหกรรม 3) การท่องเที่ยว 4) การพาณิชยกรรม
การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	1) การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	1) การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.257-438.	

3.2

สถานภาพและความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจ

นับตั้งแต่มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งนับถ่วงเป็นเวลาหลายปีแล้วนั้น แต่ก็ยังปรากฏให้เห็นสภาพปัญหาของการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในแง่ของกฎหมาย ปัญหาในแง่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ยังไม่มีการถ่ายโอน ปัญหาการขาดความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณสุขอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของการบริหารงาน

ภาครัฐตามกระบวนการของการปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น ซึ่งสภาพดังกล่าวแล้วแต่มีผลกระทบ ต่อสถานภาพและความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

3.2.1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจ

อย่างไรก็ดี เมื่อสำรวจสถานภาพและความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจพบว่า ใน ปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้พยายาม ดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และแก้ไขข้อบกพร่องใน กระบวนการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อทบทวนและปรับปรุงภารกิจ ที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าความก้าวหน้าและสถานภาพของ การถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2

ผลความก้าวหน้าการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้าน	สถานะ				
	ภารกิจที่ ต้องถ่ายโอน	ถ่ายโอน แล้ว	ยังไม่ ถ่ายโอน	อยู่ระหว่าง แก้ไข กฎหมาย	ยังไม่ถึง ระยะเวลา ถ่ายโอน
โครงสร้างพื้นฐาน	87	69	10	6	2
งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	65	30	3	5
การจัดระเบียบชุมชน/ สังคม การรักษาความ สงบเรียบร้อย	17	1	1	15	-

⁵ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อทบทวนและปรับปรุงภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 คณะ ได้แก่ คณะทำงานชุดที่ 1 เรื่อง ยุทธศาสตร์ มี รศ.วุฒิสาร ตันไชย เป็นประธาน, คณะทำงานชุดที่ 2 เรื่อง ภารกิจ มี รศ.อุดม ทุมโมสิต เป็นประธาน, คณะทำงานชุดที่ 3 เรื่อง การบริหารจัดการด้านการเงิน การคลัง มี รศ.สกลธี วรปัญญาวัฒนา เป็นประธาน และ คณะทำงานชุดที่ 4 เรื่อง กฎหมาย มี รศ.กมลชัย รัตนสกลวงศ์ เป็นประธาน รายงาน การประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุง แผนปฏิบัติการ ครั้งที่ 3/2548 วันที่ 28 กรกฎาคม 2548.

ด้าน	สถานะ				
	ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน	อยู่ระหว่างแก้ไขกฎหมาย	ยังไม่ถึงระยะเวลาถ่ายโอน
การวางแผน ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว	19	14	5	-	-
การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17	13	2	1	ถอน 1 เรื่อง
ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	2	-	-	-
รวม	245	164	48	25	8

ที่มา: หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ที่ นร 0106/1230 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2548 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, น. ภาคผนวก ก.

ดังนั้น คณะทำงานชุดดังกล่าวจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงและดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2 ขึ้น (ซึ่งมีรายละเอียดและความก้าวหน้าของแต่ละภารกิจดังภาคผนวก)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาตามกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล และมาตรา 17 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นก็จะพบว่า แต่ละบริการที่กำหนดไว้ (31 บริการและ 29 บริการ) มีภารกิจที่เชื่อมโยงเกี่ยวข้งกันหลายภารกิจ โดยที่บางภารกิจก็ถ่ายโอนไปแล้ว และบางภารกิจก็ยังไม่ดำเนินการถ่ายโอน ซึ่งสามารถสรุปได้ในแต่ละบริการดังนี้

ตารางที่ 3.3

สรุปสถานะของการถ่ายโอนภารกิจจำแนกรายบริการสาธารณะ 31 บริการ

	บริการสาธารณะ	สถานะการถ่ายโอน	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
2	การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
3	การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
4	การสาธารณสุขและการก่อสร้างอื่นๆ	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
5	การสาธารณสุขการ		
6	การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
7	การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วบางส่วนและทยอยถ่ายโอนในบางส่วน	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
8	การส่งเสริมการท่องเที่ยว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
9	การจัดการศึกษา	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วบางส่วนและทยอยถ่ายโอนในบางส่วน (มีปัญหาในกระบวนการและขั้นตอนการถ่ายโอน)	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
10	การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วบางส่วนและยังไม่ถ่ายโอนในบางส่วน	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
11	การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	โดยภาพรวมยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนเนื่องจากให้ อปท. เนื่องจากมีการถ่ายโอนให้เฉพาะงานด้านการรักษาความสะอาดและการดูแลความปลอดภัยเท่านั้น	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
12	การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
13	การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
14	การส่งเสริมกีฬา	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	เทศบาล, เมืองพัทยา และ

	บริการสาธารณะ	สถานะการถ่ายโอน	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
			อบต.
15	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	ยังไม่ถ่ายโอน	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
16	ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	ยังไม่ถ่ายโอน	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
17	การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง		
18	การจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
19	การสาธารณสุข การอนามัย และการรักษาพยาบาล	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
20	การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน	ยังไม่ถ่ายโอน	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
21	การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	ยังไม่ถ่ายโอน	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
22	การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	ยังไม่ถ่ายโอน	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
23	การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วบางส่วนและยังไม่ถ่ายโอนในบางส่วน	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
24	การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
25	การผังเมือง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
26	การขนส่งและวิศวกรรมจราจร	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วบางส่วนและยังไม่ถ่ายโอนในบางส่วน และต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการจัดการบริการฯ ของท้องถิ่น	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
27	การดูแลรักษาที่สาธารณะ	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
28	การควบคุมอาคาร	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว (เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย)	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.

	บริการสาธารณะ	สถานะการถ่ายโอน	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
29	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
30	การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วบางส่วนและยังไม่ถ่ายโอนในบางส่วน โดยจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการได้	อบจ., เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.
31	กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด		

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งบริการดังกล่าวนี้ครอบคลุมภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น กำหนดแผนงาน โครงการและงบประมาณ การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน การกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานนั้นๆ

สำหรับกรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้น ยังมีภารกิจที่เกี่ยวข้องอีกประการหนึ่ง คือ การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความต้องการพัฒนาของประชาชนและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด ตลอดจนการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

กล่าวสรุปโดยภาพรวม คือ ในปัจจุบันบริการสาธารณะดังกล่าวนี้มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเรียบร้อยแล้ว

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ

บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ครอบคลุมภารกิจหลายประการและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนหลายหน่วยงาน ซึ่งจำแนกออกเป็น 1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ประกอบด้วย กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม มี 17 ภารกิจ อาทิ การก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน การก่อสร้างทางลาดยาง การก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. ฯลฯ ทุกภารกิจมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล, เมืองพัทยา และ อบต.) เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ในส่วนของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม, กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจะต้องถ่ายโอนภารกิจ อาทิ งานลาดยางทางหลวงชนบท งานบำรุงรักษาทางหลวง และงาน

บำรุงรักษานนลูกวัง เป็นต้น กำลังทยอยถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาการคมนาคมทางน้ำ ประกอบด้วย กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม และกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีภารกิจได้แก่ การดูแลรักษาร่องน้ำภายในประเทศ การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ และการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ เป็นต้น โดยจากการศึกษาพบว่าทุกภารกิจมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

กล่าวสรุปโดยภาพรวม คือ ในปัจจุบันบริการสาธารณะทุกภารกิจในกลุ่มนี้ทั้งในส่วนของการจัดให้มีและบำรุงรักษาการคมนาคมทางบกและการคมนาคมทางน้ำมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

การจัดให้มีและควบคุมตลาด^๖ เป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาจากกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข โดยในปัจจุบันมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีกรุงเทพมหานครนั้น บริการดังกล่าวมีการดำเนินการอยู่แล้ว

(4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ

บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ โดยส่วนมากครอบคลุมภารกิจเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและเพื่อการเกษตรกรรมให้แก่ประชาชน อันได้แก่ การขุดลอกหนองน้ำ การปรับปรุงซ่อมแซมคลองส่งน้ำ การก่อสร้างระบบน้ำสะอาด (ประปาหมู่บ้าน) การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น เป็นต้น โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มี 5 หน่วยงาน คือ กรมชลประทาน, กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรมประมง และกรมพัฒนาที่ดิน ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวมีการถ่ายโอนภารกิจเรียบร้อยแล้ว และในส่วนหนึ่งของหน่วยงานอื่น ได้แก่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี 2 หน่วยงาน คือ กรมทรัพยากรน้ำ มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ยังไม่เรียบร้อยกำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอน

กล่าวสรุปโดยภาพรวม คือ ในปัจจุบันบริการสาธารณะดังกล่าวนี้มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วในบางส่วน และบางส่วนกำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอนซึ่งคาดว่าจะเรียบร้อยภายในปี พ.ศ.2549

^๖ ในที่นี้ไม่รวมท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(5) การสาธารณูปการ

การจัดสาธารณูปการในมาตรา 16 และ 17 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ จัดอยู่ในการจัดให้มีการควบคุมตลาด การผังเมือง และการควบคุมอาคาร ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ

การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพให้กับประชาชน เป็นบริการที่ครอบคลุมภารกิจ ได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ การสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี การฝึกอบรมอาชีพ และการฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัว เป็นต้น

บริการดังกล่าวนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนจำนวน 6 หน่วยงาน จาก 4 กระทรวง ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน และกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โดยทุกหน่วยงานมีการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

(7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน เป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุมภารกิจ ได้แก่ การจัดทำศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรให้แก่ชุมชน และงานทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 ซึ่งเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ตามลำดับ โดยในปัจจุบันภารกิจทั้งสองประการมีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

นอกจากนั้น ยังมีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานบริการข้อมูลนักลงทุน งานศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น งานเผยแพร่ข้อมูลการลงทุน งานกำกับดูแลโรงงานบางประเภท และการอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ไม่มีผลกระทบกับอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมนั้น ปัจจุบันกำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอน

(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

การส่งเสริมการท่องเที่ยวในที่นี้หมายถึงภารกิจเกี่ยวกับการวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว ซึ่งได้รับการถ่ายโอนมาจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในปัจจุบันดำเนินการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

(9) การจัดการศึกษา

การจัดการศึกษา สามารถแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ การจัดการศึกษาในระบบและการจัดการศึกษานอกระบบ โดยภารกิจของทั้งสองประเภทดังกล่าวมีทั้งที่ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วและที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอน กล่าวคือ ในส่วนที่ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วจะเป็นภารกิจที่สามารถดำเนินการได้ง่าย ได้แก่ เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) และเงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวัน เป็นต้น และในส่วนที่ดำเนินการยาก ได้แก่ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี), การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) และศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน (ทั้งในระดับอำเภอและระดับเขต) ในปัจจุบันมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางแห่ง (ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม) และอีกจำนวนมากที่ยังไม่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน ได้แก่ 1) การจัดการศึกษาในระบบ ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ, กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ 2) การจัดการศึกษานอกระบบ คือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน)

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่รับการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง และโครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มาจากสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

(10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

บริการสาธารณะเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสนั้น มีภารกิจที่เกี่ยวข้องหลายประการ อาทิเช่น การก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสนับสนุนอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) แก่เด็ก การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยภารกิจดังกล่าวมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวส่วนใหญ่มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ยกเว้นภารกิจ 2 ด้านที่ยังไม่มีการถ่ายโอน คือ การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ และการฉาปนกิจสงเคราะห์ ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดให้เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการบำรุงรักษาโบราณสถานและการดูแลรักษาโบราณวัตถุในระดับท้องถิ่น (งานด้านการรักษาความสะอาด และการดูแลรักษาความปลอดภัย) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนภารกิจมาจากกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ทั้งนี้ หากพิจารณาว่างานทั้งสองด้านมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วหรือไม่ก็จะพบว่ามีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว หากแต่เมื่อพิจารณาจากมิติด้านความสมบูรณ์ครบถ้วนของอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะก็จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดขอบข่ายงานซึ่งไม่มีความสำคัญถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีการกำหนดเงื่อนไขไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนได้นั้นก็คือเงื่อนไขด้านบุคลากร (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 14) อย่างไรก็ดี หากมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็จะเกิดเป็นปัญหาใหม่ คือ ปัญหาในด้านการบริหารจัดการซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องซื้อบริการจากหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมที่อาจต้องเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ให้บริการ (Service-Provider) เนื่องจากภารกิจด้านนี้จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ในที่นี้หมายถึงภารกิจที่เกี่ยวข้องหลัก 2 ประการ คือ 1) การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดโดยการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิมหรือจัดหาที่อยู่ใหม่ และ 2) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนจากการเคหะแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ ในปัจจุบันภารกิจดังกล่าวมีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หมายถึง การจัดให้มีสวนสาธารณะนั่นเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนมาจากกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันมีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

(14) การส่งเสริมกีฬา

การส่งเสริมกีฬา ครอบคลุมภารกิจเกี่ยวกับการจัดให้มีและดูแลสนามกีฬา (ทั้งในระดับจังหวัดและระดับรอง) การก่อสร้างลานเอนกประสงค์ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา และโครงการลานกีฬาเอนกประสงค์ระดับตำบล ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนมาจากการกีฬาแห่งประเทศไทยและสำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ โดยในปัจจุบันมีการถ่ายโอนภารกิจเรียบร้อยแล้ว

(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในที่นี้หมายถึง ภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่เป็นนายตรวจมาตราซัง ตวง วัด ตามพระราชบัญญัติมาตราซัง ตวง วัด พ.ศ.2542 รวมทั้งอำนาจในการให้คำรับรองเครื่องซัง ตวง วัด ขึ้นหลัง โดยภารกิจนี้กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีถ่ายโอนแต่ประการใด

(16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น⁷ ในที่นี้หมายถึง ภารกิจเกี่ยวกับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีถ่ายโอน

(17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(รวมกับการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย)

(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ครอบคลุมภารกิจเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียและการกำจัดมูลฝอย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย โดยในปัจจุบันภารกิจดังกล่าวนี้มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

(19) การสาธารณสุข การอนามัย และการรักษาพยาบาล

การสาธารณสุข การอนามัย และการรักษาพยาบาล ในที่นี้ครอบคลุมภารกิจหลายประการ อาทิเช่น การสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ, การแก้ไขปัญหาลูกค้า น้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์, การส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก โดยสนับสนุนวัสดุเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น บริการดังกล่าวมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน คือ กรมสุขภาพจิตและกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

(20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน ในที่นี้หมายถึง อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2481 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับการ

⁷ ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บริการดังกล่าวนี้รวมอยู่ใน “การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

ถ่ายโอนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวยังไม่ได้รับการถ่ายโอนแต่อย่างใด

(21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ในที่นี้หมายถึง การมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482, พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 และพระราชบัญญัติควบคุมและบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับการถ่ายโอนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ ซึ่งต้องรับการถ่ายโอนจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวยังไม่ได้รับการถ่ายโอนแต่อย่างใด

(22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ ในที่นี้หมายถึง การมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับการถ่ายโอนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวยังไม่ได้รับการถ่ายโอนแต่อย่างใด

(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่นๆ

การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงแรมสรรพและสาธารณสถานอื่นๆ เป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุมภารกิจจำนวนมาก ซึ่งจำแนกออกเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว ได้แก่ การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น, การทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน, การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ และการตรวจตราร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย ในส่วนของภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอน ได้แก่ การอนุญาตให้เล่นการพนัน, การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง, การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522, การอนุญาตให้ขายสุรา และการอนุญาตให้ขายยาสูบ ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน ประกอบด้วย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (เหลือการอนุญาตให้เล่นการพนันที่ยังไม่ถ่ายโอน), กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ซึ่งมีการกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม พิจารณาจะเห็นได้ว่าภารกิจในกลุ่มดังกล่าวนี้หากมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเป็นจำนวนมาก

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นบริการที่ครอบคลุมหลายภารกิจ อาทิเช่น งานพัฒนาป่าชุมชน, การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ, การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การตรวจสอบคุณภาพน้ำ และการตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กรมป่าไม้ และกรม

ประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและฯ โดยภารกิจทั้งหมดมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

(25) การผังเมือง

การจัดทำผังเมืองนับเป็นภารกิจหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งในปัจจุบันภารกิจนี้มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภารกิจดังกล่าวนี้ถือเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนยุ่งยากและต้องใช้เทคนิคเฉพาะในการดำเนินการ ดังนั้น จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญเฉพาะทาง จึงจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ยังไม่ได้ดำเนินการด้านนี้อย่างจริงจัง แม้ว่าหน่วยงานที่ถ่ายโอน (กรมโยธาฯ) จะมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานและทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงจัดฝึกอบรมการทำผังเมืองให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม

(26) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

การขนส่งและวิศวกรรมจราจรครอบคลุมภารกิจหลัก 2 ประการ คือ 1) สถานีขนส่ง และ 2) วิศวกรรมจราจรทางบก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการถ่ายโอนจากกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปัจจุบันภารกิจทั้งสองประการมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในบางส่วนและที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนในบางส่วน (เช่น เปรียบเทียบระหว่างจำนวนสถานีขนส่งผู้โดยสารที่ต้องถ่ายโอนกับที่ถ่ายโอนแล้ว) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของงานด้านวิศวกรรมจราจรนั้นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในดำนดังกล่าวได้ อาทิ พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็นต้น

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

การดูแลรักษาที่สาธารณะครอบคลุมภารกิจหลัก 2 ประการ คือ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนมาจากกรมการปกครอง และกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ โดยภารกิจดังกล่าวมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

(28) การควบคุมอาคาร

การควบคุมอาคาร ในที่นี้หมายถึง การควบคุมอาคารและการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า การควบคุมอาคารเป็น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับการถ่ายโอนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย โดยในปัจจุบันมีการถ่ายโอนภารกิจเรียบร้อยแล้ว

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในที่นี้หมายถึง อำนาจในการอนุญาต หรือการบังคับใช้กฎหมายฉบับต่างๆ อาทิ อำนาจในการอนุญาตให้จำหน่ายสุราและยาสูบ ซึ่งในปัจจุบันการถ่ายโอนยังไม่เรียบร้อยในบางส่วน โดยจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กล่าวโดยสรุป ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น มีทั้งที่ดำเนินการถ่ายโอนจากส่วนราชการเดิมเรียบร้อยแล้ว และที่ยังไม่มีการถ่ายโอน โดยสภาพปัญหาสำคัญนั้นมีทั้งสาเหตุจากปัญหาในแง่กฎหมาย การถ่ายโอนบุคลากร และการถ่ายโอนงบประมาณ ซึ่งจากสภาพดังกล่าวนี้เองจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยนี้ที่จะต้องศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจในแต่ละบริการสาธารณะ ตลอดจนแสวงหารูปแบบและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

3.2.2 ด้านการถ่ายโอนทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30 (4) ได้กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(1) หลักการทั่วไปของการจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาเพื่อจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการทั่วไปดังต่อไปนี้

1.1) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับจากการประมาณการค่าใช้จ่ายของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันย่อมจะได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกันไปด้วย

1.2) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาภาพรวมของรายได้ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่นๆ ได้แก่

- รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรั้งนกอีแอ่น และภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมัน และโรงแรม
- รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด

ส่วนที่ 2 รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม ได้แก่

- รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ (ภาษีจัดสรร)
ภาษีที่ท้องถิ่นมอบให้ส่วนราชการจัดเก็บแทน โดยส่วนราชการผู้จัดเก็บได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต โดยเมื่อจัดเก็บแล้วส่งให้รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534
- 2) ภาษีสุราและเบียร์
- 3) ภาษีสรรพสามิต

- 4) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์
- 6) ภาษีการพนัน
- 7) ค่าภาคหลวงแร่
- 8) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
- 9) ภาษีที่รัฐแบ่งให้ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ พ.ศ. 2542 โดยสรรพากรส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 21.10 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร หลังจากหักส่วนที่ต้องจ่ายคืนผู้เสียภาษี แล้ว ให้รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10) อื่น ๆ

ส่วนที่ 3 รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาให้มีความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเป็นลำดับแรก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ และพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว

(2) ความก้าวหน้าของการถ่ายโอนด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ มีรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเอง รายได้ของรัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ (ภาษีจัดสรร) และเงินอุดหนุนเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ดังนี้

ตารางที่ 3.4

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศต่อรายได้ของรัฐบาล (ปี 2541-2548)

ปีงบประมาณ	รายได้ของรัฐบาล (ล้านบาท)	รายได้รวมของท้องถิ่น (ล้านบาท)	สัดส่วนรายได้ของ ท้องถิ่นต่อรายได้ของ รัฐบาล (ร้อยละ)
2541		97,836.8	13.34
2542		97,747.7	13.79
2543		99,802.8	13.32
2544	772,574.00	159,752.58	20.68
2545	803,651.00	175,850.29	21.88
2546	829,495.56	184,066.03	22.19

ปีงบประมาณ	รายได้ของรัฐบาล (ล้านบาท)	รายได้รวมของท้องถิ่น (ล้านบาท)	สัดส่วนรายได้ของ ท้องถิ่นต่อรายได้ของ รัฐบาล (ร้อยละ)
2547	928,100.00	208,851.37	22.75
2548	1,170,000.00	274,950.00	23.50
2549			35

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549 ; วีระศักดิ์ เครือเทพ, นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), น.21.

3.2.3 ด้านการถ่ายโอนบุคลากร

ในการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลาง (เดิม) ที่เป็นหน่วยในการถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีการดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่ง แต่ก็มีบางส่วนที่บุคลากรไม่มีความสมัครใจที่จะเข้าไปอยู่ภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็ได้ก่อให้เกิดผลต่อการจัดบริการสาธารณะอยู่บ้าง โดยสรุปปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรทั้งสิ้น 240,404 คน

ตารางที่ 3.5

จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท ณ เดือนพฤษภาคม 2548

ประเภทองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากร (คน)			
		ข้าราชการ/ พนักงาน	ลูกจ้าง ประจำ	ลูกจ้าง ชั่วคราว	รวม
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	75	5,464	2,372	1,796	9,632
เทศบาล	1,144	21,153	12,619	42,701	76,473
องค์การบริหารส่วนตำบล	6,636	22,017	7,037	32,093	61,147
กรุงเทพมหานคร	1	35,499	35,534	20,421	91,454
เมืองพัทยา	1	544	240	914	1,698
รวม	7,857	84,677	57,802	97,925	240,404

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2548 อ้างใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), น.23.

3.2.4 ด้านการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ

นอกจากการถ่ายโอนบุคลากร ทรัพย์สิน และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางฉบับเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการกิจต่างๆ อีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการดำเนินการแก้ไขกฎหมายไปหลายฉบับแล้วหรือคิดเป็นร้อยละ 56 ของกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไขทั้งหมด

ตารางที่ 3.6

จำนวนกฎหมายที่ต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณี	จำนวนกฎหมายที่ต้องแก้ไข (ฉบับ)	จำนวนกฎหมายที่ดำเนินการแก้ไขแล้ว (ฉบับ)	คิดเป็นร้อยละ
การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ต้องเสนอต่อรัฐสภา	14	15	52
การใช้อำนาจตามกฎหมายที่ดำเนินการได้ทันที	6	10	63
การแก้ไขปรับปรุงระเบียบ	5	5	50
การออกคำสั่ง	-	2	100
รวม	25	32	56

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549 อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, สำนักวิจัยและพัฒนา, ฉบับพิจารณาประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล พ.ศ.2548-2549 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), น.94.

3.3

สภาพปัญหาและอุปสรรคในภาพรวม

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจในช่วงปลายปี 2543 และมีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจในเดือนมกราคม พ.ศ.2545 เป็นต้นมา ในภาพรวมของการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้นแม้ว่าโดยส่วนใหญ่จะเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ ทั้งในด้านการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ บุคลากร อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เป็นไปตามกรอบเวลาดังกล่าว กล่าวคือ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2544-2547 แม้ว่าจะเริ่มมีการถ่ายโอนแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นไปได้โดยล่าช้าและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ซึ่งสามารถสรุปเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการในภาพรวมได้ดังนี้

(1) ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจ

ในจำนวนภารกิจที่ต้องถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจจำนวน 245 ภารกิจ นั้น มีภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้นเพียง 172 ภารกิจ เหลือในส่วนที่ยังไม่ถ่ายโอนถึง 73 ภารกิจ ซึ่ง ภารกิจที่เหลือส่วนใหญ่เป็นภารกิจด้านการสาธารณสุข การศึกษา และภารกิจซึ่งต้องมีการดำเนินการ แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ผู้บริหาร หรือพนักงาน/ข้าราชการท้องถิ่น หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมใน คณะกรรมการต่าง ๆ โดยนอกจากปัญหาทางด้านกฎหมายแล้ว ยังเกิดจากการที่ส่วนราชการที่ต้อง ดำเนินการถ่ายโอนถ่ายโอนล่าช้า และหลายหน่วยงานขอให้มีการทบทวน ปรับปรุง หรือชะลอการถ่าย โอนภารกิจไว้ โดยมีเหตุผลเกี่ยวกับความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาทางด้าน เทคนิคในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ส่วนราชการหลายหน่วยงานยังไม่มีแผนในการถ่ายโอนภารกิจและ ยังไม่ปรับบทบาทไปเป็นผู้สนับสนุนในการให้คำปรึกษาและแนะนำด้านเทคนิควิชาการ ตลอดจน มาตรฐานการทำงานหรือแนวปฏิบัติงานเพื่อเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่น (โดยเฉพาะในส่วน ขององค์กรบริหารส่วนตำบล) ทำให้ยังไม่มีภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการ อีกทั้งส่วนราชการ ยังคงของงบประมาณมาดำเนินงานตามภารกิจเดิมอีกด้วย

(2) ปัญหาด้านการถ่ายโอนงบประมาณและขยายฐานรายได้

จากการศึกษาพบว่า ในบางภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น งบประมาณยังคงตั้งอยู่ที่ส่วนราชการเดิม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการและงบประมาณไม่สอดคล้องกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นยังไม่ได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และยังไม่มีการ ขยายฐานรายได้ในภาษีประเภทใหม่ ๆ ให้กับท้องถิ่น ทำให้ฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลโดยรวมอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 22.5 ในปีงบประมาณ 2546 ส่งผล ให้งบประมาณถ่ายโอนเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าหมายและนับว่ายังอยู่ในระดับที่ ห่างไกลจากเป้าหมายในแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ว่าในปีงบประมาณ 2549 รายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสัดส่วนถึงร้อยละ 35 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

(3) ปัญหาด้านการถ่ายโอนบุคลากร

การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยเมื่อ เปรียบเทียบกับบุคลากรของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจหรืองานเดิม ทั้งที่มีการถ่ายโอนภารกิจและ งบประมาณไปแล้ว ซึ่งการที่ข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่โอนย้ายไปทำงานในท้องถิ่นนั้น ก่อให้เกิดปัญหาใน 4 ประการที่สำคัญ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปมีคุณสมบัติไม่ ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการถ่ายโอนบุคลากรดังกล่าวอาจไม่สอดคล้อง กับหลักการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **ประการที่สอง** รัฐบาลไม่มีมาตรการจูงใจ เพียงพอที่จะทำให้คนดี คนเก่ง และคนรอบรู้มีความสามารถจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคโอนย้ายไป

ทำงานในส่วนท้องถิ่น เช่น ขาดความชัดเจนด้านความก้าวหน้าตามสายงาน เป็นต้น **ประการที่สาม** ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาติดอยู่กับกฎระเบียบเดิม และไม่ยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ และ**ประการสุดท้าย** โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังมีสภาพไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นกลไกที่เข้มแข็งเพียงพอ

(4) การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันที่มีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิบัติและบังคับใช้ในส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, การบริหารกระทรวงโดยการจัดกลุ่มภารกิจ การจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Procurement) และระบบงบประมาณแบบ GFMIS เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่นำมาใช้เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากแต่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมากแล้วยังไม่ทันสมัย และยังคงไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการและวิธีปฏิบัติงานดังกล่าว

(5) ความรู้ความเข้าใจของประชาชนและบทบาทของภาคประชาสังคม

ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจที่ท้องถิ่นรับถ่ายโอนมาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ในส่วนของภาครัฐบาลและท้องถิ่นเองนั้นก็ยังขาดระบบการสร้างความรู้และประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบถึงภารกิจและความรับผิดชอบของส่วนท้องถิ่นอีกด้วย



4

กรอบความคิดและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก บริการสาธารณะ 10 กรณีศึกษา

เนื่องด้วยในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างหลากหลายออกไปตามคุณลักษณะภารกิจแต่ละประเภท ดังนั้น ในปัจจุบันจึงจะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดบริการให้แก่ประชาชนจึงมีลักษณะที่หลากหลายเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของสถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการเดิมในแง่ผลการดำเนินงานหรือประสิทธิภาพของการจัดทำภารกิจ ตลอดจนคุณลักษณะภารกิจแต่ละประเภทเป็นต้น โดยคุณลักษณะภารกิจอันแตกต่างหลากหลายดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คณะผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรอบในการพิจารณาคัดเลือกบริการสาธารณะที่จะเป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อให้งานวิจัยนี้สามารถสะท้อนภาพตลอดจนมิติในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สำหรับในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงกรอบความคิดและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดเลือกกรณีศึกษาตลอดจนบริการสาธารณะที่จะเป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยนี้ ซึ่งประกอบด้วย 10 บริการสาธารณะ โดยแต่ละบริการจำแนกออกเป็นหลายภารกิจและมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน ซึ่งในปัจจุบันสถานภาพของการถ่ายโอนตลอดจนรูปแบบการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทก็มีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป โดยจะแบ่งการอธิบายออกเป็นสองส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** กรอบความคิดและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรณีศึกษา **ส่วนที่สอง** สถานภาพของบริการสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา และ **ส่วนที่สาม** กรอบความคิดว่าด้วยวิธีการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนที่สามนี้เองที่จะนำไปใช้เป็นกรอบความคิดสำคัญในการจัดทำข้อเสนอว่าด้วยวิธีการจัดบริการสาธารณะของภารกิจแต่ละประเภทที่จะได้อธิบายในบทต่อไป โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

4.1

กรอบความคิดและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรณีศึกษา

ในการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษานั้น หลักการสำคัญซึ่งคณะผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญและใช้เป็นกรอบแนวคิดหลักในการคัดเลือกกรณีศึกษาก็คือการพิจารณา “บริการสาธารณะที่มีลักษณะการให้บริการที่ใกล้ชิดกับประชาชน” ไม่ว่าจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันหากแต่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นภารกิจที่มีความจำเป็น หากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหาย ยากลำบากต่อการดำเนินชีวิต และเสียหายต่อทรัพย์สิน

ของประชาชน อาทิ งานสวัสดิการสังคม (สงเคราะห์เด็ก คนชรา) และงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย (การอนุญาต อนุมัติในเรื่องต่าง ๆ) เป็นต้น โดยกรอบความคิดและหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณา มี 2 ประการหลักที่สำคัญ คือ

(1) สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและผลการดำเนินงาน

ในประการแรกนี้เป็นการพิจารณาจากสถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจและผลการดำเนินงานหรือการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า สามารถจำแนกบริการสาธารณะออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- **กลุ่มภารกิจที่ 1** เป็นบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว โดยกลุ่มภารกิจแรกซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วนี้ยังมีผลการดำเนินงานที่สามารถแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ **ประเภทที่หนึ่ง** บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ เป็นต้น และ **ประเภทที่สอง** บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ค่อยได้ดำเนินการมากนัก หรือยังมีปัญหาในด้านการบริหารจัดการอยู่บ้าง เนื่องจากบริการนั้นเป็นบริการที่ค่อนข้างมีลักษณะเป็นนามธรรม การดำเนินการค่อนข้างสลับซับซ้อน หรือเป็นเรื่องที่ต้องการความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างสูง อันได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- **กลุ่มภารกิจที่ 2** เป็นบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วบางส่วน โดยการจัดบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้มีการดำเนินการที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีผลการดำเนินงานซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม สถานภาพของการถ่ายโอนบริการสาธารณะประเภทดังกล่าว ในบางส่วนซึ่งการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินการไม่เรียบร้อยสมบูรณ์นั้น เป็นผลอันเนื่องมาจากอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องต่อการถ่ายโอนและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ บริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มที่สองนี้ ได้แก่ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสถานสถานอื่น ๆ ซึ่งโดยภาพรวมเป็นการดำเนินการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต หรือการเป็นเจ้าของงานตาม

กฎหมายฉบับต่าง ๆ อาทิเช่น การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ และการอนุญาตให้จำหน่ายสุราและยาสูบ เป็นต้น

- **กลุ่มภารกิจที่ 3** เป็นบริการสาธารณะที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะในกลุ่มประเภทที่สามนี้มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะต้องศึกษาตลอดจนนำเสนอแนวทางและรูปแบบวิธีการว่าควรจะมีการเตรียมความพร้อมและบริหารจัดการอย่างไร ทั้งในส่วนของผู้ถ่ายโอนคือ ราชการส่วนกลาง และผู้รับโอนคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในส่วนของผู้ถ่ายโอนนั้นจะต้องศึกษาว่าสภาพปัญหาที่ส่งผลให้การดำเนินการถ่ายโอนยังไม่เรียบร้อยครบถ้วนสมบูรณ์นั้นเกิดจากสาเหตุประการใด และในส่วนของผู้รับบริการถ่ายโอนนั้นจะต้องนำเสนอรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการเมื่อบริการสาธารณะดังกล่าวมีการดำเนินการถ่ายโอนจากส่วนราชการเดิมเรียบร้อยครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้การจัดบริการนั้นมีประสิทธิภาพตลอดจนเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนที่รับบริการมากที่สุด บริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มที่สามนี้ ได้แก่ การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นฯ ซึ่งเป็นภารกิจเกี่ยวกับการดูแลและบำรุงรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

(2) ประการที่ 2 รูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะ

นอกเหนือจากการพิจารณาจากสภาพภาพของการถ่ายโอนภารกิจและผลการศึกษาเกี่ยวกับผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมาในข้างต้น ในส่วนของกรอบแนวคิดในการคัดเลือกกรณีศึกษานี้ คณะผู้วิจัยยังให้ความสำคัญกับมิติด้านการบริหารจัดการเป็นองค์ประกอบหนึ่งอีกด้วย โดยมีติดังกล่าวนี้หมายถึงคุณลักษณะและรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ หากพิจารณาภายใต้กรอบมติดังกล่าว สามารถจำแนกกลุ่มของบริการสาธารณะออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

- **กลุ่มภารกิจที่ 1** เป็นบริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วครอบคลุมทั้งประเทศ ลักษณะการจัดบริการภารกิจนั้นเป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นได้เอง เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์เด็กเล็ก ซึ่งประกอบด้วย การก่อสร้างและปรับปรุงอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน การสนับสนุนอาหารกลางวันและอาหารเสริม และการฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กก่อนประจำการ เป็นต้น
- **กลุ่มภารกิจที่ 2** เป็นบริการสาธารณะที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ การดำเนินการสลับซับซ้อน ต้องใช้เทคนิคทักษะหรือวิชาการในทางปฏิบัติสูง และในการดำเนินการจัดทำบริการในอนาคตมีแนวโน้มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถมอบหมาย

ให้หน่วยงานอื่นที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนในลักษณะผู้ให้บริการ (Provider) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับบริการ (Purchaser) การกิจที่จัดอยู่ในกลุ่มดังกล่าวนี้ เช่น การจัดทำสถานสงเคราะห์ เป็นต้น

- **กลุ่มภารกิจที่ 3** เป็นบริการสาธารณะที่การดำเนินการต้องใช้เทคนิคทักษะค่อนข้างมาก และต้องใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน อีกทั้งบางภารกิจในกลุ่มนี้ก็เป็นภารกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่มีผลกระทบต่อประชาชนคาบเกี่ยวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น การผังเมือง และวิศวกรรมจราจร เป็นต้น ทั้งนี้ ภารกิจในกลุ่มดังกล่าวนี้โดยภาพรวมนับได้ว่าเป็นภารกิจใหม่ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- **กลุ่มภารกิจที่ 4** เป็นภารกิจบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดูแลมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการหรือการจัดทำขนานร่วมไปกับหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ เป็นต้น ในอีกทางหนึ่ง บริการสาธารณะดังกล่าวนี้เป็นบริการสาธารณะที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในบางส่วน และรัฐยังคงดำเนินการจัดทำในบางส่วน ไม่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาด หรืออาจจะแบ่งแยกขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการจัดทำภารกิจอย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในขั้นตอนไหน และรัฐรับผิดชอบขั้นตอนไหน ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินการแบบคู่ขนานกันไป (Share Function) ยกตัวอย่างบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มประเภทดังกล่าว เช่น การจัดการศึกษา เป็นต้น
- **กลุ่มภารกิจที่ 5** เป็นบริการสาธารณะที่เมื่อราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ในการบริหารจัดการหรือการให้บริการ สามารถก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ โดยบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มดังกล่าวนี้ ได้แก่ การสาธารณสุขปศุสัตว์และการก่อสร้างอื่น ๆ ซึ่งครอบคลุมภารกิจหลายประการ เช่น การดำเนินการจัดหาน้ำสะอาด หรือ การจัดทำประปาหมู่บ้าน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาภายใต้กรอบมิติทั้งสองด้านดังกล่าว ภารกิจการให้บริการสาธารณะทั้ง 31 ประการ ตามที่บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ในปัจจุบันมีสถานภาพการถ่ายโอน ตลอดจนรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะซึ่งแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1

สรุปสถานการณ์การถ่ายโอนภารกิจจำแนกตามรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะ

สถานภาพ รูปแบบและวิธีจัดบริการ	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว ในบางส่วน	ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอน
	ดำเนินการได้ดี	มีปัญหาในบางส่วน		
ท้องถิ่นผลิตและดำเนินการเอง	1, 2, 13, 14, 17, 18, 19, 27, 29	24		
การดำเนินการสลับซับซ้อน ใช้เทคนิค และทักษะทางวิชาการสูง	10	5, 28, 30	23	11, 15, 16, 21, 22
เทคนิคสูง และกระทบกับประชาชน ครอบคลุมหลายพื้นที่		25	26	
ท้องถิ่นดำเนินการขนานไปกับหน่วยงานอื่น	8, 12,	6	7, 9	20
บริการที่ดำเนินการแล้วสามารถก่อให้เกิด รายได้แก่ท้องถิ่น	3, 4			
หมายเหตุ: รายชื่อภารกิจเรียงลำดับตาม 1-31 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542				

จากคุณลักษณะของภารกิจข้างต้น ในงานวิจัยนี้ที่มีความจำเป็นจะต้องพิจารณาเลือกภารกิจการให้บริการสาธารณะเพียง 10 ประการ สำหรับนำมาเป็นกรณีศึกษานั้น ด้วยขอบเขตของระยะเวลาที่จำกัด และเพื่อให้ครอบคลุมลักษณะของสถานภาพของการถ่ายโอน ตลอดจนรูปแบบและวิธีการดำเนินการ คณะผู้วิจัยจึงมีหลักในการพิจารณาโดยการเลือกภารกิจที่มีลักษณะการให้บริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นหลักในเบื้องต้นก่อน และพิจารณาจากสถานภาพของการถ่ายโอนเป็นลำดับต่อมา กล่าวคือ สำหรับบางภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งในกรณีที่ท้องถิ่นดำเนินการได้ดีก็อาจนำมาเป็นกรณีตัวอย่าง (Best Practice) สำหรับให้ท้องถิ่นอื่นดำเนินการและศึกษา และสำหรับบางภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน เนื่องจากยังไม่มีถ่ายโอน คณะผู้วิจัยจะได้ศึกษาเพื่อนำเสนอรูปแบบและวิธีการจัดบริการที่เหมาะสมต่อไป โดยรายละเอียดของบริการสาธารณะที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรนำมาเป็นกรณีศึกษาจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

กล่าวสรุปโดยภาพรวมทั้งหมดของกรอบแนวคิดในการพิจารณาคัดเลือกกรณีศึกษา คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในท้ายที่สุดของงานวิจัยนี้ จะต้องมองในกรอบหรือมิติที่กว้างมากกว่าการพิจารณาเฉพาะในประเด็นที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแนวทางในการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนมาอย่างไร หากแต่ควรจะต้องพิจารณาว่า **ในท้ายที่สุดภารกิจหรือบริการสาธารณะต่างๆ ที่มีการจัดบริการอย่างเต็มรูปแบบ และสามารถให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดควรมีลักษณะอย่างไร**” หน่วยงานส่วนใดที่จะต้องรับผิดชอบ และในกรณีที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการนั้น จำเป็นต้องมีการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมหรือไม่ และประการใด โดยมีสัมฤทธิ์ผลตลอดจนตัวชี้วัดที่สำคัญในท้ายที่สุดก็คือประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

4.2

สรุปสถานภาพของบริการสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา

จากกรอบความคิดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกกรณีศึกษาดังที่ได้อธิบายไปแล้วในส่วนที่หนึ่ง จะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในส่วนของสถานภาพการถ่ายโอน ผลการดำเนินงาน ตลอดจนรูปแบบและวิธีการจัดบริการ โดยงานศึกษาวิจัยนี้ก็จะพิจารณาว่าภารกิจการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทควรมีการบริหารจัดการอย่างไร ทั้งนี้ ในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาว่าในปัจจุบันมีสถานะอย่างไร มีการดำเนินการถ่ายโอนไปแล้วหรือไม่ ตลอดจนอธิบายสรุปเหตุผลที่บริการสาธารณะดังกล่าวนั้นถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

4.2.1 บริการสาธารณะที่มีการดำเนินการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

(1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก โดยครอบคลุมภารกิจหลายประการตลอดจนมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนหลายหน่วยงาน ซึ่งจำแนกออกเป็น **ส่วนที่หนึ่ง** การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ประกอบด้วย กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม มี 17 ภารกิจ อาทิ การก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน การก่อสร้างทางลาดยาง การก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. ฯลฯ ทุกภารกิจมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ในส่วนของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม, กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจะต้องถ่ายโอนภารกิจ อาทิ งานลาดยางทางหลวงชนบท งานบำรุงรักษาทางหลวง และงานบำรุงรักษาถนนลูกรัง เป็นต้น กำลังทยอยถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **ส่วนที่สอง** การจัดให้มีและบำรุงรักษาการคมนาคมทางน้ำนั้น ประกอบด้วย กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม และกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีการกิจได้แก่ การดูแลรักษาร่องน้ำภายในประเทศ การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ เป็นต้น ทุกภารกิจมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

อย่างไรก็ตาม สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการถ่ายโอนไปเรียบร้อยแล้ว (แต่ยังมีเนื้องานบางส่วนที่ยังไม่ได้มีการถ่ายโอน) ถือเป็นบริการสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้บริการประชาชนในพื้นที่ และนับว่าเป็นบริการสาธารณะหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้ ในความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่นเองนั้น บริการสาธารณะดังกล่าวยังเป็นกิจกรรมที่ประชาชนรับทราบและมีความเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ¹ อีกทั้งประชาชนยังมีความพึงพอใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการดำเนินงานของหน่วยราชการเดิมอีกด้วย² ดังนั้น จากคุณลักษณะดังกล่าวบริการสาธารณะนี้จึงควรนำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

¹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สรุปรายงานการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจประจำปีงบประมาณ 2547 ครั้งที่ 1 (เอกสารอัดสำเนา).

² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, น.90.

(2) การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

บริการเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสนั้น มีภารกิจที่เกี่ยวข้องด้วยหลายประการ อาทิเช่น การก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสนับสนุนอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) แก่เด็ก การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยภารกิจดังกล่าวมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวส่วนใหญ่มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ยกเว้นภารกิจ 2 ด้านที่ยังไม่มีการถ่ายโอน คือ การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ และการฉาปนกิจสงเคราะห์ ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ทั้งนี้ โดยภาพรวมของภารกิจดังกล่าวนี้ในปัจจุบันมีการดำเนินการอยู่ในระดับที่น่าพอใจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีความพร้อมในการดำเนินการค่อนข้างสูง³

อย่างไรก็ดี บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ควรได้รับการพิจารณานำมาเป็นกรณีศึกษาอันสืบเนื่องมาจากมีภารกิจบางอย่าง อาทิเช่น ภารกิจด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุหรือการจัดทำสถานสงเคราะห์คนชรา นั้น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนและดำเนินการค่อนข้างยาก จึงควรที่จะนำมาศึกษาเพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางการจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(3) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ ในที่นี้หมายถึง การจัดหาแหล่งน้ำและการประปาชนบทหรือระบบประปาหมู่บ้าน บริการสาธารณะดังกล่าวจะครอบคลุมภารกิจเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและเพื่อการเกษตรกรรมให้แก่ประชาชน อันได้แก่ การขุดลอกหนองน้ำ การปรับปรุงซ่อมแซมคลองส่งน้ำ การก่อสร้างระบบน้ำสะอาด (ประปาหมู่บ้าน) การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น เป็นต้น โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มี 5 หน่วยงาน คือ กรมชลประทาน, กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรมประมง และกรมพัฒนาที่ดิน ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวมีการถ่ายโอนภารกิจเรียบร้อยแล้ว 4 หน่วยงาน คงเหลือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ยังถ่ายโอนไม่ครบ ในส่วนของหน่วยงานอื่น ได้แก่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และกรมชลประทาน กระทรวง

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, อ้างแล้ว, น.94.

เกษตรและสหกรณ์ มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี 2 หน่วยงาน คือ กรมทรัพยากรน้ำ มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล การถ่ายโอนยังดำเนินการไม่เรียบร้อย อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมเกี่ยวกับสถานการณ์ของการถ่ายโอนบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้ถือว่าการถ่ายโอนแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ในส่วนที่การถ่ายโอนยังไม่เรียบร้อยสมบูรณ์นั้น มีสาเหตุมาจากความล่าช้าของกระบวนการแก้ไขกฎหมาย

บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ถือเป็นการให้บริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการจัดให้มีระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน ถือว่าเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดให้มีครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งนี้ ในปัจจุบันพบว่าหมู่บ้านที่ยังไม่มีระบบประปามีจำนวนถึง 15,833 แห่ง⁴ จึงถือว่าเป็นหน้าที่หลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะดังกล่าวขึ้น นอกจากนี้ จากการศึกษาในเบื้องต้นก็พบว่า ในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบประปาหมู่บ้านนั้น ในปัจจุบันยังมีข้อถกเถียงกันว่าแนวทางการบริหารจัดการประปาหมู่บ้านนั้นควรเป็นไปในรูปแบบใดระหว่างการบริหารโดยคณะกรรมการบริหารจัดการประปาหมู่บ้าน หรือ การบริหารโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บริการสาธารณะดังกล่าวนี้จึงควรนำมาเป็นกรณีศึกษาอย่างยิ่งเพื่อแสวงหาแนวทางการดำเนินการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(4) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นบริการที่ครอบคลุมหลายภารกิจ อาทิเช่น งานพัฒนาป่าชุมชน, การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ, การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การตรวจสอบคุณภาพน้ำ และการตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กรมป่าไม้ และกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมอุตุนิยมวิทยาพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและฯ โดยภารกิจทั้งหมดมีการถ่ายโอนให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว หากแต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ค่อยได้ดำเนินการมากนัก ตลอดจนในปัจจุบันก็ยังอยู่ในระหว่างการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีกด้วย

บริการดังกล่าวควรนำมาเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากภารกิจโดยมากครอบคลุมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ซึ่งการดำเนินการค่อนข้างยาก และต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ

⁴ แหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ www.prapathai.com วันที่สืบค้น 15 สิงหาคม 2548.

เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายเป็นอย่างดี ตลอดจนภารกิจด้านการพัฒนาการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ซึ่งมีกระบวนการดำเนินการที่ต้องอาศัยประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้น จึงควรนำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อหาแนวทางการจัดบริการตลอดจนรูปแบบการประสานเชื่อมโยงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(5) การควบคุมอาคาร

การควบคุมอาคาร ในที่นี้หมายถึง การควบคุมอาคารและการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย โดยบริการดังกล่าวนี้มีลักษณะพิเศษบางประการ กล่าวคือ เป็นบริการที่นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับการถ่ายโอนมาจากราชการเดิมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงอีกด้วย นอกเหนือจากนี้ ในสถานการณ์ปัจจุบันยังมีประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่กำลังมีการแก้ไขกฎหมายซึ่งจะต้องเชื่อมโยงไปสู่การเพิ่มเติมบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นั่นก็คือ การแก้ไขกฎหมายคนพิการ โดยจะมีการออกกฎกระทรวงของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เกี่ยวกับการบังคับให้อาคารบางประเภทต้องมีการจัดส่วนหรือสถานที่อำนวยความสะดวกแก่คนพิการอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว บริการนี้จึงควรนำมาเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากภารกิจโดยมากครอบคลุมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการดำเนินการค่อนข้างยาก และต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายเป็นอย่างดี จึงควรศึกษาเพื่อหารูปแบบแนวทางและวิธีการจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(6) การผังเมือง

การจัดทำผังเมือง นับเป็นภารกิจหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งในปัจจุบันภารกิจนี้ยังมีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำด้วยตนเองแต่ประการใด ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินการในปัจจุบันนั้นเป็นการดำเนินการร่วมกันภายในจังหวัด กล่าวคือ จังหวัดเป็นหน่วยงานดำเนินการโดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย

กล่าวโดยสรุปก็คือ เนื่องจากเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนยุ่งยากและต้องใช้เทคนิคเฉพาะในการดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องมีการทดลองดำเนินการเสียก่อนเพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขก่อนที่จะมีการถ่ายโอนจริงอย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้น สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ บริการสาธารณะดังกล่าวจึงควรนำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อแสวงหารูปแบบและวิธีการดำเนินการจัดบริการที่เหมาะสมต่อไป

4.2.2 บริการสาธารณะที่มีการดำเนินการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วในบางส่วน

(1) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงแรมสรรพและสาธารณสถานอื่น ๆ

การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงแรมสรรพและสาธารณสถานอื่น ๆ เป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุมภารกิจจำนวนมาก ซึ่งจำแนกออกเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว ได้แก่ การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น, การทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน, การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ และการตรวจตราร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย ในส่วนของภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอน ได้แก่ การอนุญาตให้เล่นการพนัน, การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง, การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522, การอนุญาตให้ขายสุรา และการอนุญาตให้ขายยาสูบ ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน ประกอบด้วย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (เหลือการอนุญาตให้เล่นการพนันที่ยังไม่ถ่ายโอน), กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ซึ่งมีการกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในเบื้องต้นจากเอกสารรายงานผลการศึกษาวิจัยพบว่าภารกิจดังกล่าวนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินการค่อนข้างสูง⁵ แต่ที่ยังไม่มีการถ่ายโอนเนื่องจากอยู่ในขั้นตอนและกระบวนการแก้ไขกฎหมาย

บริการดังกล่าวควรนำมาเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากภารกิจโดยมากครอบคลุมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ซึ่งการดำเนินการค่อนข้างยาก และต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายเป็นอย่างดี ดังนั้น จึงควรนำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อหาแนวทางการจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(2) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

การขนส่งและวิศวกรรมจราจร เป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุมภารกิจหลักสองประการ คือ การจัดการเกี่ยวกับสถานีขนส่ง และวิศวกรรมจราจรทางบก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการถ่ายโอนจากกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปัจจุบันภารกิจทั้งสองประการนี้มีการดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในบางส่วน และที่ยังไม่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางส่วน โดยอยู่ในระหว่างขั้นตอนของการแก้ไขกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการดังกล่าวมีการดำเนินการค่อนข้างยาก ตลอดจนบางภารกิจครอบคลุมพื้นที่ขึ้นทับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง จึงควรมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, อ้างแล้ว, น.94.

(3) การจัดการศึกษา

การจัดการศึกษานับเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่มีหลักการในการถ่ายโอนว่าเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในบางส่วนและรัฐดำเนินการในบางส่วน กล่าวคือ เป็นภารกิจที่มีการดำเนินการคู่ขนานกันไป (Share Function) ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ การจัดการศึกษาตามแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ การจัดการศึกษาในระบบและการจัดการศึกษานอกระบบ โดยภารกิจของทั้งสองประเภทดังกล่าวมีทั้งที่ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วและที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอน กล่าวคือ ในส่วนที่ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วจะเป็นภารกิจที่สามารถดำเนินการได้ง่าย ได้แก่ เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) และเงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวัน เป็นต้น โดยภารกิจทั้งสองประการดังกล่าวนี้ประชาชนเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ดีกว่าส่วนราชการ^๖ และในส่วนที่ดำเนินการยาก ได้แก่ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี), การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) และศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน (ทั้งในระดับอำเภอและระดับเขต) ยังไม่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้นอาจจะกล่าวได้ว่าถือเป็นภารกิจเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้วก็ได้ เช่น โรงเรียนภายใต้สังกัดของเทศบาล และโรงเรียนภายใต้สังกัดของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป เนื่องด้วยภารกิจด้านการจัดการศึกษาถือเป็นหน้าที่ทั้งของรัฐบาลส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการคู่ขนานกันไป หรือที่เรียกว่าเป็นการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น (Share Function) ดังนั้น ภารกิจดังกล่าวจึงควรได้รับการนำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อที่จะได้จำแนกว่าการศึกษาในระดับใดองค์กรปกครองส่วนไหนที่จะต้องรับผิดชอบเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

4.2.3 บริการสาธารณะที่ยังไม่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นภารกิจเกี่ยวกับการบำรุงรักษาโบราณสถานและการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ตลอดจนพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนมาจากกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม โดยในปัจจุบันการถ่ายโอนยังไม่เรียบร้อย ดังนั้น บริการสาธารณะดังกล่าวจึงควร

^๖ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, อ้างแล้ว, น.90.

นำมาเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากเป็นภารกิจใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงควรที่จะนำมาศึกษาเพื่อนำเสนอถึงแนวทางการจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกกรณีศึกษาและบริการสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา สามารถแสดงได้ดังภาพต่อไปนี้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้ โดยสรุปจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะนั้นมีค่อนข้างหลากหลาย โดยความหลากหลายในแต่ละบริการนั้นในปัจจุบันก็มีสถานภาพตลอดจนผลการดำเนินงาน และรูปแบบวิธีการจัดบริการที่ต่างกันอย่างออกไป ซึ่งงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ก็จะตอบคำถามว่าบริการสาธารณะอันแตกต่างหลากหลายดังกล่าวนี้จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไรจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สมดังกับเจตจำนงของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ส่วนที่ 2

**ผลการศึกษาสถานและรูปแบบการดำเนินการ
จัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะ:
จำแนกออกเป็นรายกรณีศึกษา**

5

การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ถือได้ว่าเป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่สุดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำเพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ จนอาจกล่าวได้ว่างานดังกล่าวเป็นงานด้าน “โครงสร้างพื้นฐาน” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ ทั้งนี้ บริการสาธารณะดังกล่าวนับว่าเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก โดยครอบคลุมภารกิจหลายประการตลอดจนมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนหลายหน่วยงาน ซึ่งจำแนกออกเป็น **ส่วนที่หนึ่ง** การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ประกอบด้วย กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม มี 17 ภารกิจ อาทิ การก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน การก่อสร้างทางลาดยาง การก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. ฯลฯ ทุกภารกิจมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ในส่วนของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม, กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจะต้องถ่ายโอนภารกิจ อาทิ งานลาดยางทางหลวงชนบท งานบำรุงรักษาทางหลวง และงานบำรุงรักษาถนนลูกรัง เป็นต้น กำลังทยอยถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **ส่วนที่สอง** การจัดให้มีและบำรุงรักษาการคมนาคมทางน้ำนั้น ประกอบด้วย กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม และกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีการกิจได้แก่ การดูแลรักษาร่องน้ำภายในประเทศ การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ เป็นต้น ทุกภารกิจมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วโดยภาพรวม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอาจจะสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าบริการสาธารณะดังกล่าวนี้มีการถ่ายโอนไปเรียบร้อยแล้ว กระนั้นก็ดี ก็ยังมีหน่วยงานบางส่วนที่ยังไม่ได้มีการถ่ายโอน ซึ่งก็ถือว่าเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากบริการสาธารณะกลุ่มนี้ซึ่งประกอบด้วยหลายภารกิจถือเป็นบริการอันเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้บริการประชาชนในพื้นที่ และนับว่าเป็นบริการสาธารณะหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้ ในความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่นเองนั้น บริการสาธารณะดังกล่าวยังเป็นกิจกรรมที่ประชาชนรับทราบและมีความเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ¹ อีกทั้งประชาชนยังมีความพึงพอใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการดำเนินงานของหน่วยราชการเดิมอีกด้วย²

ตารางที่ 5.1

การเปรียบเทียบประสิทธิภาพและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ

	ภารกิจ	หน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการได้มากกว่า		
		ท้องถิ่น (ร้อยละ)	ไม่แตกต่างกัน (ร้อยละ)	ส่วนราชการ (ร้อยละ)
1	งานลาดยางทางหลวงชนบท	44.5	28.8	26.6
2	การจัดซื้ออาหารเสริม (นม)	42.9	26.9	30.2
3	การทะเบียนราษฎร	33.4	20.7	45.9
4	การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร	36.0	33.1	30.8
5	การบำบัดน้ำเสีย	43.3	29.9	26.8
6	อื่น ๆ (ระบุ)			
	6.1 เก็บขยะ	75.0	16.7	8.3
	6.2 กีฬา	71.4	14.3	14.3
	6.3 การตรวจสุขภาพ	66.7	33.3	-
	6.4 โทรศัพท์สาธารณะ	50	50	-

ที่มา: สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548), น.90.

จากคุณลักษณะดังกล่าว บริการสาธารณะนี้จึงควรนำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

¹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สรุปรายงานการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจประจำปีงบประมาณ 2547 ครั้งที่ 1 (เอกสารอัดสำเนา)

² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.90.

5.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำที่ จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตามกรอบซึ่งแสดงได้ดังนี้

แผนภาพที่ 5.1

แผนในการถ่ายโอนภารกิจการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

งานที่ 1

งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดถนนและสะพาน

(1) กรมทางหลวง

1. งานลาดยางทางหลวงชนบท
2. งานบำรุงรักษาทางหลวง

(3) กรมส่งเสริมสหกรณ์

1. ก่อสร้างและบำรุงรักษาดถนน
2. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน

(2) กรมทางหลวงชนบท

1. ทางหลวงชนบท (ถนนภายในหมู่บ้าน)
2. ทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง)
3. งานบำรุงรักษาทาง
4. โครงการปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพานค.ส.ล. (ความยาวช่วงไม่เกิน 10 ม. ความยาวรวมไม่เกิน 50 ม.)
5. งานก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน
6. ก่อสร้างทางลาดยาง
7. ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล.
8. ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล. (เป็นกิจกรรมที่อยู่บนเส้นทางสายเก่าของ ร.พ.ช. ในกิจกรรมการซ่อมบำรุงทาง)
9. ป้องกันการกัดเซาะคอสะพาน (เป็นกิจกรรมที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะและดำเนินการบนเส้นทางเก่า)
10. บำรุงปกติผิวจราจรลูกรัง
11. บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง
12. บำรุงปกติผิวจราจรคอนกรีต
13. เสริมผิวลูกรัง
14. เสริมผิวลาดยาง
15. เสริมผิวลาดยางแบบแอสฟัลติก
16. บูรณะลาดยางและปรับปรุงทาง
17. สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม

(4) สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1. ก่อสร้างถนนลูกรัง

งานที่ 2

งานดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ

(1) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

1. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึงลำคลองแม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพียงแห่งเดียว
2. ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำ
3. การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ

(2) กรมชลประทาน

1. การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก
2. การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ
3. การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ
4. บำรุงรักษาทางชลประทาน

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545).

ทั้งนี้ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติของแต่ละภารกิจไว้ดังนี้

(1) งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลและสะพาน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจในภาพรวมบริการสาธารณะด้านงานก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลและสะพานซึ่งมีหน่วยงานส่วนกลางที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 แห่ง คือ กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท (กระทรวงคมนาคม) กรมส่งเสริมสหกรณ์และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ไว้ดังนี้

- ให้กรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนทางหลวงชนบทที่อยู่ในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อปต.) ให้อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นโดย

- ก) หากทางหลวงชนบทนั้นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่ง หรือเป็นทางเชื่อมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัด ให้ถ่ายโอนทางหลวงชนบทนั้นให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทั้งนี้ กรณีทางหลวงชนบทที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบจ. ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมและขีดความสามารถเพียงพอ และมีความประสงค์ที่จะก่อสร้าง ขยาย บูรณะ บำรุงรักษา และ/หรือดูแลรับผิดชอบทางหลวงในเขตของตนเอง นั้นเอง ให้ อบจ. ถ่ายโอนและ/หรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการภายใต้มาตรฐานงานทาง
- ข) กรมทางหลวงชนบทกำหนดมาตรฐานงานทางของทางหลวงชนบท และแบ่งพื้นที่การกำกับ ดูแล การดำเนินการ ให้เป็นไปตามมาตรฐานงานทาง
- ค) ทางหลวงชนบทที่ผ่านหลายจังหวัดให้ถ่ายโอนให้ในกรณีที่ อบจ. แต่ละจังหวัดตกลงกันได้ ก็ให้ถ่ายโอนให้ อบจ. ที่ขอรับโอน และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เห็นชอบ
- ง) เครื่องมือ เครื่องจักร วัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ อาจพิจารณาโอนให้ อบจ. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้
- จ) ทางหลวงแผ่นดินที่ไม่มีทางเชื่อมทางแยก (ทางตัน) ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอให้ถ่ายโอนต้องให้

³ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545).

- ฉ) ทางหลวงแผ่นดินที่ไม่ใช่สายหลักให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับทางเลี่ยงเมือง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอให้ อยู่ในดุลยพินิจของกรมทางหลวงที่จะพิจารณาเป็นรายกรณีไป
- ช) ให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงให้สอดคล้องกับการถ่ายโอน ทางหลวงชนบทด้วย

- ให้กรมทางหลวงอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักริมทาง พื้นที่ริมทาง เป็นต้น ของทางหลวงบางส่วน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปทำการปรับปรุงดูแลรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และปลูกต้นไม้
- ให้ส่วนราชการถ่ายโอนถนนที่ไม่ได้อยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ประชาชนใช้สัญจรให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. และที่ดินนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ เว้นแต่ถนนนั้นสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์พิเศษ และหากถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะทำให้ไม่สามารถเป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นได้
- ทางหลวงสัมปทาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำทางหลวงสัมปทานภายในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบและขอบเขตของการถ่ายโอนดังกล่าว สามารถจำแนกรายละเอียดในแต่ละภารกิจหรือกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานได้ คือ

(1.1) กรมทางหลวง

กรมทางหลวงมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ภารกิจ คือ 1) งานลาดยางทางหลวงชนบท โดยตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล อบจ. กทม. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และถ่ายโอนให้แก่ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 ซึ่งในปี 2546 กรมทางหลวงจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมดโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนเข้ามาร่วมดำเนินการใน 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมงาน การตรวจรับงาน และการเบิกจ่ายเงิน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้กรมทางหลวงส่งมอบทางหลวงแผ่นดินที่ไม่ใช่โครงข่ายสำคัญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีละประมาณ 1,000 กิโลเมตร โดยกรมทางหลวงจะต้องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อขอเปลี่ยนประเภททางจากทางหลวงแผ่นดินเป็นทางหลวงชนบท โดย อบจ. เป็นผู้รับมอบ และทางหลวงเทศบาลโดยเทศบาลเป็นผู้รับมอบ เพื่อดำเนินการถ่ายโอนให้สำหรับ อบจ. หรือ เทศบาลที่มีความพร้อมและมีศักยภาพที่จะดำเนินการในภารกิจดังกล่าว และ 2) งานบำรุงรักษาทางหลวง โดยตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้ถ่ายโอนแก่เทศบาล อบจ. กทม. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 โดยการจัดทำภารกิจดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมดในการบำรุงรักษา

กำกับ ควบคุม และตรวจสอบ ซึ่งหากขั้นตอนใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะดำเนินการ กรมทางหลวงจะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ

(1.2) กรมทางหลวงชนบท

กรมทางหลวงชนบทเป็นหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหรือกิจกรรมงาน การบำรุงรักษาถนนและสะพานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดในบรรดาหน่วยงานที่อยู่ใน ขอบข่ายของการถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าวนี้ โดยมีจำนวนถึง 17 ภารกิจ อันประกอบด้วย 1) งาน **ทางหลวงชนบท (ถนนภายในหมู่บ้าน)** โดยจะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 2) งาน**ทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง)** จะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 3) งาน**บำรุงรักษาทาง** จะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 4) งาน**โครงการปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน ค.ส.ล.** (ความยาวช่วงไม่เกิน 10 เมตร ความยาวรวมไม่เกิน 50 เมตร) จะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 ซึ่งเนื้อหาของงานของภารกิจทั้ง 4 ประการ (ตั้งแต่ 1)-4) ที่จะต้อง ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ได้แก่ การศึกษาความเหมาะสมของโครงการและการสำรวจข้อมูล, การสำรวจ ออกแบบ และประมาณราคา, การจัดซื้อจัดจ้าง, การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ, การควบคุมงานและการตรวจการก่อสร้าง และการจัดทำทะเบียนประวัติ 5) งาน**การก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน** 6) **ก่อสร้างทางลาดยาง** 7) **ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล.** 8) **ก่อสร้าง ท่อ ค.ส.ล.** (เป็นกิจกรรมที่อยู่บนเส้นทางสายเก่าของ ร.พ.ช. ในกิจกรรมการซ่อมบำรุงทาง) 9) **ป้องกันการกัดเซาะคอสะพาน** (เป็นกิจกรรมที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะและดำเนินการบน เส้นทางเก่า) 10) **บำรุงปกติผิวจราจรลูกรัง** 11) **บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง** 12) **บำรุงปกติ ผิวจราจรคอนกรีต** 13) **เสริมผิวลูกรัง** 14) **เสริมผิวลาดยาง** 15) **เสริมผิวลาดยางแบบแอส ฟัลติก** 16) **บูรณะลาดยางและปรับปรุงทาง** และ 17) **สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม** ภารกิจตั้งแต่ 5)-17) เป็นภารกิจที่มีขอบเขตการถ่ายโอนเป็นไปในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ มีการ กำหนดให้กรมทางหลวงชนบทดำเนินการถ่ายโอนให้แก่ อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และ ถ่ายโอนให้แก่ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 ซึ่งกลุ่มภารกิจดังกล่าวมีเนื้อหาที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินการ ได้แก่ การศึกษาความเหมาะสมของโครงการและการจัดทำแผนงบประมาณ, การจัด กรรมสิทธิ์ที่ดิน, การสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ การประมาณราคา และการจัดทำข้อกำหนดการ ก่อสร้าง, การจัดซื้อจัดจ้าง, การทดสอบและควบคุมคุณภาพวัสดุ, การควบคุมงานการตรวจการจ้าง และการจัดทำทะเบียนประวัติโครงการ นอกจากนี้ ในส่วนของภารกิจที่ 6-17 ตามแผนปฏิบัติการฯ ยัง กำหนดให้กรมทางหลวงชนบทเป็นหน่วยงานเตรียมความพร้อมด้านเทคนิควิชาการให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความพร้อมตามมาตรฐานที่กำหนด โดยกรมฯ จะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมแก่

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจที่ถ่ายโอน อีกทั้งทำหน้าที่ในการช่วยเหลือสนับสนุนให้คำแนะนำตลอดจนเป็นที่ปรึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการทุกขั้นตอน โดยที่กรมทางหลวงชนบทจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแล ติดตามประเมินผล และให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ นอกเหนือจากนั้น ประการสำคัญที่สุดในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มดังกล่าวนี้ก็คือจะต้องมีการแก้ไขระเบียบการเบิกจ่ายเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เบิกจ่ายเงินได้เองอีกด้วย

(1.3) กรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนบริการสาธารณะด้านการบำรุงรักษาถนนและสะพานจำนวน 2 ภารกิจ ได้แก่ 1) การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน และ 2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน ซึ่งทั้งสองภารกิจนั้นตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่ เทศบาล อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และถ่ายโอนให้แก่ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 อีกทั้งมีการกำหนดขอบเขตการถ่ายโอน กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง มอบอำนาจการจัดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้เอง โดยถ่ายโอนถนนที่เป็นสาธารณะทั้งหมดที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ทั้งในเขตนิคมสหกรณ์และนอกเขตนิคมสหกรณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการใช้ประโยชน์ ดูแล รักษาซ่อมแซม หรือก่อสร้างเพิ่มเติม โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานที่มีภารกิจในเรื่องนั้นโดยตรง เช่น กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น และประการที่สอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงซ่อมแซมถนนและสะพานให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ใช้งานได้ หรือหากกรณียังไม่มีความพร้อม กรมส่งเสริมสหกรณ์จะต้องร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเตรียมความพร้อมโดยพิจารณาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(1.4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยที่สุดในกลุ่มหน่วยงานที่มีลักษณะงานเดียวกันทั้ง 4 หน่วยงาน กล่าวคือ มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนเพียงภารกิจเดียวคือการก่อสร้างถนนลูกรัง ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่ เทศบาล อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2545 และถ่ายโอนให้แก่ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2546 โดยหากพิจารณาจะเห็นว่ากรอบระยะเวลาค่อนข้างแตกต่างจากหน่วยงานอื่นอันเป็นผลเนื่องมาจากถนนลูกรังที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีจำนวนน้อย ทั้งนี้ ขอบเขตของการถ่ายโอนกำหนดให้ถ่ายโอนการก่อสร้างถนนลูกรังในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ตารางที่ 5.2

สรุปรายละเอียดภารกิจด้านการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพานที่ส่วนราชการจะต้องถ่ายโอน
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ /หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ขอบเขตภารกิจ	ปีที่ ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่รับโอน
กรมทางหลวง	1. งานลาดยางทางหลวงชนบท	2546	เทศบาล อบจ. กทม. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	2. งานบำรุงรักษาทางหลวง	2546	เทศบาล อบจ. กทม. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
กรมทางหลวงชนบท	1. ทางหลวงชนบท (ถนนภายในหมู่บ้าน)	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	2. ทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง)	2546	เทศบาล พัทยา อบจ. กทม. อบต.ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	3. งานบำรุงรักษาทาง	2546	เทศบาล พัทยา อบจ. อบต.ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	4. ค.ปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน ค.ส.ล.	2546	เทศบาล พัทยา อบจ. อบต.ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	5. งานก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	6. ก่อสร้างทางลาดยาง	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	7. ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล.	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	8. ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล.	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	9. ป้องกันการกัดเซาะคอสะพาน	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	10. บำรุงปกติผิวจราจรลูกรัง	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	11. บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	12. บำรุงปกติผิวจราจรคอนกรีต	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5

ภารกิจ /หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ขอบเขตภารกิจ	ปีที่ ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่รับโอน
	13. เสริมผิวลูกรัง	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	14. เสริมผิวลาดยาง	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	15. เสริมผิวลาดยางแบบแอสฟัลติก	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	16. บูรณะลาดยางและปรับปรุงทาง	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	17. สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
กรมส่งเสริมสหกรณ์	1. การก่อสร้างและบำรุงรักษาดถนน	2546	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	2. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน	2546	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม	1. ก่อสร้างถนนลูกรัง	2545	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.301-306.			

(2) งานดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจในภาพรวมบริการสาธารณะด้านงานดูแลบำรุงรักษาทางน้ำซึ่งมีหน่วยงานส่วนกลางที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2 แห่ง คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและกรมชลประทาน (กระทรวงคมนาคม) ไว้ดังนี้

■ ให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและกรมชลประทานดำเนินการดังนี้

- กำหนดทางน้ำตามประเภท โดยแบ่งออกเป็น 1) ทางน้ำประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาได้เอง และ 2) ทางน้ำประเภทที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและกรมชลประทานดูแลและบำรุงรักษา

ข) จำแนกงานหรือกิจกรรมของการดูแลและบำรุงรักษาทางน้ำประเภทที่
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและกรมชลประทานดูแลและ
บำรุงรักษา ที่สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้

- ให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและกรมชลประทานมอบให้เทศบาล เมือง
พัทยา อบต. และ กทม. รับผิดชอบดูแลและบำรุงรักษาทางน้ำประเภทที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาได้เอง ทั้งนี้ กรณีทางน้ำในเขตจังหวัดที่ผ่าน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งให้ อบจ. และองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาร่วมกัน
- ทางน้ำประเภทที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและกรมชลประทานดูแลและ
บำรุงรักษา ให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและกรมชลประทานมอบงาน/
กิจกรรมทางน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
- ให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมอบอำนาจการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำ
แม่น้ำ ได้แก่ ท่าเทียบเรือ สะพานปรับระดับและโพงเทียบเรือ เชือกกันน้ำเขษะ คาน
เรือ โรงสูบน้ำ และอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำอื่นที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย
นาวีกำหนดเป็นการเฉพาะรายและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เทศบาล เมือง
พัทยา อบต. และ กทม. ทั้งนี้ โดยให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนด
ประเภท ลักษณะ ขนาดของสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่จะมอบให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต.
และ กทม. อนุญาตให้ก่อสร้างได้

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบและขอบเขตของการถ่ายโอนดังกล่าว สามารถจำแนกรายละเอียดใน
แต่ละภารกิจหรือกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานได้ คือ

(2.1) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนบริการ
สาธารณะด้านงานดูแลบำรุงรักษาทางน้ำจำนวน 3 ภารกิจ ได้แก่ 1) ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง
ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพียงแห่งเดียว
จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. ภายในปี 2548 ซึ่งตาม
แผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดว่ากรมฯ ควรยกภารกิจบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ
งานกำจัดขยะ, งานกำจัดผักตบชวา, งานขุดลอก, งานก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพัง และงานติดตั้งและ
บำรุงรักษาเครื่องหมายจราจร ทั้งนี้ ภารกิจที่กล่าวมาทั้ง 5 ประการข้างต้นต้องอยู่ในทางน้ำที่เป็นบึง ลำ
คลอง และแม่น้ำขนาดเล็กที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพียงแห่งเดียว หรือกรณีกระทบกับ
พื้นที่ท้องถิ่นหลายแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำร่วมกันได้ โดยที่กรมฯ จะทำหน้าที่ในการกำกับ
ดูแล และตรวจสอบให้ภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด 2) ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก

เล็ก⁴ ซึ่งแบ่งออกเป็นภารกิจย่อยคืองานดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำ (งานขุดลอกร่องน้ำและงานติดตั้งและบำรุงรักษา) และเครื่องหมายการเดินเรือในร่องน้ำขนาดเล็ก จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. ภายในปี 2546 ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดว่ากรมฯ จะต้องถ่ายโอนกิจกรรมบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (1) งานสำรวจสภาพของร่องน้ำและสิ่งแวดล้อมต่างๆ (2) งานขุดลอกร่องน้ำและลำเลียงวัสดุที่ได้จากการขุดลอกร่องน้ำออกจากบริเวณแนวร่องน้ำ (3) งานจัดหา ก่อสร้าง ติดตั้งเครื่องหมายการเดินเรือในร่องน้ำ โดยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะร่องน้ำขนาดเล็กที่อยู่ในเขตพื้นที่เขตปกครอง ทั้งนี้ ร่องน้ำขนาดเล็กอื่นๆ ที่เป็นร่องน้ำสายหลักที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ กรมการขนส่งทางน้ำจะ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาต่อไป 3) การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ภายในปี 2546 โดยขอบเขตของอำนาจในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่แผนปฏิบัติการฯ กำหนดไว้ ได้แก่ ท่าเทียบเรือ สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ เชือกกันน้ำเขาสวนเรือ โรงสูบน้ำ และอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ อื่นที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนดเป็นการเฉพาะรายและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ปัจจุบันที่ได้ประกาศแล้วก็คือ กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ) ทั้งนี้ โดยให้กรมการขนส่งทางน้ำฯ กำหนดประเภท ลักษณะ ขนาดของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่จะมอบให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. อนุญาตให้ก่อสร้างได้⁵

(2.2) กรมชลประทาน

กรมชลประทานเป็นหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนบริการสาธารณะด้านงานดูแลบำรุงรักษาทางน้ำจำนวน 4 ภารกิจ ประกอบด้วย การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก, การดูแลรักษาทางน้ำ, การดูแลปรับปรุงรักษาโครงการชลประทานระบบท่อ และการบำรุงรักษาทางชลประทาน ซึ่งทั้ง 4 ภารกิจจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบต.

⁴ ร่องน้ำชายฝั่งทะเล สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) ร่องน้ำขนาดเล็ก 2) ร่องน้ำขนาดกลาง และ 3) ร่องน้ำขนาดใหญ่

⁵ มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับที่ 14 พ.ศ.2535 ซึ่งว่าด้วยการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งเน้นด้านการควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงไปล้ำแม่น้ำอันจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการสัญจรทางน้ำ หรือกีดขวางเส้นทางเดินเรือ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การไหลของกระแสน้ำ สภาพชายตลิ่งหรือชายฝั่งมากกว่าการมุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงไปล้ำแม่น้ำ ซึ่งเป็นทางน้ำสาธารณะที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัด จึงได้มีการกำหนดลักษณะของอาคารหรือการล่วงล้ำลำแม่น้ำที่พินิจอนุญาตได้คือ (1) ท่าเทียบเรือ (2) สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ (3) สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง (4) ท่อหรือสายเคเบิล (5) เชือกกันน้ำเขาสวน (6) คานเรือ (7) โรงสูบน้ำ และ (8) อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอื่นที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนดเป็นการเฉพาะรายและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คือ กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ.

อบจ. และ กทม. ภายในปี 2546 ซึ่งเนื้อหาของงานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ได้แก่ 1) การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก โดยกรมชลประทานจะต้องดำเนินการโอนทรัพย์สินองค์ประกอบของโครงการชลประทานขนาดเล็กทั้งโครงการ ตลอดจนมอบอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซม และปรับปรุงโครงการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวนี้จะต้องมีการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2524 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ.2525 เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลทางนิตินัย 2) การดูแลรักษาทางน้ำ โดยทางกรมชลประทานจะต้องถ่ายโอนทางน้ำประเภทที่ 2ⁱⁱ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษา 3) การดูแลปรับปรุงรักษาโครงการชลประทานระบบท่อ กรมชลประทานจะต้องมอบอำนาจในการบริหารจัดการ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมและปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) การบำรุงรักษาทางชลประทาน กรมชลประทานจะต้องถ่ายโอนทางชลประทานบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลบำรุงรักษา ยกเว้นสายทางที่กรมชลประทานใช้ประโยชน์เพื่อการดูแลบำรุงรักษาสองชลประทาน อีกทั้งภายใต้ทางชลประทานดังกล่าวกรมฯ จะต้องมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างงานบางประเภท คือ ทางลาดยาง ทางลำเลียงใหญ่ และทางลำเลียงย่อยอีกด้วย

ตารางที่ 5.3

สรุปรายละเอียดภารกิจด้านงานดูแลบำรุงรักษาทางน้ำที่ส่วนราชการจะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ /หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ขอบเขตภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่รับโอน
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	(1) ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึงลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ใน อปท. นั้นๆ เพียงแห่งเดียว	2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. อบต.
		2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. อบต.

(2) ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก

- งานดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำ

ⁱⁱ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ได้จำแนกทางน้ำชลประทานออกเป็น 4 ประเภท คือ ทางน้ำชลประทานประเภทที่ 1 เพื่อการส่งน้ำ ระบาย กัก หรือกั้นน้ำ เพื่อการชลประทานโดยเฉพาะ, ทางน้ำชลประทานประเภทที่ 2 ใช้ในการคมนาคมเป็นส่วนสำคัญแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย, ทางน้ำชลประทานประเภทที่ 3 เพื่อสงวนไว้ใช้ประโยชน์แก่การชลประทานในภายหลัง เช่น แหล่งต้นน้ำลำธารเหนือระบบชลประทาน เช่น แหล่งต้นน้ำลำธารเหนือระบบชลประทาน เป็นต้น ทางน้ำชลประทานประเภทที่ 4 เพื่อให้การชลประทานสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน เช่น แหล่งน้ำธรรมชาติและอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น

ภารกิจ /หน่วยงานที่ ถ่ายโอน	ขอบเขตภารกิจ	ปีที่ ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่รับโอน
	- เครื่องหมายการเดินเรือในร่องน้ำขนาดเล็ก		
	(3) การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ	2546	เทศบาล เมืองพัทยา กทม. อบต.
กรม ชลประทาน	(1) การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทาน ขนาดเล็ก	2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. อบต.
	(2) การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. อบต.
	(3) การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ	2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. อบต.
	(4) บำรุงรักษาทางชลประทาน	2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. อบต.
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.301-306.			

5.2

สถานการณ์การถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

จากการศึกษาพบว่าสถานการณ์การถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหาบริการสาธารณะด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ

(1) งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดินและสะพาน

(1.1) กรมทางหลวง

กรมทางหลวง มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2 ภารกิจ คือ งานลาดยางทางหลวงชนบทและงานบำรุงรักษาทางหลวง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว กรมทางหลวงได้จัดทำแผนการโอนมอบสายทางที่ไม่ได้เป็นโครงข่ายหลักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะ 5 ปี (2545-2549) รวมระยะทางทั้งสิ้น 5,509.353 กิโลเมตร ซึ่งปัจจุบันกรมทางหลวงได้ดำเนินการโอนมอบสายทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจำนวนทั้งสิ้น 1,281.698 กิโลเมตร โดยในขั้นตอนของการส่งมอบทางดังกล่าว กรมทางหลวงได้แต่งตั้งนายช่างแขวง

การทางเป็นตัวแทนการส่งมอบ และหลังการโอนมอบสายทางแล้ว กรมฯ ยังคงเป็นผู้เลี้ยงดูดูแลให้คำปรึกษา แนะนำทั้งทางด้านเทคนิคการบำรุงรักษาและวิธีการด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะมีความพร้อมที่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ ในส่วนของการบำรุงรักษาทางหลวง กรมทางหลวงได้ถ่ายโอนงบประมาณในการดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง พื้นที่ข้างทาง และที่พักริมทาง (ปี 2546) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 90,000,000 บาท และค่าบำรุงปกติพิจารณา (ปี 2546) จำนวน 14,301,000 บาท

(1.2) กรมทางหลวงชนบท

กรมทางหลวงชนบท มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 17 ภารกิจ (รายละเอียดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) ซึ่งแต่ละภารกิจถ่ายโอนแล้วเสร็จเกือบทั้งหมด (100 เปอร์เซ็นต์) คือ 1) งานก่อสร้างทางหลวงชนบท ถ่ายโอนแล้วเสร็จ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยกรมทางหลวงชนบทได้กำหนดเนื้องานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอน คือ ปีละ 1,000 กิโลเมตร ซึ่งตั้งแผนไว้ที่กรมทางหลวงชนบทในปี 2546 จำนวน 97.523 กิโลเมตร ส่วนที่เหลือเป็นงบประมาณตั้งรวมไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรี และปี 2547 งบประมาณจะจัดสรรให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี 2) งานทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง) ถ่ายโอนแล้วเสร็จ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยกรมทางหลวงชนบทได้กำหนดเนื้องานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอน คือ ปีละ 4,000 กิโลเมตร ซึ่งตั้งแผนไว้ที่กรมทางหลวงชนบทในปี 2546 จำนวน 367.692 กิโลเมตร ส่วนที่เหลือเป็นงบประมาณตั้งรวมไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรี และปี 2547 งบประมาณจะจัดสรรให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี 3) งานบำรุงรักษาทาง ถ่ายโอนแล้วเสร็จ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยงบประมาณตามแผนเป็นวงเงินงบประมาณที่กรมทางหลวงชนบทเสนอตั้งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี โดยในปี 2546 เงินงบประมาณตั้งรวมไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรีจำนวน 24,926.9978 ล้านบาท และปี 2547 สำนักนายกรัฐมนตรีจัดสรรให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจำนวน 2,520,396,622 บาท ทั้งนี้ ในส่วนของภารกิจอื่นๆ เป็นโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรม ปี 2542 และสุดท้ายในส่วนของการกิจด้านการสำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรมจราจร ถ่ายโอนแล้วเสร็จ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยที่กรมทางหลวงชนบทไม่ได้ดำเนินการและไม่ได้เสนอของงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 ซึ่งภารกิจดังกล่าวนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองโดยกรมทางหลวงชนบทจะเป็นที่ปรึกษาแนะนำด้านเทคนิคและวิชาการ

ตารางที่ 5.4

สรุปรายละเอียดผลการจ่ายโอนภารกิจที่กรมทางหลวงชนบทดำเนินการจ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่จ่ายโอน	เนื้องานที่ต้องจ่ายโอน	แผนงานและผลการจ่ายโอน			
		ปี 2546		ปี 2547	
		แผน	ผล	แผน	ผล
ก่อสร้างทางหลวง ชนบทและสะพาน และอื่น ๆ ที่อยู่บน สายทาง (ถนน ภายในหมู่บ้าน)	งานก่อสร้างถนนใน หมู่บ้านปีละ 1,000 กม.	902.477 กม.	902.477 กม.	1,000 กม.	1,000 กม.
	งบประมาณปีละ 1,900,000,000 บาท	1,714,706,300 บาท	1,714,706,300 บาท	1,900,000,000 บาท	1,900,000,000 บาท
	บุคลากร	-	-	-	-
	ทรัพย์สิน	-	-	-	-
	หมายเหตุ: จ่ายโอนแล้วเสร็จ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยกรมทางหลวงชนบทได้กำหนดเนื้องานที่จะต้องดำเนินการ จ่ายโอน คือ ปีละ 1,000 กิโลเมตร ซึ่งตั้งแผนไว้ที่กรมทางหลวงชนบทในปี 2546 จำนวน 97.523 กิโลเมตร ส่วนที่เหลือเป็นงบประมาณตั้งรวมไว้ที่สำนักงานรัฐมนตรี และปี 2547 งบประมาณจะจัดสรรให้กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นโดยผ่านสำนักงานรัฐมนตรี				
ก่อสร้างทางหลวง ชนบทและสะพาน และอื่น ๆ ที่อยู่บน สายทาง (ถนนลาดยางและ สะพาน คสล.)	งานก่อสร้างทางลาดยาง ปีละ 4,000 กม.	3,632,308 กม.	3,632,308 กม.	4,000 กม.	4,000 กม.
	งบประมาณปีละ 11,600,000,000 บาท	10,533,693,200 บาท	10,533,693,200 บาท	11,600,000,000 บาท	11,600,000,000 บาท
	บุคลากร	-	-	-	-
	ทรัพย์สิน	-	-	-	-
	หมายเหตุ: จ่ายโอนแล้วเสร็จ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยกรมทางหลวงชนบทได้กำหนดเนื้องานที่จะต้องดำเนินการ จ่ายโอน คือ ปีละ 4,000 กิโลเมตร ซึ่งตั้งแผนไว้ที่กรมทางหลวงชนบทในปี 2546 จำนวน 367.692 กิโลเมตร ส่วนที่เหลือเป็นงบประมาณตั้งรวมไว้ที่สำนักงานรัฐมนตรี และปี 2547 งบประมาณจะจัดสรรให้กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นโดยผ่านสำนักงานรัฐมนตรี				
งานบำรุงรักษาถนน และสะพาน	งานซ่อมบำรุงทาง ระยะทาง 54,700 กม.	45,830 กม.	41,493 กม.	8,831 กม.	8,317 กม.
	งบประมาณ 5,115,000,000 บาท	3,292,756,334 บาท	3,292,756,334 บาท	5,115,000,000 บาท	2,520,396,622 บาท
	บุคลากร -ข้าราชการ 1,439 คน -ลูกจ้าง ปจ. 1,575 คน	-ขรก. 1,439 คน -ลูกจ้าง 1,575 คน	-ขรก. 1,439 คน -ลจ. 1,575 คน	- -	- -

ภารกิจที่ถ่ายโอน	เนื้องานที่ต้องถ่ายโอน	แผนงานและผลการถ่ายโอน			
		ปี 2546		ปี 2547	
		แผน	ผล	แผน	ผล
	ทรัพย์สิน (เครื่องจักรกล)				
	607 รายการ	607 รายการ	572 รายการ	-	-
	หมายเหตุ: ถ่ายโอนแล้วเสร็จ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยงบประมาณตามแผนเป็นวงเงินงบประมาณที่กรมทางหลวงชนบทเสนอตั้งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี โดยในปี 2546 เงินงบประมาณตั้งรวมไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรีจำนวน 24,926.9978 ล้านบาท และปี 2547 สำนักนายกรัฐมนตรีจัดสรรให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจำนวน 2,520,396,622 บาท				
สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรมจราจร	งานสำรวจความเหมาะสมวิศวกรรมเบื้องต้นโครงการที่ราษฎรร้องขอปีละ 5,000 กม. ๆ ละ 250 บาท	5,000 กม.	5,000 กม.	-	-
	งบประมาณปีละ 1,250,000 บาท	1,250,000 บาท	1,250,000 บาท	-	-
	บุคลากร	-	-	-	-
	ทรัพย์สิน	-	-	-	-
	หมายเหตุ: ถ่ายโอนแล้วเสร็จ 100 เปอร์เซ็นต์ (1 โครงการ = 10 กม. = 2,500 บาท) โดยที่กรมทางหลวงชนบทไม่ได้ดำเนินการและไม่ได้เสนอของบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 ซึ่งภารกิจดังกล่าวนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองโดยกรมทางหลวงชนบทจะเป็นที่ปรึกษาแนะนำด้านเทคนิคและวิชาการ				
ที่มา: แบบรายงานการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม.					

(1.3) กรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนบริการสาธารณะด้านการบำรุงรักษาถนนและสะพานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2 ภารกิจ ได้แก่ 1) การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน และ 2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน ซึ่งแบ่งออกเป็นงานหรือกิจกรรมย่อยอีก 7 งาน ประกอบด้วย ถนนสายใหญ่, ถนนสายย่อย, ถนนลาดยาง, สะพาน คสล., สะพานไม้ บั๊กคัลเวิร์ท และท่อลอดถนน โดยผลการถ่ายโอนสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.5

สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนภารกิจที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะด้านการบำรุงรักษาถนนและสะพาน)

ภารกิจที่ถ่ายโอน	เนื้องานที่ต้องถ่ายโอน	แผนงานและผลการถ่ายโอน			
		ปี 2546		ปี 2547	
		แผน	ผล	แผน	ผล
งานก่อสร้างและ บำรุงรักษาสะพาน					
- ถนนสายใหญ่	-	2,841.351 กม.	1,694.571 กม.	-	460.62
- ถนนสายย่อย	3,921.589	3,921.589	2,910.999	-	713.89
- ถนนลาดยาง	21.452	21.452	18.452	-	3
- สะพาน คสล.	66 แห่ง	66 แห่ง	38 แห่ง	-	23 แห่ง
	หมายเหตุ: ถ่ายโอนปี 2544 จำนวน 2 แห่ง				
- สะพานไม้	9 แห่ง	9 แห่ง	5 แห่ง	-	3 แห่ง
- บ็อกคัลเวิร์ท	1,102 แห่ง	1,102 แห่ง	608 แห่ง	-	397 แห่ง
	หมายเหตุ: ถ่ายโอนปี 2545 จำนวน 2 แห่ง				
- ท่อลอดถนน	5,058 แห่ง	5,058 แห่ง	3,291 แห่ง	-	1,466
	หมายเหตุ: ถ่ายโอนปี 2545 จำนวน 8 แห่ง				
การก่อสร้างและ บำรุงรักษาถนน	มีเนื้องานที่ต้องถ่ายโอน 2,841.351 กม. ดำเนินการถ่ายโอนในปี 2545 29.17 กม.				

ที่มา: แบบรายงานการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรฯ .

(1.4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ดังกล่าวแล้วว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยที่สุดในกลุ่มหน่วยงานที่มีลักษณะงานเดียวกันทั้ง 4 หน่วยงาน กล่าวคือ มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนเพียงภารกิจเดียวคือการก่อสร้างถนนลูกรัง อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภารกิจดังกล่าวยังสามารถจำแนกออกเป็นงาน/กิจกรรมย่อย คือ (1) การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนลาดยาง/สะพาน คสล. และบ็อกคัลเวิร์ท (Box Culvert) ซึ่งในปีงบประมาณ 2547 มีแผนดำเนินการถ่ายโอนจำนวนทั้งสิ้น 134.580 กิโลเมตร โดยดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว 100 เปอร์เซ็นต์ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับมอบจำนวน 43 แห่ง (อบต. 42 แห่ง/อบจ. 1 แห่ง) (2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนลูกรังสายหลัก/สะพาน ค.ส.ล. และบ็อกคัลเวิร์ท ซึ่งในปีงบประมาณ 2547 มีแผนดำเนินการถ่ายโอนจำนวนทั้งสิ้น 4,120.868 กิโลเมตร โดยดำเนินการ

เสร็จสิ้นแล้ว 100 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่จะต้องถ่ายโอนยังไม่เสร็จสิ้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ จึงได้กำหนดแผนการถ่ายโอนปี 2548 ไว้จำนวน 1,684.293 กิโลเมตร (3) การก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนลูกรังสายซอย/สะพาน ค.ส.ล. และบ่อกักเก็บน้ำ ซึ่งในปีงบประมาณ 2547 มีแผนดำเนินการถ่ายโอนจำนวนทั้งสิ้น 6,878.345 กิโลเมตร โดยดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว 100 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่จะต้องถ่ายโอนยังไม่เสร็จสิ้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ จึงได้กำหนดแผนการถ่ายโอนปี 2548 ไว้จำนวน 3,647.752 กิโลเมตร

ตารางที่ 5.6

สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะด้านการบำรุงรักษาดูแลถนนและสะพาน)

งาน/กิจกรรม ที่ถ่ายโอน	แผนงานและผลการถ่ายโอน		
	ปี 2547	ปี 2548	
	แผน/ผล	รับมอบแล้ว	อยู่ระหว่างรับมอบ
การก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลทาง/สะพาน ค.ส.ล. และบ่อกักเก็บน้ำ	2,341.351 กม.		
การก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนลูกรังสายหลัก/สะพาน ค.ส.ล. และบ่อกักเก็บน้ำ	4,120.868 กม.	- แผน 1,684.293 กม. - รับมอบแล้ว 569.35 กม.	3,551.233 กม.
การก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนลูกรังสายซอย/สะพาน ค.ส.ล. และบ่อกักเก็บน้ำ	6,878.345 กม.	- แผน 3,647.752 กม. - รับมอบแล้ว 1,169.571 กม.	5,708.774 กม.

ที่มา: สรุปจากรายงานการถ่ายโอนภารกิจ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) งานดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ

(2.1) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 ภารกิจ อันประกอบด้วย 1) ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพียงแห่งเดียว 2) ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำ และ 3) การอนุญาตให้

ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ซึ่งโดยภาพรวมของการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทั้งสามประการดังกล่าว นั้น กรมการขนส่งทางน้ำฯ ได้ดำเนินการมอบอำนาจ “เจ้าท่า” เพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ กรมฯ มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเฉพาะ 4 รายการ คือ (1) โรงสูบน้ำ (2) การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า (3) กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ และ (4) เขื่อนกันน้ำเซาะ ทั้งนี้ ในส่วนของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่เหลืออีก 4 รายการ คือ ท่าเทียบเรือ สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ สะพานข้ามแม่น้ำหรือลำคลอง และคานเรือ กรมฯ ยังมิได้มอบอำนาจให้เนื่องจากอยู่ในระหว่างการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต และ**ประการที่สอง** การอนุญาตให้ขุดลอก คูและรักษาร่องน้ำทางเรือเดิน และงานติดตั้งบำรุงรักษาเครื่องหมายการเดินเรือรวมถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งขอบข่ายของการมอบอำนาจฯ จะดำเนินการเฉพาะในเขตร่องน้ำขนาดเล็กนั้น กรมฯ ได้ดำเนินการมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว 129 แห่ง

(2.2) กรมชลประทาน

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมชลประทานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องดำเนินการในภารกิจ 4 ประการ อันประกอบด้วย (1) การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก โดยกรมชลประทานจะต้องดำเนินการโอนทรัพย์สินองค์ประกอบของโครงการชลประทานขนาดเล็กทั้งโครงการ ตลอดจนมอบอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซม และปรับปรุงโครงการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันกรมชลประทานได้ดำเนินการถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้น จำนวน 8,138 แห่ง ซึ่งเป็นการถ่ายโอนบุคลากร (ลูกจ้างประจำ) ไปด้วยจำนวน 1,208 คน และงบประมาณ (ปี 2548) จำนวน 240,000,000 บาท (2) การดูแลรักษาทางน้ำ โดยทางกรมชลประทานจะต้องถ่ายโอนทางน้ำประเภทที่ 2 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษา ซึ่งในปัจจุบันมีการถ่ายโอนไปแล้วจำนวน 325 สาย (3) การดูแลปรับปรุงรักษาโครงการชลประทานระบบท่อ ซึ่งในปัจจุบันมีการถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้น 9 แห่ง โดยกรมชลประทานได้มอบอำนาจในการบริหารจัดการ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมและปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปด้วย (4) การบำรุงรักษาทางชลประทาน ซึ่งกรมชลประทานจะต้องถ่ายโอนทางชลประทานบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลบำรุงรักษา ยกเว้นสายทางที่กรมชลประทานใช้ประโยชน์เพื่อการดูแลบำรุงรักษาคลองชลประทาน โดยในปัจจุบันมีการถ่ายโอนไปแล้ว 12,562 กิโลเมตร โดยในงบประมาณ 2547 ได้โอนถ่ายงบประมาณไปด้วยจำนวน 230,000,000 บาท

ตารางที่ 5.7

สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมชลประทานดำเนินการถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะด้านการบำรุงรักษาถนนและสะพาน)

งาน/กิจกรรม	แผน/ผลการถ่ายโอน (ปี 2546)	ทรัพย์สิน	บุคลากร (คน)	งบประมาณ (บาท)
การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุง โครงการชลประทานขนาดเล็ก	8,138/8,138 แห่ง		1,208	240,000,000
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	325/325 สาย		-	-
การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการ ชลประทานระบบท่อ	9/9 แห่ง		-	-
บำรุงรักษาทางชลประทาน	12,562/12,562 กม.		-	230,000,000

5.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ

กล่าวโดยสรุป โดยภาพรวมของการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ไม่ค่อยประสบกับปัญหาอุปสรรคแต่ประการใด เนื่องจากการจัดทำภารกิจดังกล่าว ถือว่าเป็นการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนในท้องถิ่นเองก็มีความคุ้นชินกับการจัดทำของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เดิมมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาเนื้องานที่จะต้องถ่ายโอนตาม แผนปฏิบัติการ ก็ถือว่าดำเนินการได้อย่างครบถ้วน มีเพียงเนื้องานในบางส่วนเท่านั้นที่ยังไม่ครบถ้วน หรือไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ยกตัวอย่างเช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่วางแผนจะต้องถ่ายโอน ภารกิจด้านการก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน (ถนนสายชอย) ในปี 2546 จำนวน 3,921.589 กิโลเมตร แต่สามารถดำเนินการถ่ายโอนได้จริง 2,910.999 กิโลเมตร เป็นต้น หรือ กรณีของกรมการ ขนส่งทางน้ำและพาณิชยน์วิที่จะต้องมอบอำนาจในการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำ น้ำ (อำนาจเจ้าท่า) กรมฯ มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจำนวน 8 รายการ คือ (1) โรง สูบน้ำ (2) การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า (3) กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ และ (4) เขื่อนกันน้ำเขาส (5) ท่าเทียบเรือ (6) สะพานปรับระดับและโ๊ะเทียบเรือ (7) สะพานข้ามแม่น้ำหรือลำคลอง และ (8) คานเรือ แต่ในการดำเนินการถ่ายโอนจริงก็ดำเนินการได้เพียง 4 รายการแรกเท่านั้น เป็นต้น

นอกเหนือจากเนื้องานหรือกิจกรรมซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความครบถ้วนสมบูรณ์ของการ ถ่ายโอนแล้ว ในส่วนของการโอนทรัพย์สินก็เป็นปัญหาประการหนึ่งที่สำคัญด้วย กล่าวคือ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ยอมรับมอบทรัพย์สินจากราชการบริหารส่วนกลาง อันเป็นผลมาจากทรัพย์สินโดยเฉพาะเครื่องจักรที่จะมอบมานั้นขาดรายละเอียดสำคัญบางอย่าง อาทิ ไม่มีหมายเลขทะเบียน เป็นต้น และในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีเครื่องจักรเพียงพอแล้วกับการกิจที่ได้รับ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับเครื่องจักรมาอีกก็จะเป็นการเพิ่มภาระในการบำรุงรักษาซึ่งจะทำให้สูญเสียงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์

5.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 1) รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน และ 2) สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.3.1

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน

หากพิจารณาจากขอบเขตและวิธีการในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ดังที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ที่ได้อธิบายรายละเอียดมาแล้วในข้างต้นก็จะเห็นได้ว่า ภายใต้กลุ่มภารกิจดังกล่าวนี้สามารถจำแนกคุณลักษณะภารกิจออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ **ลักษณะแรก** เป็นงานหรือกิจกรรมในเชิงเทคนิค และ**ลักษณะที่สอง** เป็นงานหรือกิจกรรมในลักษณะของการใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement) ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวนี้เองที่จะนำไปเป็นกรอบในการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป (ดังจะกล่าวในหัวข้อที่ 5.4) ดังนั้น เพื่อให้มีความชัดเจน กระชับ ตลอดจนทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น เนื่องจากภารกิจโดยภาพรวมแล้วมีขอบเขตการดำเนินการที่เป็นไปในลักษณะใกล้เคียงกัน คณะผู้วิจัยจึงจะสรุปรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะในกลุ่มภารกิจเป็น 2 ส่วนตามคุณลักษณะภารกิจ คือ ภารกิจหรืองานในเชิงเทคนิคและภารกิจที่เป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement)

(1) ภารกิจหรืองานในเชิงเทคนิค

ภารกิจที่จัดกลุ่มว่าอยู่ในประเภทที่มีคุณลักษณะที่เป็นงานหรือกิจกรรมในเชิงเทคนิคนั้น ครอบคลุมเกือบทั้งหมดทุกภารกิจของบริการสาธารณะด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ได้แก่ งานลาดยางทางหลวงชนบท งานบำรุงรักษาทางหลวง (กรมทางหลวง), ทางหลวงชนบท (ถนนภายในหมู่บ้าน), ทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง), งานบำรุงรักษาทาง, โครงการปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน ค.ส.ล., งานก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน, ก่อสร้างทางลาดยาง, ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล., ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล., ป้องกันการกัดเซาะคอสะพาน, บำรุงปกติผิวจราจรลูกรัง, บำรุง

ปกติมีวิศวกรลาดยาง, บำรุงปกติมีวิศวกรคอนกรีต, เสริมผิวลูกรัง, เสริมผิวลาดยาง, เสริมผิวลาดยางแบบแอสฟัลติก, บูรณะลาดยางและปรับปรุงทาง, สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม (กรมทางหลวงชนบท), การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน, ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน (กรมส่งเสริมสหกรณ์), ก่อสร้างถนนลูกรัง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม), การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก, การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ, การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ, บำรุงรักษาทางชลประทาน (กรมชลประทาน) โดยการศึกษากลุ่มดังกล่าวมีรูปแบบหลักในการดำเนินการ 3 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนดำเนินการ (ซื้อบริการ) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ขนาดใหญ่ เช่น อบจ./เทศบาลนคร) ดำเนินการให้

1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองในความหมายของการศึกษาวิจัยนี้ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานจัดทำภารกิจเอง มีโครงสร้างองค์กรภายในที่รองรับการจัดทำภารกิจดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น มีสำนักงานช่าง (กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่) หรือกองช่าง (กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก) เป็นต้น ตลอดจนไปถึงการมีทรัพยากรบุคคล และเครื่องมือเครื่องจักรต่างๆ ที่จำเป็น ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้โดยมากมักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง เป็นต้น

1.2) มอบหมายให้เอกชนดำเนินการ (ซื้อบริการ)

การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการ หรือ การ Contracting out นั้น เป็นรูปแบบที่คุ้นเคยโดยทั่วไปเป็นส่วนใหญ่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีข้อจำกัดในด้านบุคลากร กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งนั้นมีบุคลากรด้านการช่างคือวิศวกรโยธาเพียงคนเดียวเท่านั้น เป็นต้น วิธีการดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณจะทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับในเชิงมาตรฐาน เพื่อให้การก่อสร้างต่างๆ เป็นไปตามรูปแบบมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้

1.3) มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการให้

การมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการให้ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อาทิเช่น เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น ขอความอนุเคราะห์เครื่องมือเครื่องจักรที่จำเป็น (Share) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (เช่น อบจ. หรือ เทศบาลนคร/เมือง) มีอยู่ ตัวอย่างเช่น รถบดถนน รถผสมแอสฟัลท์ (ยางมะตอย) โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน อาทิ ค่า น้ำมัน ค่าเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ซึ่งก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายไปสำหรับค่าเครื่องจักรอุปกรณ์อย่างใดก็ได้ รูปแบบนี้ในปัจจุบันก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก

เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะสามารถขอความร่วมมือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ก็จะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเป็นปกติ ซึ่งในทางปฏิบัติก็มักจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

ตัวอย่าง กรณีเทศบาลนครพิษณุโลก เนื่องจากเป็นเขตเทศบาลที่มีลักษณะเป็นเมือง ทำให้ภารกิจที่เกี่ยวข้องหลักจะมีเพียงการก่อสร้างและบำรุงรักษาด้านการปรับปรุงให้ถนนใช้งานได้ดีขึ้นเท่านั้น โดยในปัจจุบันโดยมากจะเป็นงานในลักษณะ “การซ่อมแซมบำรุงรักษา” ซึ่งการจัดทำจะแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ **หนึ่ง** ในกรณีที่ระยะทางค่อนข้างยาว จะเป็นการจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการ **สอง** ในกรณีที่ระยะทางไม่ยาวนักเทศบาลจะดำเนินการจัดทำเองเนื่องจากมีเครื่องมือที่ครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นรถบดอัดถนน รถผสมแอสฟัลท์ (ลาดยาง) นอกเหนือจากนั้น เทศบาลยังได้ให้บริการรถและอุปกรณ์ต่าง ๆ เมื่อท้องถิ่นอื่นดำเนินการขอยืมอีกด้วย

(ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายช่างระดับ 7)

(2) ภารกิจที่เป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement)

ภารกิจที่จัดกลุ่มว่าอยู่ในประเภทที่มีคุณลักษณะที่เป็นงานหรือกิจกรรมในลักษณะการใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement) นั้น ในที่นี้หมายถึง อำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งเป็นอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งอำนาจดังกล่าวผู้ได้รับมอบอำนาจ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น (เฉพาะนายกฯ) จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนมิได้ โดยอำนาจการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีรายละเอียดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติดังนี้

1) ลักษณะของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่พิจารณาได้ (4 รายการ) ประกอบด้วย

● โรงสูบน้ำ

- โรงที่ติดตั้งเครื่องสูบน้ำต้องอยู่บนฝั่งหรืออยู่ใกล้ฝั่งมากที่สุด
- การต่อท่อสูบน้ำเมื่อต่อเชื่อมกับเครื่องสูบน้ำแล้วต้องวางขนานกับแนวเสาของโรงสูบน้ำจนถึงพื้นดิน แล้วจึงวางนอนไปตามแนวพื้นดินใต้น้ำ และปลายท่อต้องอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำลงต่ำสุดไม่น้อยกว่า 1 เมตร

● การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า

- การวางท่อหรือสายเคเบิลผ่านชายหาดของทะเลหรือชายตลิ่ง ต้องฝังท่อหรือสายเคเบิลใต้พื้นดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร โดยมีให้มีส่วนใดส่วนหนึ่งของท่อหรือสายเคเบิลพ่นขึ้นมาเหนือพื้นดิน
- การวางท่อไปกับสะพานต้องชิดกับตัวสะพานมากที่สุด ระดับใต้ท้องสุดของท่อต้องอยู่ไม่ต่ำกว่าระดับท้องสะพาน และระหว่างช่องลอดสะพานต้องไม่มีสิ่งก่อสร้างยื่นออกจากแนวตอม่อสะพาน

- การปักเสาไฟฟ้าพาดสายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าหรือเพื่อการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และการปักเสาวางท่อน้ำประปา หรือเพื่อการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ให้ปักเสาให้ชิดแนวขอบมากที่สุดเพื่อมิให้เกิดขวางทางเดินเรือ
- **กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ**
 - ตัวกระชังต้องทำด้วยอวนหรือวัสดุอื่นใดที่มีลักษณะและคุณสมบัติเช่นเดียวกับอวน และเมื่อน้ำลงต่ำสุดกันกระชังต้องลอยอยู่สูงกว่าพื้นท้องน้ำ
 - วัสดุที่ใช้พวงกระชังต้องลอยพ้นน้ำและสามารถมองเห็นได้ชัดเจนตลอดเวลา
 - การปักเสายึดตัวกระชังต้องปักห่างกันไม่น้อยกว่า 3.00 เมตร ห้ามผูกยึดกระชังกับขอบฝั่ง และห้ามสร้างที่พักอาศัยหรือพื้นแผ่นที่บนบนกระชัง
 - ต้องติดตั้งธงสีแดงและไฟสัญญาณเป็นระยะโดยรอบขอบเขตที่วางกระชังตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่
- **เขื่อนกันน้ำเซาะ**
 - ต้องมีรูปแบบที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่องroundน้ำ ชายตลิ่ง และบริเวณข้างเคียง
 - ต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรงและอยู่ในแนวฝั่งเดิมมากที่สุด หากมีส่วนที่ยื่นเข้าไปในน้ำให้มีเฉพาะส่วนที่จำเป็น
 - ความลาดชันของเขื่อนกันน้ำเซาะไม่เกิน 1 : 25 โดยแนวลสันเขื่อนด้านบนต้องอยู่ที่แนวกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินบนฝั่ง สำหรับบริเวณลำน้ำที่แคบหรืออาจเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ เขื่อนต้องมีลักษณะตั้งตรงและไม่มี ความลาดชันยื่นออกมา

2) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ มีดังนี้

- ลักษณะหรือสภาพของอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ไม่ทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงและทำให้ทางน้ำแคบ และไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามสภาพธรรมชาติ
- อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ต้องมีลักษณะของอาคารและสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ฟังอนุญาตได้
- อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ ต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่มีประกาศของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ประกาศดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- กรณีเขื่อนกันน้ำเซาะที่มีความลาดชันมากกว่า 1 : 25 ให้นำเรื่องการขออนุญาตเสนอกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

- การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งล้าลำน้ำให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่งล้าลำน้ำนั้น
- การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งล้าลำน้ำต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

3) ขั้นตอนการพิจารณา

- เมื่อได้รับคำขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่งล้าลำน้ำแล้ว ให้ตรวจสอบว่าผู้ขออนุญาตยื่นหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องหรือไม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาต
- กรณีที่เห็นว่าสิ่งล่งล้าลำน้ำที่ขออนุญาตปลูกสร้างเป็นกรณีที่ไม่อาจอนุญาตได้ ให้แจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาต
- ในกรณีที่เห็นว่าผู้ขออนุญาตยื่นหลักฐานและเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง และเป็นกรณีที่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ ให้แจ้งให้ผู้ขออนุญาตส่งหลักฐานและเอกสารให้ครบถ้วนหรือให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด
- ให้ตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องจากผู้ขออนุญาต
- ให้กำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมทางน้ำและผลประโยชน์ของประชาชน
- ผู้รับอนุญาตต้องเริ่มดำเนินการปลูกสร้างภายใน 12 เดือน นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต ถ้าผู้รับอนุญาตไม่เริ่มดำเนินการปลูกสร้างภายในเวลาดังกล่าว ให้ใบอนุญาตเป็นอันสิ้นสุด
- ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่อาจเริ่มดำเนินการปลูกสร้างภายในเวลาที่กำหนด ผู้รับอนุญาตอาจยื่นคำขอขยายระยะเวลาเริ่มดำเนินการปลูกสร้างต่อได้ เมื่อได้รับคำขอแล้วให้พิจารณาคำขอพร้อมเหตุผลในการขอขยายระยะเวลา เมื่อเห็นเป็นการสมควร ให้อนุญาตขยายระยะเวลาได้ครั้งละ 6 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ครั้ง
- ผู้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่งล้าลำน้ำประสงค์จะโอนสิทธิในการปลูกสร้างสิ่งล่งล้าลำน้ำให้ผู้ใด ให้ผู้โอนหรือผู้รับโอนแจ้งให้ทราบโดยยื่นหลักฐานการโอนสิทธิ และหลักฐานและเอกสารประกอบการขออนุญาตประกอบด้วย เมื่อได้รับแจ้งและตรวจสอบหลักฐานต่างๆ โดยถูกต้องแล้ว ให้ออกหนังสือรับทราบการโอนสิทธิดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าตอบแทนการปลูกสร้างสิ่งล่งล้าลำน้ำ โดยให้ถือว่าผู้รับโอนสิทธิเป็นผู้รับอนุญาต

- ให้แจ้งสำนักงานการขนส่งทางน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในเขตพื้นที่ทราบทุกครั้งที่ยื่นใบอนุญาต โดยแนบสำเนาใบอนุญาตพร้อมแผนที่สังเขปด้วย

4) ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

- การตรวจสิ่งล่องลำนํ้า ครั้งละ 50 บาท
- ใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องลำนํ้า ฉบับละ 100 บาท

5.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ มีปัญหาในการดำเนินการอยู่ 2 ประการที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร และปัญหาด้านงบประมาณ

(1) ปัญหาด้านบุคลากร

เนื่องด้วยการจัดบริการฯ เกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำนั้นเป็นภารกิจที่มีลักษณะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบำรุงรักษาถนนและสะพาน และการบำรุงรักษาโครงการชลประทานขนาดเล็ก ฯลฯ ซึ่งเงื่อนไขประการหนึ่งที่จำเป็นอันจะนำไปสู่การดำเนินการกิจอย่างมีประสิทธิภาพก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบุคลากรอย่างเพียงพอและมีคุณภาพ ซึ่งภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง อยู่ในขอบข่ายที่รับผิดชอบได้ หากแต่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้นจากการศึกษาพบว่าค่อนข้างมีปัญหาในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น กรณีเทศบาลนครพิษณุโลกที่มีบุคลากรสังกัดสำนักงานการช่างถึง 142 คน (รวมลูกจ้างชั่วคราว) เปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ (จำนวน 6,700 แห่ง) ที่โดยส่วนมากมีบุคลากรฝ่ายโยธาเพียง 1 คนเท่านั้น เป็นต้น

(2) ปัญหาด้านงบประมาณ

ปัญหาด้านงบประมาณก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับปัญหาด้านบุคลากร กล่าวคือ มักจะประสบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและอยู่ในเขตชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีจำนวนน้อย ส่งผลให้ไม่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ นั้นต้องอาศัยงบประมาณค่อนข้างสูง แตกต่างจากบริการฯ ประเภทการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ใช้งบประมาณดำเนินการน้อยกว่า

5.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

ในส่วนที่กล่าวด้วยข้อเสนอรูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะนี้ คณะผู้วิจัยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ **ส่วนที่สอง** ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และ**ส่วนที่สาม** บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

จากผลของการศึกษาดังที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า โดยภาพรวมผลการดำเนินการจัดทำภารกิจด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาจากราชการบริหารส่วนกลางหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกรมชลประทาน (รายละเอียดดังที่กล่าวมาแล้ว) อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ กล่าวคือ การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่อยู่ในระดับพื้นที่และมีความใกล้ชิดกับประชาชนให้เป็นหน่วยรับผิดชอบโดยตรงนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์เป็นอย่างดี อีกทั้งรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการในปัจจุบันก็มีความเหมาะสม กระนั้นก็ดี เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรเพิ่มเติมเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการจัดบริการฯ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาตัดสินใจได้ว่าหน่วยงานของตนเหมาะสมหรือสามารถเลือกใช้วิธีการแบบใด

โดยเหตุที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากลุ่มภารกิจภายใต้บริการฯดังกล่าวนี้ สามารถจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจในเชิงเทคนิคและภารกิจในลักษณะการใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย ดังนั้น รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะที่น่าเสนอจึงมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.8

สรุปข้อเสนอรูปแบบการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ
และทางระบายน้ำ

คุณลักษณะภารกิจ	วิธีการจัดบริการ	หลักการ
เทคนิค	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง	- อปท. ควรมีทรัพยากรของตัวเองอย่างเพียงพอ ทั้งบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือ เครื่องจักร ฯลฯ
	มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดทำ	- ข้อดี ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ เนื่องจากมีการ Pools Resource ไว้ที่ อปท. ขนาดใหญ่ - ข้อจำกัด สามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมี ความสัมพันธ์ที่ดีกับ อปท. ขนาดใหญ่
	มอบให้เอกชนดำเนินการ	- ประสิทธิภาพและความประหยัด
การใช้อำนาจรัฐ บังคับตามกฎหมาย	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง	- เป็นการใช้อำนาจรัฐจะมอบหมายให้ผู้อื่น กระทำการแทนไม่ได้

(1) ภารกิจหรืองานในเชิงเทคนิค

1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

ดังกล่าวมาแล้วว่า รูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองในความหมายของการศึกษาวิจัยนี้ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานจัดทำภารกิจเอง มีโครงสร้างองค์กรภายในที่รองรับการจัดทำภารกิจดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น มีสำนักงานช่างหรือกองช่าง เป็นต้น ตลอดจนไปถึงจนถึงการมีทรัพยากรบุคคล และเครื่องมือเครื่องจักรต่างๆ ที่จำเป็น ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า หลักการหรือเงื่อนไขสำคัญของการจัดบริการฯ ภายใต้รูปแบบดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องจักรดังที่กล่าวมาอย่างเพียงพอ ดังนั้น แนวโน้มของการใช้รูปแบบดังกล่าวจึงอยู่ในกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลบางแห่ง เป็นต้น

1.2) มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการให้

การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการให้ เป็นรูปแบบที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า “มีความเหมาะสมที่สุด” ภายใต้หลักการและกรอบความคิดที่ว่า “เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่บางแห่งสามารถดำเนินการได้เองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็ไม่ควรใช้ทรัพยากรหรือมีทรัพยากรเพิ่มเติม” อันจะเป็นการขัดต่อหลัก “ความคุ้มค่า” (Economy of Scale) โดยการจัดบริการฯ รูปแบบนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีโครงสร้างภายในขนาดใหญ่หรือมีหน่วยงาน

ภายในจำนวนมาก หรือมีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานทำหน้าที่ก่อสร้างหรือบำรุงรักษาถนน/ทางน้ำโดยตรงซึ่งจะส่งผลให้ต้องสูญเสียงบประมาณไปในการซื้อเครื่องมือเครื่องจักรขนาดใหญ่มาเป็นของหน่วยงาน แต่จะเป็นระบบ “การใช้ทรัพยากรร่วม” (Pool Resource) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือเครื่องจักร หรือทรัพยากรบุคคลซึ่งจะมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ยกตัวอย่างเช่น วิศวกรที่ชำนาญเกี่ยวกับการดูแลเรื่องโครงสร้างถนน/สะพาน จะไม่ควรมีประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง แต่ควรมีประจำเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะดำเนินเรื่องขอความร่วมมือมาปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานของตนเป็นครั้งๆ ไปหรือเมื่อมีโครงการที่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่รับผิดชอบจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน/ทางน้ำสายต่างๆ ที่รับผิดชอบ และอาจจัดทำข้อตกลง (Contract) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการก่อสร้าง/บำรุงรักษาถนนและทางน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งมีวิศวกร เครื่องจักร อุปกรณ์เครื่องมือการก่อสร้าง ให้ทำหน้าที่ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางน้ำได้ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอความร่วมมือไป

ระบบดังกล่าวนี้ในปัจจุบันก็มีการดำเนินการอยู่บ้าง โดยเป็นไปในลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อาทิเช่น เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น ขอความอนุเคราะห์เครื่องมือเครื่องจักรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น อบจ. หรือ เทศบาลนคร/เมือง โดยที่ท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านั้นจะเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน อาทิ ค่าน้ำมัน ค่าเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ ฯลฯ แต่ก็จะทำให้ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายไปสำหรับค่าเครื่องจักรอุปกรณ์ อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้ก็ยังมี “ข้อจำกัด” อยู่มาก เนื่องจากการที่ท้องถิ่นขนาดเล็กจะสามารถขอความร่วมมือไปยังท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ก็ต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเป็นอย่างดี ซึ่งในทางปฏิบัติก็มักจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

จากปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การที่จะสามารถส่งเสริมให้ระบบดังกล่าวสามารถนำมาใช้ปฏิบัติจริงได้อย่างเป็นรูปธรรมจะต้องมีการแก้ไขในเชิง “นิติการเมืองการบริหาร” ว่า จะสร้างหลักการหรือแนวปฏิบัติอย่างไรว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กร้องขอไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีหน้าที่ที่จะให้ความช่วยเหลือโดยไม่ต้องอาศัยรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ

1.3) มอบให้เอกชนดำเนินการ (ซื้อบริการ)

รูปแบบที่เป็นการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการ หรือ การ Contracting out นี้ เป็นไปในลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณจะทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับในเชิงมาตรฐานเพื่อให้การก่อสร้างต่างๆ เป็นไปตามรูปแบบมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้ โดยที่ระบบการจัดซื้อจัดจ้างก็จะไปตามระเบียบที่กฎหมายกำหนด

(2) การกิจในลักษณะการใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement)

อำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งเป็นอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งอำนาจดังกล่าวผู้ได้รับมอบอำนาจ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น (เฉพาะนายกฯ) จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนมิได้ เนื่องจากเป็นงานหรือกิจกรรมในลักษณะการใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement) ดังนั้น จึงอยู่ในประเภทที่ใช้รูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองได้เพียงรูปแบบเดียว

5.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำจากราชการบริหารส่วนกลางมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นับว่าสามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้การจัดทำภารกิจดังกล่าวตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น (ตามผลการสำรวจที่กล่าวไว้ในเบื้องต้น) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้กรอบแนวทางของการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งหมายให้มีการกระจายอำนาจทั้งการบริหาร การเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ.2544 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ.2549 แม้ว่าในปีงบประมาณ 2549 รัฐบาลจะสามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียง 126,013 ล้านบาท เมื่อรวมกับประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่จัดเก็บเองและรัฐบาลจัดสรร/แบ่งให้ จำนวน 201,100 ล้านบาท จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวมทั้งสิ้น 327,113 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.1 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งมีได้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ แต่โดยภาพรวมแล้ว การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในกลุ่มภารกิจตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น เนื่องจากในแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว และหากพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับผิดชอบเต็มพื้นที่ทั่วประเทศก็ยิ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประชาชนก็จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ การรับรู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการต่างๆ จึงเป็นไปอย่างทั่วถึงนั่นเอง

ตารางที่ 5.9

ตัวอย่างงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของเทศบาลนครพิษณุโลก
(ปีงบประมาณ 2549)

ลำดับ	ชื่อโครงการ	จำนวนเงิน (บาท)
1	ก่อสร้างปรับปรุงถนนเจ้าการบุญ	5,326,000
2	ก่อสร้างปรับปรุงถนนพระสถิตย 9	1,963,000
3	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยแยกพระสถิตย 1 ๗	643,000
4	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยแยกมหายานภาพ ซอย 2	736,000
5	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยเชื่อมมหายานภาพ-ตึนทร์ ๗	722,000
6	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยไมตรีจิตร์๗	1,617,000
7	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยแยกไมตรีจิตร์(ซ้ายทาง)	389,000
8	ก่อสร้างปรับปรุงถนนเชื่อมแยกตึนทร์ 1 ๗	1,142,000
9	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยเชื่อมไชยบุรี- ศรีถมอรัตน์	1,542,000
10	ก่อสร้างปรับปรุงถนนประชาอุทิศ ซอย 12	795,000
11	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยแยกถนนชาติศาสตร์	508,000
12	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยเศรษฐี (ส่วนที่เหลือ)	1,058,000
13	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยแยกไชยานุภาพ ๗	1,161,000
14	ก่อสร้างปรับปรุงถนนแยกไชยานุภาพ ซอย 6	303,000
15	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยแยกสิงห์วัฒน์ ซอย 5	1,284,000
16	ก่อสร้างปรับปรุงไนท์บาซาร์และศูนย์อาหาร๗	20,000,000
17	ก่อสร้างปรับปรุงถนนซอยแยกธรรมบูชา ซอย 7	1,283,000
	รวม	20,472,000

ที่มา: www.pitsanulok.go.th

ในอีกแง่หนึ่ง หากพิจารณาถึงรูปแบบการจัดบริการฯ ที่คณะผู้วิจัยนำเสนอว่ามีความเหมาะสมที่สุดในการจัดทำภารกิจดังกล่าว (ภารกิจเชิงเทคนิค) นั่นคือ การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการให้ ซึ่งเป็นรูปแบบภายใต้หลัก “ความคุ้มค่า” (Economy of Scale) โดยจะเป็นระบบ “การใช้ทรัพยากรร่วม” (Pool Resource) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือเครื่องจักร หรือทรัพยากรบุคคลซึ่งจะมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ก็ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคุ้มค่าเชิงภารกิจของการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่มาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

5.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บริการสาธารณะด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ซึ่งโดยภาพรวมเป็นภารกิจในเชิงเทคนิค ยกเว้นภารกิจในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเท่านั้นที่เป็นการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย แม้ว่าจากการศึกษาพบว่าโดยภาพรวมมีผลการดำเนินการที่ค่อนข้างดี หากแต่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรเน้นย้ำให้เห็นถึงบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลางในฐานะหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** เร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องเร่งรัดการถ่ายโอนเนื้อหาของงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า บางหน่วยงานยังมิได้ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบถ้วนที่กำหนดไว้ ยกตัวอย่างเช่น การมอบอำนาจด้านการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งตามแผนกำหนดให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 รายการ แต่ในทางปฏิบัติสามารถถ่ายโอนให้ได้เพียง 4 รายการเท่านั้นดังที่กล่าวมาแล้ว เป็นต้น **ประการที่สอง** การทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดให้มีการฝึกอบรมทั้งทางด้านข้อมูลหรือความจำเป็นในการปฏิบัติงานต่างๆ

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

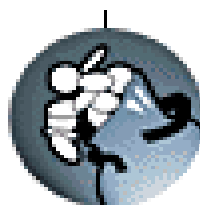
แม้ว่าราชการบริหารส่วนกลางจะมีการถ่ายโอนภารกิจบางด้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว แต่ในพื้นที่จังหวัดหรือในภูมิภาคก็ยังคงมีหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางตั้งประจำอยู่ อาทิ สำนักงานหลวงจังหวัด แขวงทางหลวงจังหวัด หรือ สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 1-7 เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้ความช่วยเหลือด้านความรู้ในการปฏิบัติงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในอีกทางหนึ่งด้วย

(3) ภาคประชาชน

หัวใจหลักสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การต้องการให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน หรือในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มภารกิจด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำนี้ ค่อนข้างมีลักษณะที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างอยู่มาก ดังนั้น ภาคประชาชนจึงควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจตราเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส

(4) หน่วยงานอื่นๆ

ตามข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยที่เสนอว่า กรณีงานเชิงเทคนิค (งานช่าง) นั้น ให้มีการดำเนินการเป็นไปในลักษณะของการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ร่วมทรัพยากรไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น อบจ., เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง เป็นต้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กขอความร่วมมือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แทนการจัดตั้งหรือขยายโครงสร้างองค์กรภายในให้มีขนาดใหญ่เทอะทะ ดังนั้น ในกรณีนี้บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็คือ การให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในด้านทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ และบุคลากร ตลอดจนไปจนถึงการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงแนะนำเทคนิควิชาการต่างๆ พร้อมกันไปด้วย.



6

การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาสเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญเนื่องจากเป็นบริการที่มีความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นอย่างมาก องค์การภาครัฐจึงควรให้ความสนใจในการจัดบริการ โดยตามการประเมินของกรมประชาสงเคราะห์ (เดิม) พบว่าจำนวนประชากรที่อยู่ในข่ายควรได้รับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ทั่วประเทศมีอยู่เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2540 กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นเด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กในครอบครัวยากจน เด็กขอทาน เด็กพิการ เด็กติดเชื้อมเอดส์และเด็กชนกลุ่มน้อย มีจำนวนถึง 2,775,645 คน กลุ่มเป้าหมายที่เป็นสตรีที่พึงได้รับความช่วยเหลือ โสเภณี (ผู้ให้บริการทางเพศ) เยาวสตรีที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา ว่างงาน และแรงงานสตรีย้ายถิ่น มีจำนวน 3,880,419 คน กลุ่มเป้าหมายคนไร้ที่พึ่ง จำนวน 4,579 คน คนพิการ จำนวน 4,825,681 คน ผู้ติดยาเสพติด จำนวน 1,267,590 คน ผู้ติดเชื้อมเอดส์ จำนวน 800,000 คน ผู้ป่วยเรื้อรัง จำนวน 86,303 คน และครอบครัวผู้มีรายได้น้อย จำนวน 3,725,329 คน¹ รวมจำนวนทั้งหมดกว่า 17 ล้านคน ดังแสดงตามตารางที่ 6.1 ดังนั้น ปัญหาในด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต จึงเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

ตารางที่ 6.1

จำนวนประชากรที่อยู่ในข่ายควรได้รับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย พ.ศ.2540

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวนประชากร (คน)
เด็ก และเยาวชน (เด็กกำพร้า, เด็กถูกทอดทิ้ง, เด็กในครอบครัวยากจน, เด็กขอทาน, เด็กพิการ, เด็กติดเชื้อมเอดส์, เด็กชนกลุ่มน้อย)	2,775,645
สตรี (ผู้ให้บริการทางเพศ, เยาวสตรีด้อยโอกาสทางการศึกษา, ว่างงาน, แรงงานสตรีย้ายถิ่น)	3,880,419
คนไร้ที่พึ่ง	4,579
คนพิการ	4,825,681
ผู้ติดยาเสพติด	1,267,590

¹ วิยะดา ตีระแพทย์ อ่างใน อาภาวดี พรหมจอม, “บทบาทองค์การบริการส่วนตำบลกับงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอนครพนม,” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, น.3.

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวนประชากร (คน)
ผู้ติดเชื้อเอดส์	800,000
ผู้ป่วยเรื้อรัง	86,303
ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย	3,725,329
รวม	17,365,546

บริการด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาสมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะราชการส่วนกลางมีกระทรวงต่างๆ รับผิดชอบอยู่หลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายกระทรวง แต่การดำเนินงานโดยราชการส่วนกลางอาจไม่สนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตมิได้กระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางหรือในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หากแต่กระจายอยู่ทั่วทุกหนทุกแห่งในประเทศ ทั้งในสังคมเมืองและสังคมชนบทต่างก็มีกลุ่มเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสที่ควรได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิต ยิ่งไปกว่านั้นแม้จะมีกลุ่มเป้าหมายเหมือนกัน แต่หากอยู่คนละพื้นที่ ประกอบกับสภาพความแตกต่างของสังคมเมืองและสังคมชนบท ต่างก็ทำให้กลุ่มเป้าหมายมีความต้องการที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น บริการสาธารณะในด้านนี้จึงควรที่จะกระจายภารกิจมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ จึงสามารถทราบถึงสภาพปัญหา จำนวนและประเภทของกลุ่มเป้าหมายที่พึงจะได้รับการสงเคราะห์และจัดสวัสดิการ การถ่ายโอนบริการสาธารณะด้านนี้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงน่าที่จะสนองต่อประโยชน์ของประชาชนอย่างสูงสุด

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (10) กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการจัดการสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และตามมาตรา 17 (27) ก็กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดบริการนี้ด้วยเช่นกัน แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เคยจัดบริการประเภทนี้ เนื่องจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ อันได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ต่างก็กำหนดงานส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้พิการเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ อย่างไรก็ตาม พิจารณาจะเห็นได้ว่างานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม รวมทั้งขาดกฎหมายในการรองรับการปฏิบัติงาน หน้าที่ในด้านนี้จึงไม่มีผลปรากฏในทางปฏิบัตินัก ผิดกับการพัฒนาโครงสร้าง

พื้นฐาน เช่น ถนน ฝาย ขุดลอกหนอง คลอง² ซึ่งดูจะเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดและประชาชนเข้าใจในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ในบทนี้จึงจะเป็นการพิจารณาแผนในการถ่ายโอนภารกิจในด้านดังกล่าวว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือไม่ ตลอดจนศึกษาถึงสถานภาพและปัญหาการถ่ายโอน รูปแบบการจัดบริการและสภาพปัญหาการดำเนินงานในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์หารูปแบบและองค์กรที่เหมาะสมในการจัดบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความคุ้มค่า และสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างสูงสุด โดยภาพรวมทั้งหมดมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ ภารกิจในการถ่ายโอนและขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

6.1.1 ภารกิจในการถ่ายโอน

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจฯ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ในส่วนของการสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส โดยกำหนดให้มีระยะเวลาการถ่ายโอนแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วง 4 ปีแรก พ.ศ.2544-2547 และช่วงที่สองระยะเวลา 10 ปี พ.ศ. 2544-2553 และตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดการถ่ายโอนงานจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ภารกิจในส่วนของการกระทรวงมหาดไทยที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งเป็นงานของกรมการพัฒนาชุมชนเดิม ตามแผนฯ กำหนดถ่ายโอนภายในปี 2545 โดยถ่ายโอนให้ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาภารกิจในส่วนของการกระทรวงแรงงาน มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอน คือ การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน) ที่สำนักงานปลัดกระทรวง

² เพิ่งอ้าง, น.1.

แรงงานรับผิดชอบดำเนินการอยู่ ตามแผนฯ จะถ่ายโอนไปในปี พ.ศ.2545 โดยมอบให้ทั้งเทศบาล อบต. อบจ. และ กทม. เป็นผู้ดำเนินการ

ถัดมาเป็นภารกิจในส่วนของการทรงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งบริการสาธารณะในด้านสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่กำหนดให้ถ่ายโอนจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนี้เป็นส่วนใหญ่ โดยเกี่ยวข้องกับหลายกรมและสำนักงานในกระทรวง ทั้งนี้ หน่วยงานแรก คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน เริ่มจากภารกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ตามแผนฯ จะดำเนินการในปี 2544 โดยถ่ายโอนให้กับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. ต่อมา คือ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ โดยเป็นศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ทั้งนี้ ไม่รวมศูนย์ฯ ขอนแก่นเนื่องจากเป็นศูนย์การศึกษา ค้นคว้าและวิจัย และศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน กำหนดถ่ายโอนในปี 2545-2546 ให้กับเทศบาล อบต. และ กทม. ถัดมา คือ สถานสงเคราะห์คนชรา 13 แห่ง กำหนดดำเนินการถ่ายโอนในปี 2546 ให้กับ อบจ. และ กทม. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามแผนฯ ถ่ายโอนในปี 2546 และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามแผนฯ ถ่ายโอนในปี 2545 โดยถ่ายโอนโอนให้ทั้งเทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม.

นอกจากภารกิจในส่วนของการพัฒนาสังคมและสวัสดิการแล้วยังมีภารกิจอื่นอีก 3 ภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย 2 ภารกิจอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ โดยเป็นภารกิจการอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 และภารกิจสงเคราะห์และสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน) โดยถ่ายโอนไปในปี 2546 และ 2544 ตามลำดับ ซึ่งถ่ายโอนให้กับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. โดยงานสงเคราะห์และสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนนั้นยังมี อบจ. ได้รับการถ่ายโอนด้วย ในส่วนของภารกิจสุดท้าย คือ การฉาปนกิจสงเคราะห์อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ตามแผนฯ ถ่ายโอนในปี 2546 โดยถ่ายโอนให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. เป็นผู้ดำเนินการ (สรุปรายละเอียดโปรดดูจากตารางที่ 6.2)

ตารางที่ 6.2

ภารกิจในการถ่ายโอนด้านการสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน	ประเภทของกลุ่มงาน
1	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	กรมการพัฒนาชุมชน	2545	เทศบาล, อบต., อบจ.	หน้าที่ที่ต้องทำ
2	การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)	สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน	2545	เทศบาล, อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
3	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	2544	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
4	ศูนย์บริการสังคมผู้สูงอายุ	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	2545 - 2546	เทศบาล, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
5	สถานสงเคราะห์คนชรา	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	2546	อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
6	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
7	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	2545	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
8	การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
9	งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ	2544	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
10	การฉาปนกิจสงเคราะห์	สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.272-274.

6.1.2 ขอบเขตการถ่ายโอน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจในแต่ละด้านของบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสไว้ดังต่อไปนี้

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. โดยถ่ายโอนภาระงานครอบคลุมทั้งการก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งให้เป็นไปตามแบบมาตรฐานการก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่กรมการพัฒนาชุมชนกำหนด งานปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน สนับสนุนเครื่องเล่น การพัฒนาเด็กโดยหน่วยพัฒนาเด็กเคลื่อนที่ สนับสนุนอาหารเสริม (นม) สนับสนุนอาหารกลางวัน สนับสนุนค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก สนับสนุนสมทบกองทุนประกันสังคมสำหรับผู้ดูแลเด็ก ฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กก่อนประจำการ และฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กระหว่างประจำการ

(2) การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)

ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ เป็นการมอบหมายอำนาจการจัดการในการส่งเสริมพัฒนาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

(3) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมรับเบี้ยยังชีพรายใหม่ จัดทำหลักฐานต่างๆ เป็นผู้เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุ โดยหลักเกณฑ์ต้องเป็นไปตามที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด รวมถึงการจัดทำทะเบียนผู้สูงอายุ การขออนุมัติคุณสมบัติของผู้สูงอายุ และการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้รับเบี้ยยังชีพฯ ในกรณีที่พิสูจน์แล้วว่าคุณสมบัติไม่เหมาะสม และการจัดทำรายงานการจ่ายเงิน

(4) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ

การถ่ายโอนศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุเป็นการถ่ายโอนศูนย์ฯ ไปทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้นศูนย์ฯ ขอนแก่น ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์การศึกษา ค้นคว้าและวิจัย ศูนย์บริการผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสถานสงเคราะห์แต่มีสถานที่ตั้งแยกจากสถานสงเคราะห์ และศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง ทั้งนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการ การตัดสินใจ การจัดกิจกรรมในรูปแบบตามมาตรฐานที่กำหนด และตามความต้องการของผู้สูงอายุที่มาใช้บริการ

(5) สถานสงเคราะห์คนชรา

งานด้านสถานสงเคราะห์คนชราเป็นการถ่ายโอนสถานสงเคราะห์คนชราของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการทั้ง 13 แห่ง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยการพิจารณาของผู้สูงอายุเข้าและจำหน่ายเป็นอำนาจของผู้ปกครองสถานสงเคราะห์ในการพิจารณา โดยการอนุมัติรับจะต้องเป็นไปตามคุณสมบัติที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมกำหนด ซึ่งผู้น่าสงจะมาจากประชาสงเคราะห์จังหวัดที่สถานสงเคราะห์ตั้งอยู่หรือประชาสงเคราะห์จังหวัดใกล้เคียงหรือหน่วยงานอื่นๆ ทั้งในและนอกจังหวัด การดูแลผู้สูงอายุต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กรมฯ กำหนด การดูแลอาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์จะต้องบำรุงรักษาซ่อมแซมและจัดหาเพิ่มเติม เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรมจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดเป็นอย่างดี และต้องจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุภายนอกได้ใช้บริการด้วย และต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานกำกับเป็นประจำทุกเดือน

(6) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ

การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการเป็นการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกคนพิการที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์รับเบี้ยยังชีพรายใหม่ จัดทำหลักฐานต่างๆ เป็นผู้เบิกจ่ายเงินให้แก่คนพิการ โดยหลักเกณฑ์ต้องเป็นไปตามที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด รวมถึงการจัดทำทะเบียนคนพิการ การขออนุมัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และการจัดทำรายงานการจ่ายเงิน

(7) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

ขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้ป่วยเอดส์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมรับเบี้ยยังชีพรายใหม่ จัดทำหลักฐานต่างๆ เป็นผู้เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ป่วยเอดส์ โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด รวมถึงการจัดทำทะเบียนผู้ป่วยเอดส์ การขออนุมัติคุณสมบัติของผู้ป่วยเอดส์ และการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้รับเบี้ยยังชีพ ในกรณีที่พิสูจน์แล้วว่าคุณสมบัติไม่เหมาะสม และการจัดทำรายงานการจ่ายเงิน

(8) การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507

ขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดมอบอำนาจการจัดการการอนุญาตการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้เอง

(9) งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดถ่ายโอนการจัดอาหารเสริม (นม) ของเด็กปฐมวัยในครอบครัวด้วยโอกาสของสถาบันรับเลี้ยงเด็กในแหล่งก่อสร้าง ชุมชนแออัด และสถานประกอบการใน 31 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

(10) การฉาปนกิจสงเคราะห์

ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจฉาปนกิจสงเคราะห์ กำหนดถ่ายโอนในภาระงานการจดทะเบียนสมาคฉาปนกิจสงเคราะห์ งานสถิติ และทะเบียนสมาคฉาปนกิจ และงานตรวจสอบสมาคฉาปนกิจสงเคราะห์ โดยกำหนดให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัติฉาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2517

6.2

สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

ในส่วนที่ว่าด้วยสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหานี้ก็จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

6.2.1

สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ

บริการสาธารณะด้านสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบเสร็จสิ้นแล้วเหลือเพียงภารกิจเดียวที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนเลย ทั้งนี้รายละเอียดของสถานภาพและสภาพปัญหาการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่างๆ มีดังนี้

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งเป็นภารกิจในส่วนของการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ทั้งการก่อสร้าง ปรับปรุง สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน เครื่องเล่นประจำศูนย์ ฯลฯ ได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเรียบร้อยแล้วในปี 2546 โดยหนังสือที่ มท.0211.3/8359 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2546 ซึ่งแจ้งว่า ดำเนินการถ่ายโอนศูนย์ฯ จำนวน 6,743 ศูนย์ ให้แก่ อบต. และเทศบาลทั้งสิ้น 3,707 แห่ง ใน 75 จังหวัดทั่วประเทศ

(2) การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)

ภารกิจการส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้ถ่ายโอนให้เทศบาล อบต. และ อบจ. เรียบร้อยแล้ว

(3) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ภารกิจในส่วนของการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย ได้มีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว

(4) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ

ภารกิจศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เป็นผู้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว โดยในส่วนของการกิจศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุนี้เป็นของชุมชนดูแลอยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถเข้าไปสนับสนุนได้ทันที

(5) สถานสงเคราะห์คนชรา

ภารกิจสถานสงเคราะห์คนชรา จำนวน 13 แห่ง (รายชื่อตามตารางที่ 6.3) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2546

ตารางที่ 6.3

รายชื่อสถานสงเคราะห์คนชราที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการดำเนินการถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

	ชื่อสถานสงเคราะห์คนชรา	จังหวัด
1	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านลพบุรี	ลพบุรี
2	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านจันทบุรี	จันทบุรี
3	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านธรรมปรกรณ์ (โพธิ์กลาง)	นครราชสีมา
4	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านธรรมปรกรณ์ (วัดม่วง)	นครราชสีมา
5	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านมหาสารคาม	มหาสารคาม
6	สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์	เชียงใหม่
7	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านเขาป่อแก้ว	นครสวรรค์
8	สถานสงเคราะห์คนชราเฉลิมราชกุมารี (หลวงพ่อลำไยฯ)	กาญจนบุรี
9	สถานสงเคราะห์คนชราเฉลิมราชกุมารี (หลวงพ่อบึงฯ)	นครปฐม
10	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านนครปฐม	นครปฐม
11	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านอุ้มทอง-พนักดัก	ชุมพร
12	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านศรีตรัง	ตรัง
13	สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค 2	กรุงเทพมหานคร

(6) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ

ภารกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจาก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เป็น ผู้ดำเนินการเรียบร้อยแล้วเช่นเดียวกัน

(7) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

ภารกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจาก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เป็น ผู้ดำเนินการเรียบร้อยแล้วเช่นเดียวกัน

(8) การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507

ภารกิจการอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ซึ่งอยู่ใน ความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ ผู้สูงอายุ เป็นภารกิจเดียวในบริการด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ยังไม่มีการ ถ่ายโอนเลย ทั้งนี้ อยู่ในระหว่างการแก้ไขพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ทั้งฉบับ โดยสาระสำคัญ คือ การแก้ไขกฎหมายมาตรา 3 เพิ่มเติมคำนิยาม “นายทะเบียน” ให้หมายความรวมถึง ผู้บริหารของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แก้ไขมาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดบทบัญญัติให้ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รวมถึงให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ใช้อำนาจตามมาตรา 5 แต่งตั้งให้พนักงานหรือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยปัจจุบันมีการร่างพระราชบัญญัติฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และผ่านการประชาพิจารณ์ไปแล้วเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549 โดยขณะนี้อยู่ในระหว่างการ ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติของกระทรวง ทั้งนี้สาเหตุที่ดำเนินการแก้ไขกฎหมายล่าช้าทางสำนักงานฯ แจ้งว่าเนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขพระราชบัญญัติทั้งฉบับแทนการแก้ไขเพียงบางมาตราจึงทำ ให้การแก้ไขกฎหมายมีความล่าช้า

(9) งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหาร กลางวัน)

ภารกิจงานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหาร กลางวัน) ที่สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กและเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ ผู้สูงอายุเป็นผู้รับผิดชอบ ได้ถ่ายโอนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

(10) การฉาปนกิจสงเคราะห์

ภารกิจฉาปนกิจสงเคราะห์ที่ถ่ายโอนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สำนักงาน กิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้โอนฉาปนกิจสงเคราะห์ในการจดทะเบียนสมรสฉาปนกิจ สงเคราะห์ งานสถิติทะเบียนสมาชิกสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์ งานตรวจสอบการดำเนินงานของ

สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ โดยให้เป็นผู้อนุญาตรวมทั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 ให้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและมาตรฐานที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดไว้

ทั้งนี้ การฌาปนกิจสงเคราะห์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวแล้ว ซึ่งได้ถ่ายโอนให้ กทม. จำนวน 101 สมาคม ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2547 ต่อมาจึงถ่ายโอนงานฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ตั้งอยู่ในเขต 75 จังหวัด จำนวน 3,147 สมาคม ให้กับเทศบาล อบจ. และ อบต. เป็นผู้รับผิดชอบ โดยรายละเอียดสถานภาพการถ่ายโอนในแต่ละภารกิจสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 6.4

ตารางที่ 6.4

สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	สถานภาพการถ่ายโอน
1	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	✓
2	การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)	✓
3	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	✓
4	ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	✓
5	สถานสงเคราะห์คนชรา	✓
6	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ	✓
7	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	✓
8	การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ.2507	✗
9	งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)	✓
10	การฌาปนกิจสงเคราะห์	✓

ที่มา: ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ, www.dloc.opm.go.th.

6.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ

จากการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ของบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ทั้งในส่วนภารกิจที่ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วและภารกิจที่กำลังดำเนินการถ่ายโอน พบสภาพปัญหาในการถ่ายโอนที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การถ่ายโอนมีเฉพาะในส่วนของภารกิจ แต่ไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณให้ ส่งผลให้ศักยภาพการดำเนินงานอาจทำได้ไม่เต็มที่และอาจกระทบถึงผลประโยชน์ของประชาชนได้ ดังเช่น การถ่ายโอนเบี้ยยังชีพเมื่อไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณมาให้อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจคงจำนวนผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพไว้ ไม่สามารถเพิ่มจำนวนให้ประชาชนได้รับเบี้ยยังชีพได้เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ เป็นต้น

ประการต่อมา ด้านบุคลากร กล่าวคือ การขาดบุคลากรที่รับผิดชอบงานโดยตรง โดยเฉพาะการจัดเก็บข้อมูลผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ขาดความรู้ความเข้าใจความชำนาญ ขาดทักษะในการทำงานด้านสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เพราะไม่เคยมีหน่วยงานใดมาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทั้งในด้านวิชาการ วิทยากรในการให้ความรู้เฉพาะทาง ซึ่งเป็นสาเหตุที่ส่งผลให้การทำงานสวัสดิการสังคมเกิดความล่าช้าในการช่วยเหลือ เพราะบุคลากรขาดหลักวิชาการ ตลอดจนผู้บริหารท้องถิ่นเองก็ขาดวิสัยทัศน์ในการทำงาน หรือไม่เห็นความสำคัญในการจัดสวัสดิการสังคม และการขาดความเข้าใจ ขาดความร่วมมือจากกลุ่มเป้าหมาย ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิต³

ประการสุดท้าย ด้านงบประมาณ กล่าวคือ งบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการสังคม ในขณะที่ตัวผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ในการทำงาน ทำให้การกระจายงบประมาณหรือการจัดสรรงบประมาณไม่เป็นสัดส่วน ตลอดจนไม่ทั่วถึงครอบคลุมทุกลักษณะงานและทุกกลุ่มเป้าหมาย หรือหากมีการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมไปแล้ว แต่งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอทำให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน ขาดความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย เช่น งบประมาณมีน้อยและได้ตั้งงบประมาณช่วยเหลือผู้สูงอายุเดือนละ 300 บาท จ่ายเพียงปีเดียว ในขณะที่กลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับการถ่ายโอนงานจะได้รับตลอดชีพ จนกว่าจะเสียชีวิต ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในการรับบริการ เป็นต้น นอกจากนี้ การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการจัดสวัสดิการสังคม ขาดการควบคุมจากภาครัฐ ทำให้การใช้จ่ายเงินผิดประเภท หรือไม่ตรงกับระเบียบการใช้จ่ายเงิน⁴

³ เฟื่องอ้าง, น.115.

⁴ เฟื่องอ้าง.

6.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสนั้นมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดแล้ว ดังนั้น ในส่วนนี้ก็จะเป็นการอธิบายให้เห็นในภาพรวมว่าในปัจจุบันบริการฯ ดังกล่าวมีการดำเนินการเช่นใด (ซึ่งในบางภารกิจมีกรณีตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดบริการที่มีผลการดำเนินการที่ดีประกอบด้วย สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอาจนำไปเป็นตัวอย่างแนวทางดำเนินการภายในท้องถิ่นของตนต่อไป) โดยในตอนท้ายของส่วนนี้ (หัวข้อ 6.3.2) จะเป็นการสรุปสภาพปัญหาของการจัดบริการสาธารณะ โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

6.3.1 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน

บริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสได้รับการถ่ายโอนมาแล้วเกือบครบทุกภารกิจ เหลือเพียงแต่การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ดังกล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ ในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนมาทั้งหมดส่วนใหญ่ดำเนินการเอง โดยก่อนที่จะพิจารณาว่ารูปแบบการจัดบริการในปัจจุบันเป็นอย่างไร คณะผู้วิจัยจะอธิบายให้เห็นถึงขอบข่ายของงานด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักการทั่วไปเพื่อให้เห็นภาพรวมของบริการด้านนี้เสียก่อน แล้วจึงจะพิจารณาการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ขอบข่ายงานสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตนับได้ว่าเป็นขอบข่ายงานที่กว้างขวางเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายกลุ่มหลายประเภท เนื่องจากแต่ละพื้นที่ก็ประกอบไปด้วยกลุ่มชนต่างๆ อย่างหลากหลาย อาทิ เด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และคนชรา เป็นต้น รวมถึงแต่ละพื้นที่ก็เผชิญปัญหาในด้านคุณภาพชีวิตต่อกลุ่มคนต่างๆ ไม่เหมือนกัน ดังนั้น เส้นแบ่งขอบเขตงานสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตจึงไม่ได้มีลักษณะตายตัวเช่นเดียวกับสิ่งมีชีวิตต่างๆ รวมถึงมนุษย์ที่มีเส้นแบ่งขอบเขตปัญหาของชีวิตไม่ตายตัวหรือมีความเป็นอัตวิสัยสูง อย่างไรก็ตาม หากยึดหน้าที่ตามหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้วขอบเขตของบริการโดยหลักที่สำคัญจะประกอบด้วย⁵

(1) การสงเคราะห์เด็ก (Child Welfare Service) เป็นการสังคมสงเคราะห์เด็กที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เช่น เด็กกำพร้า อนาคตา ตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 17 ปีบริบูรณ์ โดยประกอบด้วยบริการด้านต่างๆ คือ

⁵ จงจิตต์ ไสภณคุณภรณ์, สวัสดิการสังคม (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), น.53-59.

1.1) การสงเคราะห์เด็กในครอบครัว (Assistance to Needy Children in the Family) ได้แก่ การพิจารณาให้การสงเคราะห์ครอบครัวที่มีเด็กประสบความเดือดร้อนต่างๆ เช่น ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและศึกษาของเด็ก เป็นต้น

1.2) การฝากเลี้ยงดูเด็กตามบ้าน (Foster Home Care) ได้แก่ การสงเคราะห์เด็กกำพร้า อนุบาลา ถูกทอดทิ้ง โดยการนำไปฝากเลี้ยงไว้ตามบ้านที่ยินดีรับอุปการะเด็ก แล้วภาครัฐพิจารณาจ่ายเงินค่าเลี้ยงดูให้เป็นรายเดือน และให้นักสังคมสงเคราะห์คอยติดตามเยี่ยมเยียน ทั้งนี้ เพื่อให้เด็กเหล่านี้ได้มีชีวิตอยู่กับครอบครัวอย่างมากที่สุด

1.3) การมอบเด็กให้เป็นบุตรบุญธรรม (Adoption Service) ได้แก่ การสงเคราะห์เด็กกำพร้า อนุบาลา และเด็กที่ถูกทอดทิ้ง โดยพิจารณามอบให้แก่ผู้ที่ต้องการขอรับไปเป็นบุตรบุญธรรมของตน ทั้งนี้ โดยพิจารณาความสุขของเด็กเป็นสำคัญ กับพิจารณาถึงความเหมาะสม การทดลองเลี้ยงดู และการเอาใจใส่ปฏิบัติแก่เด็กก่อนการมอบให้เป็นบุตรบุญธรรม

1.4) การรับเลี้ยงเด็กไว้ในสถานสงเคราะห์ (Institutional Care) สำหรับเด็กกำพร้า อนุบาลาถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน เด็กที่มีปัญหาทางความประพฤติ เด็กที่บิดามารดาไม่สามารถให้การเลี้ยงดูได้เป็นการชั่วคราว ตลอดจนเด็กที่เป็นเยาวชนอาชญากรกระทำผิดกฎหมายเป็นภัยต่อสังคม ก็พิจารณาจัดส่งเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชนตามความเหมาะสมแก่สภาพเพศและวัย

1.5) การส่งเสริมและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (Child Welfare Promotion and Protection) ได้แก่ การออกสำรวจเด็กเร่ร่อน ประพฤติตนเสียหายไม่สมควรแก่วัย ผิดวัฒนธรรม โดยร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่แล้วรับตัวไปอุปการะในสถานสงเคราะห์เด็กและติดต่อแนะนำครอบครัวและผู้ปกครองของเด็กให้รับตัวไปกล่าวตักเตือน ตลอดจนพิจารณาให้ความเหมาะสมเป็นรายๆ ไป

1.6) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นศูนย์รับเลี้ยงและพัฒนาเด็กก่อนวัยเข้าเรียนเพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพเด็กและแบ่งเบาภาระครอบครัวในการประกอบอาชีพ

(2) การสงเคราะห์ครอบครัว (Family Assistance)

2.1) ให้การสงเคราะห์ทางการเงินและช่วยทางเศรษฐกิจของครอบครัว เพื่อบำบัดปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า เช่น ให้ยืมเงินไปลงทุนค้าขายมีรายได้เลี้ยงครอบครัว เป็นต้น

2.2) ให้คำแนะนำปรึกษาให้รู้แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวของครอบครัว ให้ทราบถึงแหล่งบริการสังคมต่างๆ ที่มีอยู่ ช่วยเหลือติดต่อกับองค์กรสังคมสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยแก้ปัญหาที่เดือดร้อน เช่น การฝากเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล หรือฝากเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ หรือช่วยฝากบุตรเข้าเรียนให้ เป็นต้น

(3) การสงเคราะห์อาชีพ (Occupation Assistance)

บริการด้านนี้มุ่งส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำ โดยสงวนอาชีพบางอย่างไว้สำหรับคนไทยห้ามไม่ให้คนต่างชาติทำ ให้กู้ยืมเงินไปเป็นทุนประกอบอาชีพโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย และจัดสรรที่ดินให้ประกอบอาชีพตามแบบอย่างนิคมสร้างตนเอง

(4) การสงเคราะห์ที่อยู่อาศัย (Housing Assistance)

การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดสรรที่อยู่ให้ประชาชนที่เดือดร้อนได้อาศัยตามควรแก่สภาพ และถูกสุขลักษณะอนามัย โดยแบ่งการสงเคราะห์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 4.1) การสร้างอาคารสงเคราะห์ให้เข้าสำหรับผู้มีรายได้น้อย
- 4.2) สร้างอาคารสงเคราะห์ให้เช่าซื้อพร้อมที่ดิน สำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง

(5) การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster Relief)

ภาครัฐได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบสาธารณภัยและภัยธรรมชาติ อันได้แก่ อัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย และการขาดแคลนข้าวบริโภค การขาดแคลนน้ำบริโภค เป็นสำคัญ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนในเหตุการณ์เฉพาะหน้าให้ผ่อนคลายลงตามสมควรในระหว่างผู้ประสบภัยเหล่านั้นยังไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพช่วยเหลือตัวเองและกลับคืนสู่สภาพปกติได้รวดเร็วขึ้น แต่ทั้งนี้มิใช่เป็นการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยนั้นแต่อย่างใด

(6) การสงเคราะห์คนพิการทุพพลภาพและคนชรา (Welfare Program for the Disabled and the Aged)

6.1) สถานสงเคราะห์ เป็นการอุปการะเลี้ยงดูคนพิการทุพพลภาพที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และคนชราที่ไร้ญาติขาดที่พึ่งหรือไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้

6.2) ศูนย์บริการสังคม เป็นการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ตามบ้านในด้านต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องเข้ารับอุปการะในสถานสงเคราะห์

6.3) เบี้ยยังชีพ คือ สวัสดิการสำหรับบุคคลเป้าหมายรูปแบบหนึ่ง เพื่อจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในชุมชน ซึ่งประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ถูกทอดทิ้ง และไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้โดยปกติตามควรแก่สภาพ

(7) การสงเคราะห์อื่นๆ (Other Related Service)

7.1) การสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งบางจำพวก (Service to the Destitute) ให้บริการคนไร้ที่พึ่ง และคนขอทาน เพื่อฝึกอบรมให้มีอาชีพตนเองได้ และกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีต่อไป

7.2) การสงเคราะห์หญิงไร้อาชีพ (Service to the Socially Handicapped Women or Prostitutes) ได้แก่ การสงเคราะห์หญิงไร้อาชีพ และเป็นโสเภณีตามพระราชบัญญัติปราบปรามค้าประเวณี พ.ศ.2503 เพื่อให้หญิงเหล่านั้นกลับใจประกอบอาชีพอื่นที่เหมาะสม การสงเคราะห์ได้ดำเนินการในรูปจัดตั้งสถานสงเคราะห์เลี้ยงดูซึ่งนอกจากจะให้ความอุปการะดูแลแล้วยังให้บริการในด้านการศึกษา ฝึกอบรมอาชีพ และการฝึกวิชาชีพต่างๆ ด้วย

7.3) การจัดทัศนจรสำหรับประชาชน (Tourist Arrangement for the Public) เพื่อประโยชน์ในด้านทัศนศึกษาและการใช้เวลาว่างของประชาชนให้เป็นประโยชน์ เป็นการพักผ่อนหย่อนใจ และให้การศึกษาความรู้ในสถานที่ต่างๆ ไปพร้อมกัน

7.4) จัดที่พักสำหรับผู้เดินทางจากต่างจังหวัดซึ่งมีรายได้น้อย (Low Cost Hostel) เป็นบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถพักในโรงแรมได้ โดยให้พักแรมตามฐานะ เช่น มีอาคารที่พัก ห้องน้ำ ปรุ่ปา และไฟพร้อม

7.5) งานบ้านพักเยาวชน (Youth Hostel) เป็นบ้านพักที่จัดขึ้นโดยจัดที่พักนอนและเครื่องนอนในราคาถูก เพื่อเป็นที่รับรองและอำนวยความสะดวกแก่คณะเยาวชนต่างจังหวัด ซึ่งเดินทางเพื่อทัศนศึกษาหรือกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการชั่วคราว

7.6) งานสโมสรเยาวชน (Youth Club) จัดสถานที่ให้เด็กเพื่อใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ โดยมีผู้คอยแนะนำและจัดกิจกรรมต่างๆ ให้ เพื่อป้องกันไม่ให้เยาวชนใช้เวลาว่างไปในทางเสียหาย หรือเล่นกันอย่างไม่มีระเบียบ กับเพื่อส่งเสริมศีลธรรมและวัฒนธรรมของเยาวชนด้วย

7.7) งานศูนย์ชุมชน (Community Center) งานนี้มีวัตถุประสงค์ให้เป็นแหล่งกลางสำหรับการร่วมมือประสานงานระหว่างทางราชการ และองค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชนต่างๆ กับประชาชนในอันที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประชาชนในชุมชนต่างๆ ให้เจริญก้าวหน้ามีการอยู่ดีกินดี มีความสามัคคี และผาสุกทั่วกัน

7.8) การควบคุมหอพักเอกชน (Private Dormitory Control) การดำเนินงานควบคุมหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเยาวชนที่เดินทางไปศึกษาเล่าเรียน โดยสอดส่องดูแล และตรวจตราหอพักเอกชนตั้งแต่เริ่มการจัดตั้งและดำเนินงาน มิให้หอพักเอกชนดำเนินงานเพื่อประโยชน์ทางการค้ามากเกินไปจนเกิดผลเสียหายแก่ผู้พัก อันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ผิดศีลธรรม และเป็นภัยต่อประเทศชาติ

7.9) บริการสถานธนาณูเคราะห์ (Public Pawn Shop) บริการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยประชาชนที่ประสบปัญหาเดือดร้อนเฉพาะหน้า เนื่องจากขาดแคลนเงินที่จะนำไปใช้ในกรณีจำเป็น รายละเอียดเล็กน้อย ตลอดจนการเสียค่าเล่าเรียน เครื่องแต่งกาย สมุด ดินสอ ให้แก่บุตรของครอบครัวที่ยากจน และช่วยป้องกันโรงรับจำนำเอกชนบางแห่งเอาเปรียบประชาชน โดยเรียกดอกเบี้ยการรับจำนำอัตราสูงเกินสมควร ทั้งนี้เพราะสถานธนาณูเคราะห์ของรัฐคิดดอกเบี้ยต่ำ

7.10) การประกันสังคม (Social Insurance) การประกันสังคมเป็นระบบที่สำคัญยิ่งระบบหนึ่งในการจัดความมั่นคงแห่งสังคม เป็นโครงการระยะยาวที่จัดให้ประชาชนผู้มีรายได้สมควรได้มีส่วนช่วยตัวเอง ช่วยครอบครัว และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคมมิใช่คอยแต่จะให้รัฐบาลช่วยฝ่ายเดียว โดยมีหลักการเสียสละเงินของนายจ้างส่วนหนึ่ง รัฐบาลส่วนหนึ่ง และลูกจ้างผู้ทำประกันตนส่วนหนึ่ง

7.11) การส่งเสริมบริการสังคมสงเคราะห์เอกชน (Private Social Service Promotion) เนื่องจกงานสังคมสงเคราะห์เอกชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชน และแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านนี้ได้เป็นอย่างดี ภาครัฐจึงควรดำเนินงานด้านการส่งเสริมบริการสังคมสงเคราะห์เอกชนขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสนับสนุนให้องค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน

จัดบริการสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นให้มีส่วนกับความต้องการของประชาชน และรัฐพิจารณาให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรสงเคราะห์เอกชนที่ปฏิบัติงานดี นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน เช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์หรือสมาคมมูลนิธิต่างๆ ให้คำแนะนำปรึกษาแนะนำทางด้านการเงินเพื่อให้จัดบริการสังคมถูกต้องตามหลักวิชาการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจงานสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ปฏิบัติงานองค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน ติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล พิจารณาขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่สังคมสงเคราะห์อาสาสมัครผู้ทำคุณประโยชน์อย่างยิ่งในงานสังคมสงเคราะห์

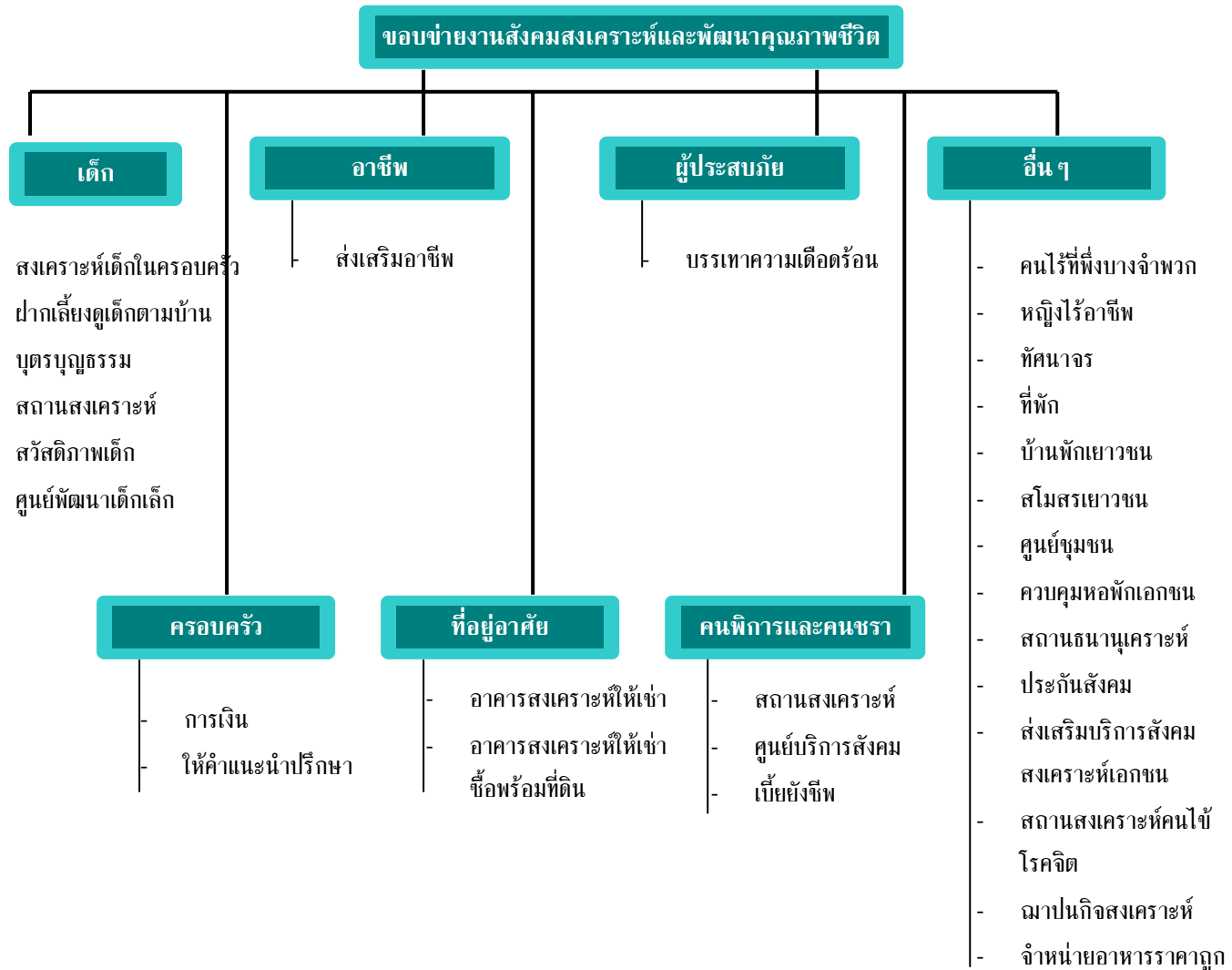
7.12) การจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลา (Service to the Relieved Mentally III) เนื่องด้วยมีคนไข้โรคจิตที่มีอาการทุเลาแล้วเป็นจำนวนมากต้องตกค้างอยู่ในโรงพยาบาลโรคจิตต่างๆ เพราะจำหน่ายไม่ออกเนื่องจากคนไข้เหล่านั้นไม่มีบ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีญาติพี่น้องหรือญาติพี่น้องทอดทิ้ง ไม่ยอมรับกลับ อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โรงพยาบาลโรคจิตไม่มีสถานที่จะรับคนไข้โรคจิต ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ตามความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน การจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาขึ้น โดยบ้านกึ่งทาง (Half – way House) สำหรับคนไข้โรคจิตทุเลาไว้อุปการะเลี้ยงดูฝึกอาชีพ และจัดหางานให้ทำตามความเหมาะสมต่อไป เพื่อคนไข้โรคจิตทุเลาได้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและสามารถออกไปดำรงชีพด้วยตนเองได้

7.13) การฌาปนกิจสงเคราะห์ (Funeral Assistance) เกี่ยวกับการฌาปนกิจสงเคราะห์ รัฐควรจะได้เข้าไปมีส่วนควบคุมและส่งเสริมการช่วยเหลือการฌาปนกิจสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือข้าราชการและประชาชนตลอดจนครอบครัวสมาชิกนั้นๆ ด้วย

7.14) การจำหน่ายอาหารราคาถูก (Low – Cost Meal) เมื่อค่าครองชีพของประชาชนได้สูงขึ้นทำให้ผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนนักเรียน นักศึกษาได้รับความเดือดร้อนในเรื่องอาหารบริโภคประจำวัน ดังนั้น ทางแก้ไขช่วยเหลือประการหนึ่งคือการจัดตั้งร้านจำหน่ายอาหารสำเร็จรูปในราคาถูก

แผนภาพที่ 6.1

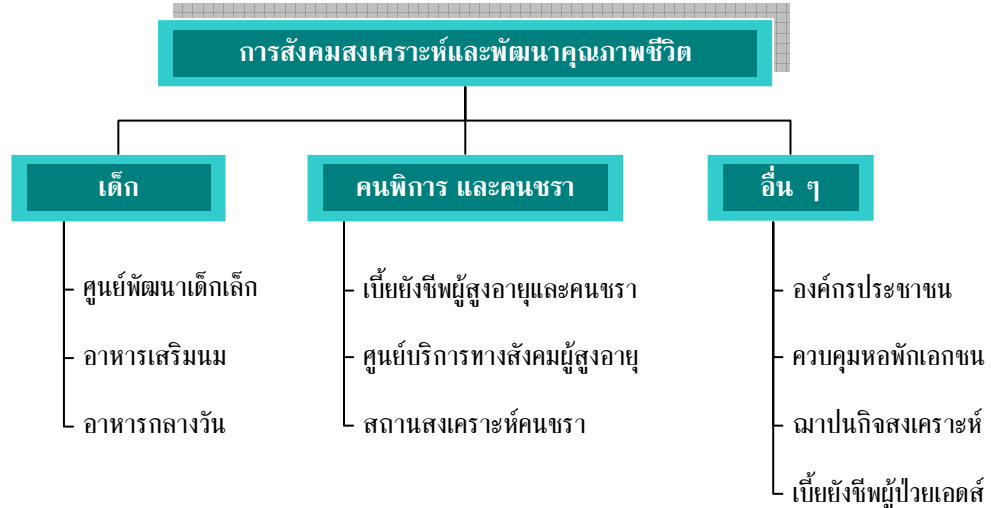
ขอบข่ายงานด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตตามหลักการทั่วไป



จากขอบข่ายงานทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ภารกิจที่ถ่ายโอนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมในทุกด้าน โดยนับรวมอำนาจหน้าที่ตามอนุมาตราอื่นในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 และ 17 ด้วย ทั้งนี้ ภารกิจด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ได้ถ่ายโอนส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยมีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6.2

ขอบข่ายบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ถ่ายโอน



(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหลักตั้งแต่การก่อสร้างอาคาร ปรับปรุงศูนย์ฯ สนับสนุนอุปกรณ์การเรียน เครื่องเล่น สนับสนุนอาหาร ค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก ปีกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก ปีกอบรมผู้ดูแลเด็กทั้งก่อนและระหว่างประจำการ ดังเช่นกรณีเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนครที่ได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยมีวิธีดำเนินการในระยะแรก คือ⁶ 1) เตรียมสถานที่ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ตั้งอยู่ในบริเวณรั้วเดียวกันกับเทศบาลฯ) และ 2) จัดสรรงบประมาณ สำหรับเป็นค่าจ้างครูผู้ดูแลเด็ก ค่าจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ ค่าอาหารเสริม (นม) ค่าอาหารกลางวัน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ

ทั้งนี้ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานจะใช้ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าวัสดุอุปกรณ์ เครื่องเล่น และสื่อการสอน ค่าอาหารกลางวัน ค่าอาหารเสริม (นม) ค่าจ้างผู้ดูแลเด็กและบุคลากรอื่นๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมครูผู้ดูแลเด็ก เป็นต้น โดยทางศูนย์ฯ มีบุคลากร ได้แก่ หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก/ครูพี่เลี้ยง และบุคลากรอื่นๆ ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีหน้าที่ดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้เป็นไปตามนโยบาย รับผิดชอบในการบริหารจัดการศูนย์ฯ ให้ครอบคลุมทุกด้าน รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

⁶ วัฒนะ แก้วคำ, “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลอากาศอำนวย อีกหนึ่งจุดที่บ่มเพาะอนาคตของชาติ,” สยามรัฐ (17 ตุลาคม 2548) : 22.

ในส่วนของผู้ดูแลเด็กจะมีหน้าที่จัดกิจกรรมเพื่อดูแลเตรียมความพร้อมและพัฒนาเด็กแบบองค์รวม จัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์สำหรับการจัดกิจกรรมประจำวัน จัดบรรยากาศภายในห้องเรียนให้เหมาะสมกับเด็กเล็ก ศึกษาค้นคว้าหาความรู้เพื่อปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ทันต่อเหตุการณ์ ส่วนครูพี่เลี้ยงจะมีหน้าที่ช่วยครูผู้ดูแลเด็ก และคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมายในการดำเนินงานของศูนย์ฯ ควบคุม ดูแล ให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของศูนย์ฯ เพื่อปรับปรุงแก้ไข

สำหรับการบริหารงานและการจัดการนั้น กรณีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลอากาศอำนวย ประกอบด้วยลักษณะงาน 6 ประเภท คือ งานด้านวิชาการ งานด้านบุคลากร งานด้านอาคารสถานที่ งานด้านกิจการนักเรียน งานด้านธุรการ การเงินและพัสดุ และงานด้านความสัมพันธ์ชุมชน เป็นต้น โดยการจัดกิจกรรมเตรียมความพร้อมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ อนุบาล 1 สำหรับเด็กอายุ 3 ปี, อนุบาล 2 สำหรับเด็กอายุ 4 ปี และอนุบาล 3 สำหรับเด็กอายุ 5 ปี การจัดห้องเรียนให้ถือเกณฑ์ห้องเรียนละ 25 คน โดยคิดสัดส่วนเด็กเล็ก 50 คน ต่อครูผู้ดูแลเด็ก 3 คน

การก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนอกจากจะดำเนินการเองแล้วดังเช่นเทศบาลตำบลอากาศอำนวยข้างต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังอาจได้รับงบประมาณจากส่วนกลางในการก่อสร้างด้วย ดังเช่น กรณีเทศบาลตลาดแค⁷ ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อดำเนินการสร้าง “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก” จำนวน 7.5 ล้านบาท และงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอนอีก 2 ล้านบาท ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาเด็กเล็กในเขตเทศบาลตลาดแคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเทศบาลมีความคิดที่จะดำเนินการในเรื่องนี้มานานแล้วแต่ติดขัดอยู่ที่งบประมาณในการดำเนินการ

ปัจจุบันทางเทศบาลได้ยื่นขอเงินในการประกวดราคาก่อสร้างอาคารเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คาดว่าจะลงมือดำเนินการก่อสร้างได้เรียบร้อย เพื่อให้ทันสำหรับการศึกษาของเด็กเล็กในเขตเทศบาลตำบลตลาดแค เนื่องจากที่ผ่านมาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลได้ไปขอใช้สถานที่ของโรงเรียนอนุบาลตลาดแค เมื่อศูนย์ฯ ใหม่ของเทศบาลดำเนินการก่อสร้างเสร็จก็จะย้ายมาอยู่ที่แห่งใหม่ทันที โดยในเบื้องต้นคาดว่าจะเปิดได้ 2 ห้องเรียน และต่อไปจะขยายไปเรื่อยๆ ตามความต้องการของประชาชนในการส่งบุตรหลานเข้ามายังศูนย์ฯ นอกจากนี้ ศูนย์ฯ ยังมีนโยบายที่จะรับเด็กเล็กในพื้นที่ใกล้เคียงด้วย

นอกจากนั้น เทศบาลยังมีแผนจะดำเนินการเพิ่มค่าตอบแทนของพนักงานเทศบาลเนื่องจากค่าตอบแทนยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก จึงจำเป็นต้องเพิ่มค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลสำหรับการดำรงชีพเพื่อให้สมดุลกับสภาพเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม งบประมาณมีเหลืออยู่อย่างจำกัด จึงไม่อาจทำอะไรได้ตามต้องการ จึงต้องทยอยทำโครงการแต่ละโครงการจนกว่าจะแล้วเสร็จสมบูรณ์ หากแต่เทศบาลตำบลตลาดแคก็ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนที่ทราบว่างบประมาณของเทศบาลมีน้อยการพัฒนาจึงเป็นไปแบบล่าช้า

⁷ สยามรัฐ (7 พฤศจิกายน 2548) : 18.

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็มีการดำเนินการเชิงรุกมากขึ้น กล่าวคือ มีการพัฒนาบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลเด็ก เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และเด็กในศูนย์ฯ เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง ดังเช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลท่าก้อ อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย⁸ ได้ประสานงานกับทางโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จัดการอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการพัฒนาการเรียนการสอนระดับปฐมวัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาศักยภาพให้บุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลเด็กประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อบต. ท่าก้อ โดยเฉพาะด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย ซึ่ง อบต. ได้วางเป้าหมายเสริมสร้างกำลังของเด็กให้เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ และเป็นแหล่งสมองของประเทศชาติต่อไป โดยยึดเด็กเป็นศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้รูปแบบใหม่ เน้นการจัดกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาการทางสมองให้กับเด็กในรูปแบบต่างๆ เพราะเด็กในวัยนี้จะช่างสังเกต อยากรู้อยากเห็น ชอบเสาะแสวงหาความรู้ต่างๆ ด้วยตนเอง ชอบทดลองและพยายามจะเรียนรู้สิ่งแวดล้อมรอบๆ ตัวเด็ก ดังนั้นครูผู้ดูแล ครูพี่เลี้ยง และผู้สอน ซึ่งถือเป็นบุคลากรที่สำคัญจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

สำหรับหัวข้อที่จะมีการเน้นเพิ่มศักยภาพให้กับผู้เข้ารับการอบรมในครั้งนี้เป็นหลักสูตรการศึกษาปฐมวัยและการวางแผนกิจกรรม ซึ่งจะมีกิจกรรมทั้งกลางแจ้ง กิจกรรมเคลื่อนไหว ตลอดจนสร้างกิจกรรมให้เด็กกล้าแสดงออก เช่น การร้องเพลง เกม และอื่นๆ เพื่อเป็นการกระตุ้นสมองเด็ก ให้เด็กมีการพัฒนาทีละขั้น สามารถซึมซับรับเอาสารสนเทศระดับรากหญ้าเข้าสู่ร่างกายแบบธรรมชาติที่ไม่เกิดจากการยัดเยียดอย่างเช่นที่ผ่านมา เพื่อเป้าหมายในการให้ศูนย์เด็กเล็กของ อบต. เป็นศูนย์การเรียนรู้ของเด็กเล็กที่มีคุณภาพนาร่องของอำเภอแม่สรวยต่อไป



กรณีตัวอย่าง: ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดเกาะมะไฟ อ.ประจันตคาม และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านสัมพันธ อ.ศรีมหาโพธิ จ.ปราจีนบุรี

จากการลงพื้นที่สำรวจข้อมูลในจังหวัดปราจีนบุรี พบว่าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 แห่ง ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดเกาะมะไฟ อ.ประจันตคาม และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านสัมพันธ อ.

ศรีมหาโพธิ มีการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ 1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดเกาะมะไฟ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดเกาะมะไฟ เป็นศูนย์ดูแลอบรมเด็กก่อนเกณฑ์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2538 สืบเนื่องจากนโยบายของกรมการศาสนาที่ต้องการให้วัดมีความพร้อมเพียงพอที่จะจัดตั้งศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ขึ้น เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนในพื้นที่ ก่อปรกฏได้รับความเห็นชอบจากชาวบ้านและกรรมการวัด ซึ่งต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญในการจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้ง คือ 1) เพื่อเตรียมความพร้อมของเด็กก่อนเข้าโรงเรียน 2) เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองให้สามารถนำเด็กมาฝากที่ศูนย์ฯ เพื่อจะได้สามารถไปประกอบอาชีพนอกบ้านได้สะดวกขึ้น และ 3) เพื่อเป็นการฝึกอบรมให้เด็กมีความรู้ด้านจริยธรรมที่ดี

⁸ สยามรัฐ (20 พฤศจิกายน 2548) : น.18.

ภารกิจในด้านการดำเนินงานของศูนย์ฯ ได้ขยายเติบโตมาโดยลำดับ ตลอดจนมีแนวโน้มว่าได้รับความสนใจและไว้วางใจจากผู้ปกครองของเด็กมากขึ้น โดยสังเกตได้จากจำนวนของเด็กที่มาสมัครเรียนที่เพิ่มขึ้นตามลำดับในแต่ละปี จาก 61 คนในปี พ.ศ.2538 เพิ่มขึ้นเป็น 149 คน ในปัจจุบัน โดยขณะนี้จำนวนครูพี่เลี้ยง 6 คน นักการภารโรง 1 คน ตามลำดับ ทั้งนี้ ศูนย์ฯ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากทางราชการตามสัดส่วนของจำนวนเด็กที่อยู่ในความดูแล คือ ค่าอาหาร 10 บาท/หัว/วัน และค่าอุปกรณ์เครื่องเขียน 100 บาท/หัว โดยศูนย์ฯ ได้รับรางวัลดีเด่นประจำปี พ.ศ.2547-2548

อย่างไรก็ดี จากการลงพื้นที่และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า ศูนย์ฯ ดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ คือ

1) ขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนจากทางราชการ คือ ปัจจุบันยังติดขัดในเรื่องงบประมาณสนับสนุนการก่อสร้างขยายอาคารเพิ่มเติมเพื่อรองรับกับจำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะ อบต. ไม่มีงบประมาณในการก่อสร้างอาคารให้กับศูนย์ฯ โดยอาคารที่กำลังก่อสร้างขยายอยู่ ณ ปัจจุบันใช้งบประมาณของทางวัดและเงินบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธาและชาวบ้าน (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ปกครองของเด็ก) ช่วยกันบริจาค

2) อัตราค่าจ้างและความล่าช้าของการจ่ายค่าจ้างให้แก่ครูพี่เลี้ยง

2.1) อัตราค่าจ้างของครูพี่เลี้ยงค่อนข้างต่ำซึ่งไม่ดึงดูดให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาทำงาน โดยผู้ที่มาจ้างเข้ามาในปัจจุบันบางส่วนเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามสายงานที่ต้องการ ดังนั้น จึงมีการเสริมโครงการฝึกอบรมพัฒนาครูพี่เลี้ยงให้ได้มาตรฐานต่อไป โดยรายละเอียดของอัตราค่าจ้างครูพี่เลี้ยงในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

- อัตราค่าจ้างครูพี่เลี้ยงตามภารกิจ + ค่าครองชีพ อยู่ที่อัตรา 7,350 บาท/ เดือน (ครูพี่เลี้ยงตามภารกิจต้องจบการศึกษาขั้นต่ำ ปวช. และมีประสบการณ์ 5 ปีขึ้นไป)
- อัตราค่าจ้างครูพี่เลี้ยงทั่วไป อยู่ที่อัตรา 4,880 บาท/ เดือน

2.2) การจ่ายค่าจ้างไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา ครูพี่เลี้ยงบางท่านไม่ได้รับเงินเดือน 2 เดือนติดต่อกัน

3) หลักเกณฑ์ในการรับเด็กไม่ชัดเจน กล่าวคือ ในการกำหนดเกณฑ์ในการรับเด็ก ทาง อบต. กำหนดให้ศูนย์ฯ สามารถรับเด็กที่อยู่ในช่วงเกณฑ์อายุ ตั้งแต่ 3 - 5 ปี หากแต่สาธารณสุขกำหนดว่าเกณฑ์ที่รับได้คือ ช่วงอายุ 2 - 5 ปี ทำให้เกิดความเข้าใจไม่ตรงกัน และศูนย์ฯ ได้รับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์เข้ามาอยู่ในความดูแลด้วย ซึ่งส่งผลให้ศูนย์ฯ ไม่สามารถเบิกค่าดูแล (อาหาร นม เครื่องเขียนและอื่นๆ) สำหรับเด็กกลุ่มนี้จากงบของ อบต. ได้ ภาระดังกล่าวจึงต้องตกอยู่กับทางวัด แม้มีผู้ปกครองของเด็กบางรายทราบถึงปัญหาและให้ความช่วยเหลือในเรื่องเงินสนับสนุนตามแต่กำลัง (ปัจจุบันมีเงินช่วยเหลือที่ได้รับบริจาคจากผู้ปกครองเด็กประมาณ 3,000 บาท /เดือน) หากแต่ก็ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

(หมายเหตุ: ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดเกาะมะไฟ ระหว่างปีที่ผ่านมา มีจำนวนเด็กในความดูแลเพิ่มมากขึ้น 39 คน และศูนย์ฯ ได้ยื่นขอของบประมาณในการดำเนินงานไปยัง อบต. ณ ต้นปี พ.ศ.2549 โดยยื่นรายชื่อเด็กจำนวนทั้งหมด 156 คน ตามความเป็นจริง แต่ในจำนวนนี้เป็นเด็กที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ 51 คน และอายุเกินเกณฑ์ (ทุพพลภาพ) อีก 1 คน ส่งผลให้ อบต. สามารถอนุมัติงบประมาณสำหรับเด็กได้เพียง 104 คน โดยศูนย์ฯ จำเป็นต้องพยายามหาเงินมาสนับสนุนเพิ่มเติมสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายของเด็กอีก 52 คนที่ไม่ได้รับการอนุมัติงบจาก อบต.)

(2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านสัมพันธ

จากการลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านสัมพันธ พบว่าเป็นศูนย์เด็กเล็กขนาดเล็ก มีเด็กในความดูแลประมาณ 12-15 คน ครูพี่เลี้ยง 1 คน และขาดความพร้อมอย่างมากในหลายๆ ด้าน ซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากปัญหาหลัก คือ การขาดงบประมาณในการดำเนินการและพัฒนาที่เพียงพอจากภาครัฐบาล และการขาดการสนับสนุนจากบุคคลภายนอก เนื่องจากศูนย์ฯ แห่งนี้ไม่ได้ก่อตั้งขึ้นในบริเวณวัด (ดังเช่นกรณีตัวอย่างแรก) จึงขาดแรงสนับสนุนจากชุมชนและบุคคลภายนอก มีเพียงงบประมาณจากทางรัฐบาลเท่านั้น ทั้งนี้ ปัญหาที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ได้แก่ 1) ปัญหาด้านสุขอนามัยของสถานที่ เช่น ห้องน้ำและโรงนอนไม่ได้มาตรฐาน 2) สิ่งแวดล้อมภายนอกทั่วไปของศูนย์ฯ ไม่ได้รับการบูรณะซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพดี เช่น สนามเด็กเล่นและอื่นๆ และ 3) การขาดความพร้อมของอุปกรณ์เครื่องใช้ เช่น อุปกรณ์เครื่องเขียนและของเล่นเด็ก เป็นต้น

(2) การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)

ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศสบ.) เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกที่จังหวัดปราจีนบุรีเมื่อปี พ.ศ.2523 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยงานของประชาสงเคราะห์จังหวัด โดยมีแนวคิดหลักการทำงานคล้ายกับอาสาสมัครประชาสงเคราะห์ ในเบื้องต้นศูนย์สงเคราะห์ราษฎรยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากทางราชการ คณะกรรมการศูนย์ฯ จะเป็นผู้หาทุนในการดำเนินงานเอง

เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ตั้งแต่วันที่ 2531 เป็นต้นมา โดยบรรจุเข้าไว้ในแผนแม่บทกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 1 (พ.ศ.2530-2534) และแผนปฏิบัติการของกระทรวงมหาดไทยระยะ 4 ปี (พ.ศ.2531-2534) โดยอยู่ในแผนพัฒนาคน สังคมและวัฒนธรรม แผนงานสวัสดิการสังคม แผนงานย่อยการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดระบบสวัสดิการสังคมในชุมชน และเพื่อให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการกระจายบริการทางสังคมไปสู่ประชาชนในหมู่บ้าน ในปี 2531 มีการดำเนินการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน 7 จังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา, ในปี พ.ศ.2532-2533 ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ฯ ในพื้นที่ชนบทยากจน 38 จังหวัด และปี 2534 ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ฯ ในพื้นที่ทั่วไป 34 จังหวัด โดยทางราชการได้มอบเงินทุนในการดำเนินงานศูนย์ฯ ละ 12,500 บาท

การจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรเกิดความรู้และแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยราษฎรร่วมกันแก้ไขปัญหาของตนเองในท้องถิ่น อันเป็นหลักประกันด้านสังคมสงเคราะห์เบื้องต้นที่ผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนจะได้รับการช่วยเหลือโดยรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ 2) เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชน ที่จะลงไปดำเนินการในหมู่บ้านได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว 3) เพื่อกระจายบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมไปสู่ผู้ประสบปัญหาและผู้ด้อยโอกาสในชนบทอย่างทั่วถึง และ 4) เพื่อให้เป็นแหล่งสถิติข้อมูลพื้นฐานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

ในปี พ.ศ.2536 กรมประชาสงเคราะห์ได้เปลี่ยนมาสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.2541 กระทรวงฯ ได้ออกกฎกระทรวงให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม⁹ และในปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลโดยภารกิจในส่วนนี้ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้สำนัก/กองสวัสดิการสังคมเป็นผู้รับผิดชอบ

(3) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มในภาวะเศรษฐกิจถดถอย

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึง สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุรูปแบบหนึ่ง เพื่อจัดสรรงบประมาณของรัฐในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนหรือหมู่บ้านต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ถูกทอดทิ้งและไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ให้สามารถดำรงชีพอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้ โดยปกติตามควรแก่อัตรา โดยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุเป็นเงินคนละ 300 บาท/เดือน จนตลอดชีพ

การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นกิจกรรมหนึ่งที่กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2535 ซึ่งเห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชนเพื่อจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนสงเคราะห์เบี้ยยังชีพช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในด้านต่างๆ โดยกระทรวงการคลังได้อนุมัติหลักการเบิกจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวเป็นเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุคนละ 200 บาท/เดือน จนตลอดชีพ และรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องจึงได้เพิ่มจำนวนผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพเพิ่มมากขึ้นทุกปี จนถึงปี พ.ศ.2542 รัฐบาลได้เพิ่มเงินเพิ่มเติมในภาวะเศรษฐกิจถดถอยให้แก่ผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพอีกคนละ 100 บาท/คน/เดือน รวมเป็นเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้รับคนละ 300 บาท/เดือน จนตลอดชีพ

ภารกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มในภาวะเศรษฐกิจถดถอยมีขั้นตอนการทำงานโดยสังเขป ดังนี้¹⁰

⁹ มงคล จันทน์บำรุง, สารทิ ศิลา และ ศิริศักดิ์ พงศ์ปริตร, *ความคิดเห็นของชุมชนและบัณฑิตอาสาต่อโครงการจ้างบัณฑิตอาสาและผู้มีประสบการณ์ด้านการเงินเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, 2543), น.26-27.

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต งานสวัสดิการสังคม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2547), น.60-65.

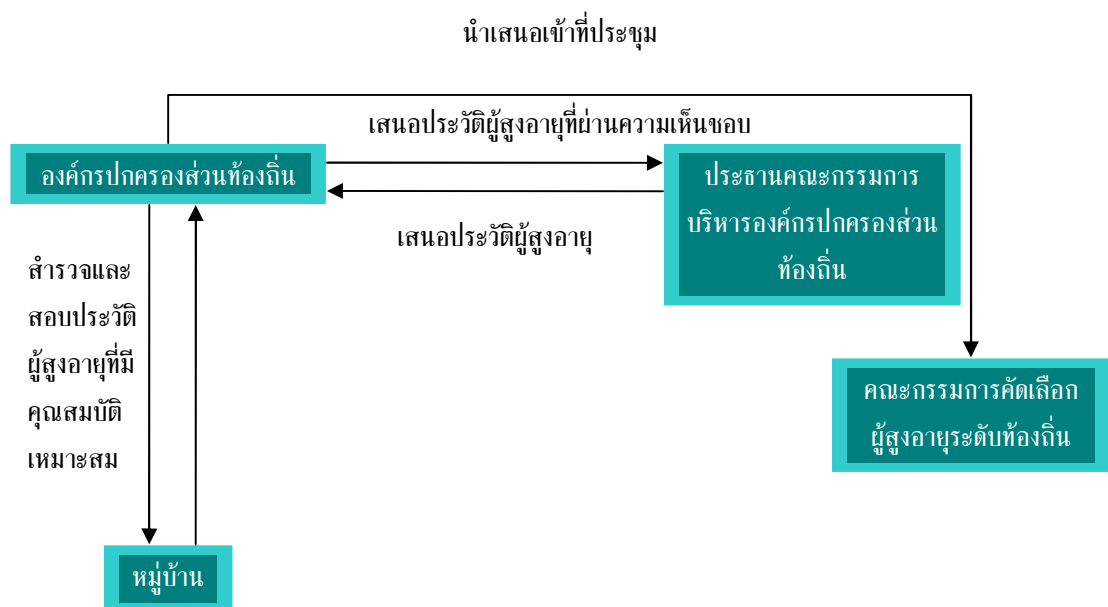
3.1) การสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

ขั้นตอน / วิธีการปฏิบัติ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ทำการสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในท้องถิ่นของตน โดยการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุแต่ละรายตามแบบสอบถามประวัติผู้สูงอายุ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้สัมภาษณ์ผู้สูงอายุ นำเสนอแบบสอบถามประวัติผู้สูงอายุไปยังประธานคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประธานคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็น
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมแบบสอบถามประวัติผู้สูงอายุที่ผ่านความเห็นชอบของประธานคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประธานคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านนำเสนอคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาลั่นกรอง

แผนภาพที่ 6.3

แผนผังการสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อรับเบี้ยยังชีพ



3.2) การคัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพ

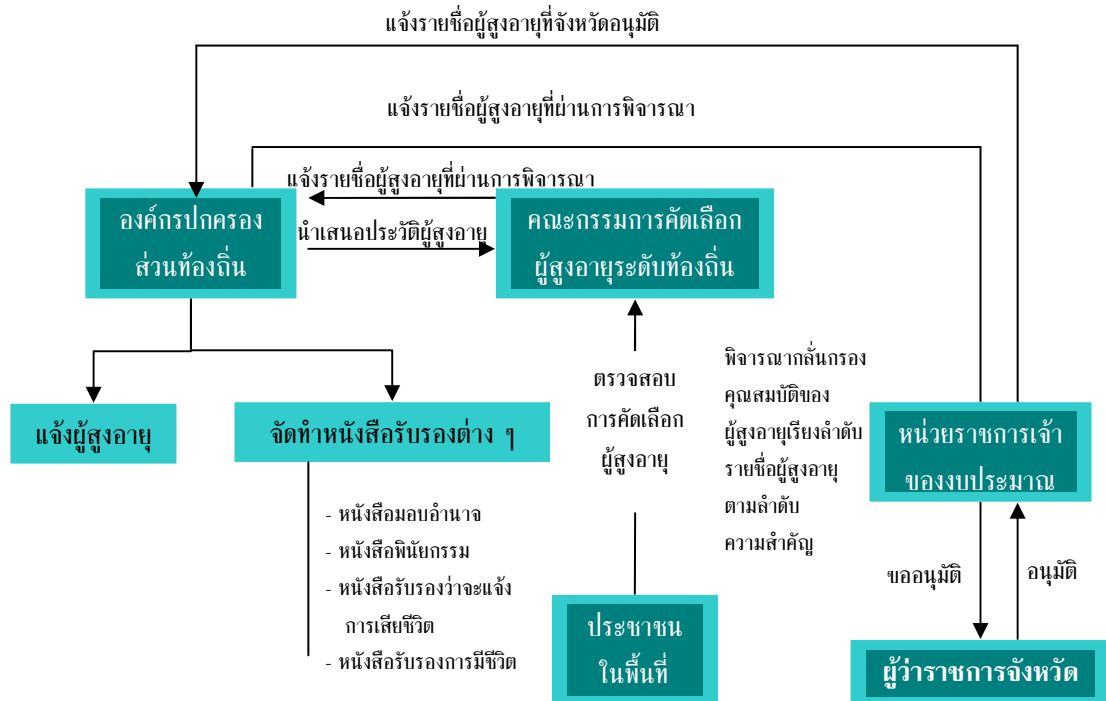
ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรผู้สูงอายุในชุมชน ผู้แทนองค์กรประชาสังคม และบุคคลที่น่าเชื่อถือในชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเชิญคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุมาร่วมประชุมเพื่อพิจารณารายชื่อผู้สูงอายุที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเสนอว่าผู้สูงอายุรายใดสมควรได้รับการช่วยเหลือเป็นเงินเบี้ยยังชีพ
- คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่นจะทำหน้าที่พิจารณาลักษณะรูปแบบ สอดประวัติผู้สูงอายุแต่ละรายว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะรับเบี้ยยังชีพจริงหรือไม่ และมีหน้าที่ในการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของผู้สูงอายุที่มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพว่าผู้สูงอายุรายใดสมควรได้รับความช่วยเหลือก่อนตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ส่วนผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมแต่ยังไม่ได้รับการเสนอชื่อให้จัดทำเป็นรายชื่อผู้สูงอายุสำรองไว้เพื่อรอการอนุมัติในกรณีผู้สูงอายุรายเดิมหมดสิทธิรับเบี้ยยังชีพ
- เมื่อได้รายชื่อผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพแล้ว ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอไปยังหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เพื่อนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดขออนุมัติรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ และปิดประกาศรายชื่อให้ทราบทั่วกัน ณ สำนักงานในที่เปิดเผย
- หลังจากคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุแจ้งรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับเลือกให้ได้รับเบี้ยยังชีพแล้วให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหนังสือรับรองต่างๆ ของผู้สูงอายุตามแบบที่กำหนด ได้แก่ หนังสือมอบอำนาจ หนังสือพินัยกรรม หนังสือรับรองว่าจะแจ้งการเสียชีวิต หนังสือรับรองการมีชีวิต

ทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้สูงอายุที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพไปยังคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสำรวจข้อเท็จจริงของผู้สูงอายุดังกล่าว ก่อนดำเนินการส่งให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นพิจารณา และหากประชาชนในพื้นที่พบว่าการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม หรือส่งผลกระทบการพิจารณาคัดเลือก อาจขอเข้าไปตรวจสอบกับคณะกรรมการระดับท้องถิ่นได้

แผนภาพที่ 6.4

แผนการคัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุในการรับเบี้ยยังชีพ



3.3) การจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอกสารประกอบการขออนุมัติเงินประจำงวดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง โดยแยกเป็นราย อบต. และระบุจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อใช้เป็นหลักฐานข้อมูลในการขอเงินประจำงวด และจัดส่งเอกสารดังกล่าวให้หน่วยราชการเจ้าของงบประมาณเพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้ผ่านการพิจารณาลักษณะคุณสมบัติของคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุ โดยเรียงลำดับความสำคัญของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือก่อนและผู้สูงอายุสำรองไว้ตามลำดับ ติดประกาศรายชื่อผู้สูงอายุไว้ในสถานที่ที่เป็นศูนย์กลางของท้องถิ่น เพื่อจะได้เป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบกันเองของประชาชนในท้องถิ่น และจะได้ทราบว่าผู้สูงอายุรายใดถึงแก่กรรมหรือมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม

3.4) การขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพ

- ในกรณีผู้สูงอายุรายใดมีการร้องเรียนว่ามีคุณสมบัติไม่เหมาะสม หรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านพบว่ามิ

คุณสมบัติไม่เหมาะสมจริง ให้นำเสนอคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุพิจารณา ก่อน
นำเสนอหน่วยงานเจ้าของงบประมาณเพื่อขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งรับ
การจ่ายเงินแก่ผู้สูงอายุและขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้สูงอายุรายใหม่ต่อไป

- เมื่อได้รับแจ้งว่าผู้สูงอายุรายใดถึงแก่กรรม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งไปยัง
หน่วยงานเจ้าของงบประมาณเพื่อขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนแปลงรายชื่อ
ผู้สูงอายุรายใหม่แทนผู้สูงอายุรายเดิมที่ถึงแก่กรรม
- ในกรณีผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยจากเดิมอยู่ในพื้นที่หนึ่งและย้ายไปอีกพื้นที่หนึ่ง
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำใบเปลี่ยนแปลงรายการตามแบบที่กรมบัญชีกลาง
กำหนดและนำเสนอหน่วยงานเจ้าของงบประมาณเพื่อขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด
ขอเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการแล้วรายงานให้หน่วยงานทราบภายใน 15 วันทำการ

3.5) การเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ

- สำนักงานงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดแล้วจัดสรรให้จังหวัดต่างๆ ตามที่ส่วนราชการ
ขอ และเมื่องบประมาณได้จัดสรรไปยังจังหวัดและแจ้งไปยังสำนักงานคลังจังหวัดแล้ว
หน่วยงานเจ้าของงบประมาณเสนอขออนุมัติรายชื่อผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสม
รับเบี้ยยังชีพจากผู้ว่าราชการจังหวัดและแจ้งการจัดสรรเงิน (แบบ สงป.ถ.1) ไปยัง
ท้องถิ่น
- หน่วยงานเจ้าของงบประมาณจัดทำแบบใบแจ้งการเบิกเงินงบประมาณแทนกัน
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามแบบที่
กรมบัญชีกลางกำหนด และส่งแบบใบแจ้งการเบิกเงินงบประมาณแทนกันให้
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานคลังจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
เกี่ยวข้องและหน่วยงานเจ้าของงบประมาณเก็บไว้เป็นหลักฐาน 1 ชุด
- หลังจากได้รับใบแจ้งการเบิกเงินงบประมาณแทนกัน ให้องค์กรบริหารส่วนตำบล
ตรวจสอบผู้สูงอายุตามรายชื่อว่ามีชีวิตอยู่หรือไม่ ก่อนการวางฎีกาเบิกจ่ายเงิน หาก
ผู้สูงอายุรายดังกล่าวเสียชีวิต ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของ
งบประมาณทราบพร้อมรายชื่อผู้สูงอายุรายใหม่ เพื่อให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณ
พิจารณานำเสนอขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง
ผู้สูงอายุเนื่องจากการเสียชีวิตหรือผู้สูงอายุขาดคุณสมบัติ ให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นใช้ทะเบียนรายชื่อสำรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งไว้ก่อนเป็น
ลำดับแรก
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางฎีกาเบิกจากสำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลัง
จังหวัด ณ อำเภอ โดยแนบใบแจ้งการเบิกเงินงบประมาณแทนกัน การเบิกจ่ายเงินแก่

- ผู้สูงอายุให้ดำเนินการจ่ายเงินเป็นรายงวดๆ ละ 6 เดือน ปีละ 2 ครั้ง เป็นเงิน 1,800 บาท/ครั้ง (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 39 พฤษภาคม 2544) และหากตรวจสอบถูกต้องแล้วสามารถวงเงินเบิกเงินได้เลยโดยไม่ต้องรอให้สิ้นงวด
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินเบี้ยยังชีพโดยปฏิบัติตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 หรือเลือกวิธีดำเนินการตามความเหมาะสมและจำเป็นตามลำดับ ดังนี้
 - โอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้สูงอายุหรือจัดส่งโดยทางธนาคาร
 - โอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้สูงอายุหรือจัดส่งให้แก่ผู้รับมอบอำนาจโดยทางธนาคาร
 - จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิด้วยเงินสด
 - จ่ายเงินสดให้แก่ผู้รับมอบอำนาจจากผู้สูงอายุ
 - เมื่อดำเนินการจ่ายเงินให้ผู้สูงอายุแล้ว ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บหลักฐานการจ่ายไว้เพื่อการตรวจสอบ โดยหากจ่ายเงินโดยวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีให้ใช้หลักฐานใบสำคัญการโอนเงินของธนาคารเป็นหลักฐานการจ่าย กรณีจ่ายเป็นเงินสดให้ใช้ใบสำคัญรับเงินตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดเป็นหลักฐานการจ่าย

3.6) การติดตามผลการจ่ายเบี้ยยังชีพ

ขั้นตอน/วิธีการปฏิบัติ

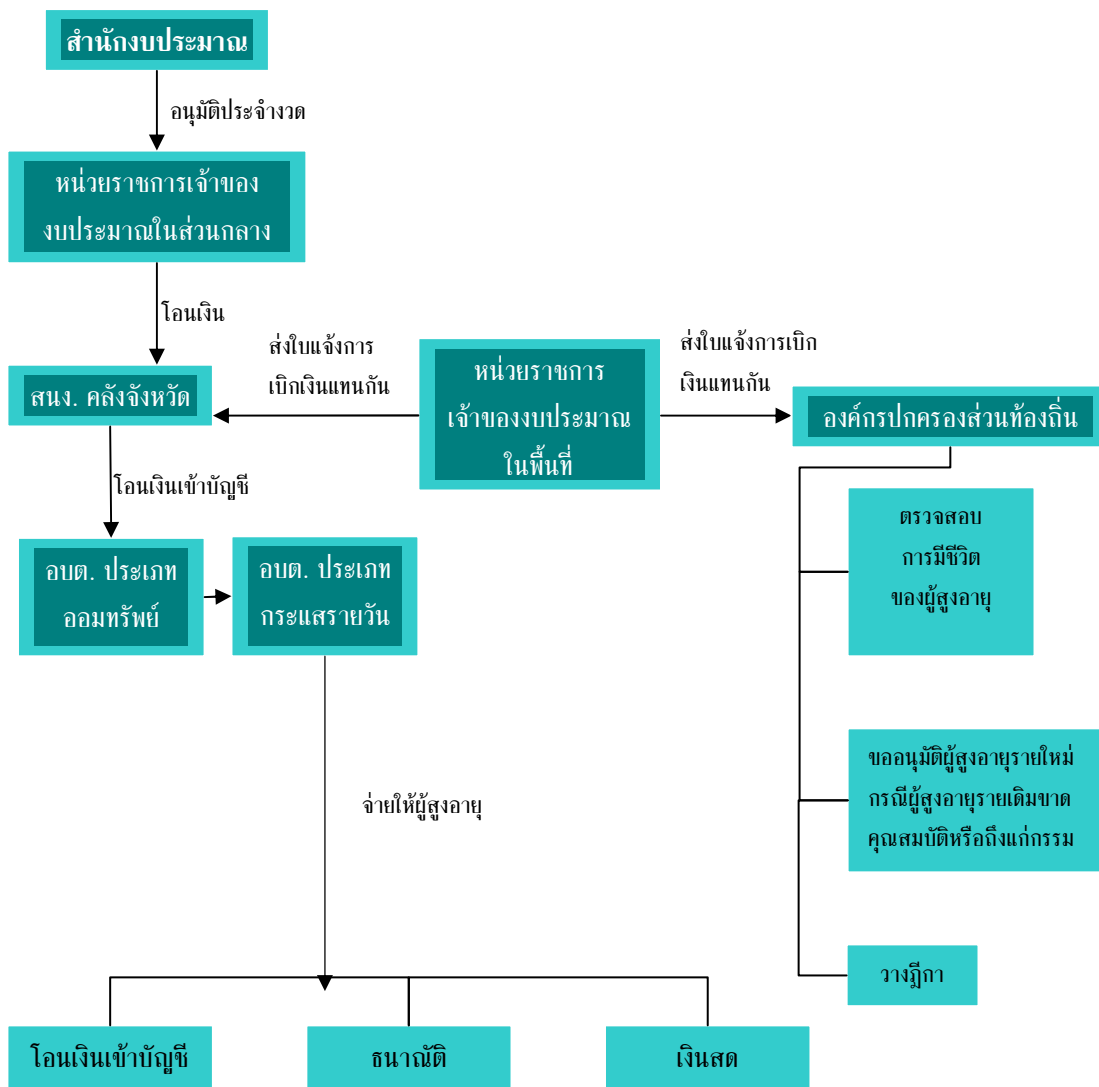
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเจ้าของงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องติดตามผลการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุว่าผู้สูงอายุได้รับเงินตรงตามระยะเวลาที่กำหนดและได้รับเงินครบหรือไม่ นอกจากนี้ ยังต้องทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและพิจารณาให้ความช่วยเหลือในปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น
- ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าผู้สูงอายุมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสานงานกับคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจติดตามและตรวจสอบข้อมูลผู้สูงอายุนั้น ก่อนนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อพิจารณา หากมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุนำเสนอหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เพื่อยกอนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งระงับการจ่ายเงิน

3.7) การรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับเบี้ยยังชีพให้ประชาชนรับทราบ โดยวิธีการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับการคัดเลือกและผู้สูงอายุสำรอง ติดประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน
- หลังจากเบิกจ่ายเงินให้ผู้สูงอายุแล้ว ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานผลการดำเนินงานตามแบบรายงาน สกป.ถ.2 เป็นรายเดือนให้อำเภอและจังหวัด พร้อมสำเนาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณและคลังจังหวัดทราบ ภายในวันที่ 1 ของทุกเดือน
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานการเปลี่ยนแปลงผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง

แผนภาพที่ 6.5
แผนผังการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ



กล่าวโดยสรุป บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการในการกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มในภาวะเศรษฐกิจถดถอยมีดังนี้¹¹

- สำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่มีสิทธิจะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในท้องถิ่นที่ตนเองรับผิดชอบโดยวิธีการสัมภาษณ์และจัดทำแบบสอบถามประวัติผู้สูงอายุแต่ละราย
- เสนอประวัติผู้สูงอายุแต่ละรายให้ประธานคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอความเห็น

¹¹ เพ็งอ้ง, น.66-67.

- รวบรวมแบบสอบถามประวัติผู้สูงอายุที่ผ่านความเห็นชอบของประธานคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุระดับท้องถิ่น
- เชิญคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากลับกรองคุณสมบัติของผู้สูงอายุแต่ละราย ว่าผู้สูงอายุรายใดสมควรได้รับการช่วยเหลือเป็นเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในลำดับต้น และผู้สูงอายุรายใดสมควรเป็นผู้สูงอายุสำรองตามแบบฟอร์มข้อมูลการคัดเลือกผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพ
- จัดทำทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพพร้อมทั้งรายชื่อผู้สูงอายุสำรองเสนอไปยังหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เพื่อนำเสนอขออนุมัติรายชื่อผู้สูงอายุจากผู้ว่าราชการจังหวัด
- จัดทำทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ พร้อมทั้งรายชื่อผู้สูงอายุที่ได้รับอนุมัติแล้ว โดยติดประกาศไว้ในที่ที่เปิดเผยต่อประชาชนหรือในสถานที่ที่เป็นศูนย์กลางของหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนสามารถเห็นได้ชัดเจนและเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่มีสิทธิ
- แจ้งให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพในลำดับต้น จัดทำเอกสารหนังสือต่างๆ ตามแบบที่กำหนด ได้แก่ หนังสือพินัยกรรม หนังสือมอบอำนาจ หนังสือรับรองว่าจะแจ้งการเสียชีวิต และหนังสือรับรองการมีชีวิต
- ดำเนินการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ โดยวิธีการเบิกจ่ายเงินแล้วแต่ความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุโดยวิธีใด ให้แจ้งให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณทราบด้วย ในกรณีโอนเงินเข้าบัญชีผู้สูงอายุ ให้แจ้งทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุ พร้อมเลขที่บัญชีผู้สูงอายุแต่ละรายให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณทราบ โดยอาศัยฐานข้อมูลเดิมของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
- เก็บรวบรวมหลักฐานการเบิกจ่ายเงินไว้เพื่อการตรวจสอบ โดยหากจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุเป็นเงินสดให้หลักฐานใบสำคัญรับเงินตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดเป็นหลักฐานการจ่ายเงิน กรณีจ่ายเงินโดยวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีผู้สูงอายุให้ใช้หลักฐานใบสำคัญการโอนเงินของธนาคารเป็นหลักฐานการจ่ายเงิน
- ในกรณีที่ผู้สูงอายุเสียชีวิตในระหว่างงวด ให้เป็นสิทธิของทายาทตามพินัยกรรมที่ผู้สูงอายุระบุไว้หรือหากไม่มีพินัยกรรมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เพื่อขออนุมัติระงับการจ่ายเงินจากผู้ว่าราชการจังหวัด และขอ

อนุมัติเปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้สูงอายุรายใหม่ โดยเสนอรายชื่อผู้สูงอายุสำรองเพื่อให้มีสิทธิรับเงินแทน

- ในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนว่าผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สูงอายุ และหากพบว่ามีคุณสมบัติไม่เหมาะสมจริง ให้นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุทราบ ก่อนนำเสนอหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เพื่อนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้สูงอายุใหม่
- เยี่ยมเยียนและติดตามผลผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ โดยหากพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำ หากเป็นปัญหาที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ให้ปรึกษาหารือกับหน่วยงานเจ้าของงบประมาณหรือคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุ เพื่อร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น
- รายงานผลการดำเนินงานเป็นรายเดือนให้อำเภอและจังหวัด พร้อมสำเนาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณและคลังจังหวัดทราบ ตามแบบรายงาน สบป.ถ.2 ภายในวันที่ 1 ของทุกเดือน
- ประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและยังไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ โดยให้ความช่วยเหลือเป็นรูปแบบอื่นไปก่อนเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในท้องถิ่นของตนเอง
- ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบในทุกรูปแบบ
- หากมีผู้สูงอายุขอรับสิทธิเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ได้ ก็สามารถจ่ายให้ผู้สูงอายุเพิ่มจากเงินงบประมาณของทางราชการได้

ในการดำเนินการที่ผ่านมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่ออุดหนุนเป็นเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในแต่ละปีไม่เพียงพอ กับจำนวนผู้มีสิทธิ ซึ่งผู้ขอรับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ประกอบกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีฐานะการคลังที่ดี และมีเป้าหมายที่จะตั้งงบประมาณเพื่อ สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ตามอำนาจหน้าที่แล้วนั้น จึงได้ออกระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2548 ขึ้น เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณของตนเองมาใช้ในการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2548 เป็นต้นไป

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ตามข้อกำหนดแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนี้

- กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว
- กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะตั้งงบประมาณของตนเองเพื่อสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ เพื่อให้ได้จำนวนคนและอัตรามากกว่าที่รัฐจัดสรร ก็ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 โดยจะต้องมีคุณสมบัติ คือ ผู้สูงอายุซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย¹²

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับภารกิจนี้ แต่ก็ได้ประสานกับหน่วยงานอื่นเพื่อจัดบริการให้กับผู้สูงอายุเพิ่มเติม ดังเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลทับตีเหล็ก อ.เมือง จ.สุพรรณบุรี ซึ่งมีหมู่บ้านจำนวน 5 หมู่บ้าน มีงบฯ ช่วยเหลือผู้สูงอายุหมู่บ้านละ 5 คน แต่ตำบลทับตีเหล็กมีคนที่อายุ 60 ปีขึ้นไปรวมจำนวน 300 กว่าคน งบฯ ช่วยเหลือผู้สูงอายุของ อบต. ทับตีเหล็ก จึงมีไม่เพียงพอต่อการช่วยเหลือผู้สูงอายุทั้งตำบล อบต.ทับตีเหล็ก จึงได้ประสานกับหลายหน่วยงานเปิดชมรมผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพที่ดีขึ้น โดย อบต. จะจัดหมอไปตรวจสุขภาพผู้สูงอายุในหมู่บ้านทุกเดือน เดือนละ 1 ครั้ง และลงทะเบียนประวัติสุขภาพเก็บไว้ที่ อบต. เพื่อที่ทาง อบต. จะได้ทราบถึงสุขภาพร่างกายของผู้ที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือจาก อบต. และในชมรมผู้สูงอายุ อบต. จะจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานหารายได้ ทั้งนี้ การที่ อบต.ทับตีเหล็ก เปิดชมรมผู้สูงอายุจะเป็นการทำให้ อบต.ทับตีเหล็กมีงบฯ ช่วยเหลือผู้สูงอายุมากขึ้น เพราะชมรมผู้สูงอายุของบฯสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นเพื่อมาบริหารให้เกิดประโยชน์และมีผลตอบแทนต่อผู้สูงอายุมากขึ้น¹³

¹² กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สยามรัฐ (7 พฤศจิกายน 2548) : 17.

¹³ สยามรัฐ (25 ตุลาคม 2548) : 21.

(4) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ

ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท โดยทั้ง 3 ประเภทได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการดังต่อไปนี้

4.1) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่เป็นเอกเทศ เป็นบริการประเภทหนึ่งสำหรับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัว ผู้สูงอายุสามารถใช้บริการด้านต่างๆ ที่ศูนย์ฯ จัดให้มีขึ้นโดยปัจจุบันมีการดำเนินงาน 4 รูปแบบ คือ

- การให้บริการภายในศูนย์ฯ ผู้สูงอายุจะมาใช้บริการต่างๆ แบบไป-กลับ ได้แก่ ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านการรักษาพยาบาล ด้านกายภาพบำบัด ด้านอาชีวบำบัด และการจัดกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การปฏิบัติธรรมนอกสถานที่ ปฏิบัติธรรมภายในศูนย์ ฟังธรรม เทศนา กิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา การออกกำลังกาย กิจกรรมตามวันสำคัญ งานประเพณี นันทนาการกลุ่ม และออกค่ายผู้สูงอายุ
- การออกหน่วยเคลื่อนที่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปเยี่ยมเยียน ให้คำแนะนำ-แก้ไขปัญหาต่างๆ ของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชุมชน
- บ้านพักฉุกเฉิน เป็นบริการสำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ต้องการความช่วยเหลือชั่วคราว โดยจะรับอุปการะให้ความช่วยเหลือในบ้านพักเป็นระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน ก่อนจะดำเนินการด้านอื่นๆ ตามความเหมาะสมกับสภาพปัญหา
- การส่งเสริมการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของชุมชน

งานศูนย์บริการทางสังคมที่เป็นเอกเทศได้โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง คือ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุศรีสุคต จังหวัดพิษณุโลก โอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก และศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดงให้กรุงเทพมหานครดำเนินการ รูปแบบการจัดบริการในศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้สูงอายุ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมเป็นของชมรมผู้สูงอายุ

4.2) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ เป็นการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ตามบ้านในด้านต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องรับเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์โดยเปิดทำการครั้งแรก 2 แห่ง คือ ศูนย์บริการคนชราบางแค กรุงเทพมหานคร เปิดเมื่อเดือนสิงหาคม 2522 และศูนย์บริการคนชราบ้านธรรมปกรณ์โพธิ์กลาง จังหวัดนครราชสีมา เปิดดำเนินการเมื่อเดือนพฤษภาคม 2523 ปรากฏว่ามีผู้สูงอายุภายนอกให้ความสนใจและไปใช้บริการของศูนย์ฯ เป็นจำนวนมาก กรมประชาสงเคราะห์จึงได้มีโครงการขยายบริการด้านนี้เพิ่มขึ้น ต่อมาสถานสงเคราะห์ที่มีอยู่ทุกแห่ง (20 แห่ง) จึงเปิดให้บริการในรูปของศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุด้วย ในปี พ.ศ.2534 โดยผู้สูงอายุที่มาใช้บริการเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชุมชนบริเวณใกล้เคียงสถานสงเคราะห์ฯ ซึ่งมีโครงสร้าง

และรูปแบบการจัดกิจกรรมด้านต่างๆ เหมือนกับศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่เป็นเอกเทศ โดยการบริหารจัดการของศูนย์ฯ ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณได้รับการสนับสนุนจากสถานสงเคราะห์คนชรา

4.3) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน เป็นโครงการที่เน้นให้ชุมชนช่วยเหลือประชาชนในชุมชนของตนเองโดยใช้วัดหรือสถาบันทางศาสนาอื่นๆ เช่น โบสถ์คริสต์ มัสยิด เป็นต้น เป็นสถานที่ในการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุในชุมชนเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีพในชุมชนได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุให้เพียงพอและครอบคลุม รวมทั้งเป็นทางเลือกให้แก่ผู้สูงอายุที่ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนมากขึ้น เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปในการสนับสนุน ตลอดจนการช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง

การดำเนินงานนี้เป็นการทำงานเชิงรุก เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดกับผู้สูงอายุในชุมชน โดยมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรประชาชนในชุมชนต่างๆ สำหรับงานด้านผู้สูงอายุ ได้มีการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่ม/ชมรม/ศูนย์บริการผู้สูงอายุขึ้นในชุมชน เป็นกลุ่มตามอาศัย เป็นกลุ่มธรรมชาติ ไม่มีกฎระเบียบที่เข้มงวดเช่นเดียวกับองค์กรภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ ทั้งนี้ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานผู้สูงอายุในชุมชนจะต้องมีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนในการส่งเสริมกิจกรรมรูปแบบต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ รวมทั้งกำหนดเป็นภารกิจของศูนย์บริการผู้สูงอายุที่จะต้องปฏิบัติด้วย

การดำเนินงานผู้สูงอายุในชุมชนมีขั้นตอนดังนี้

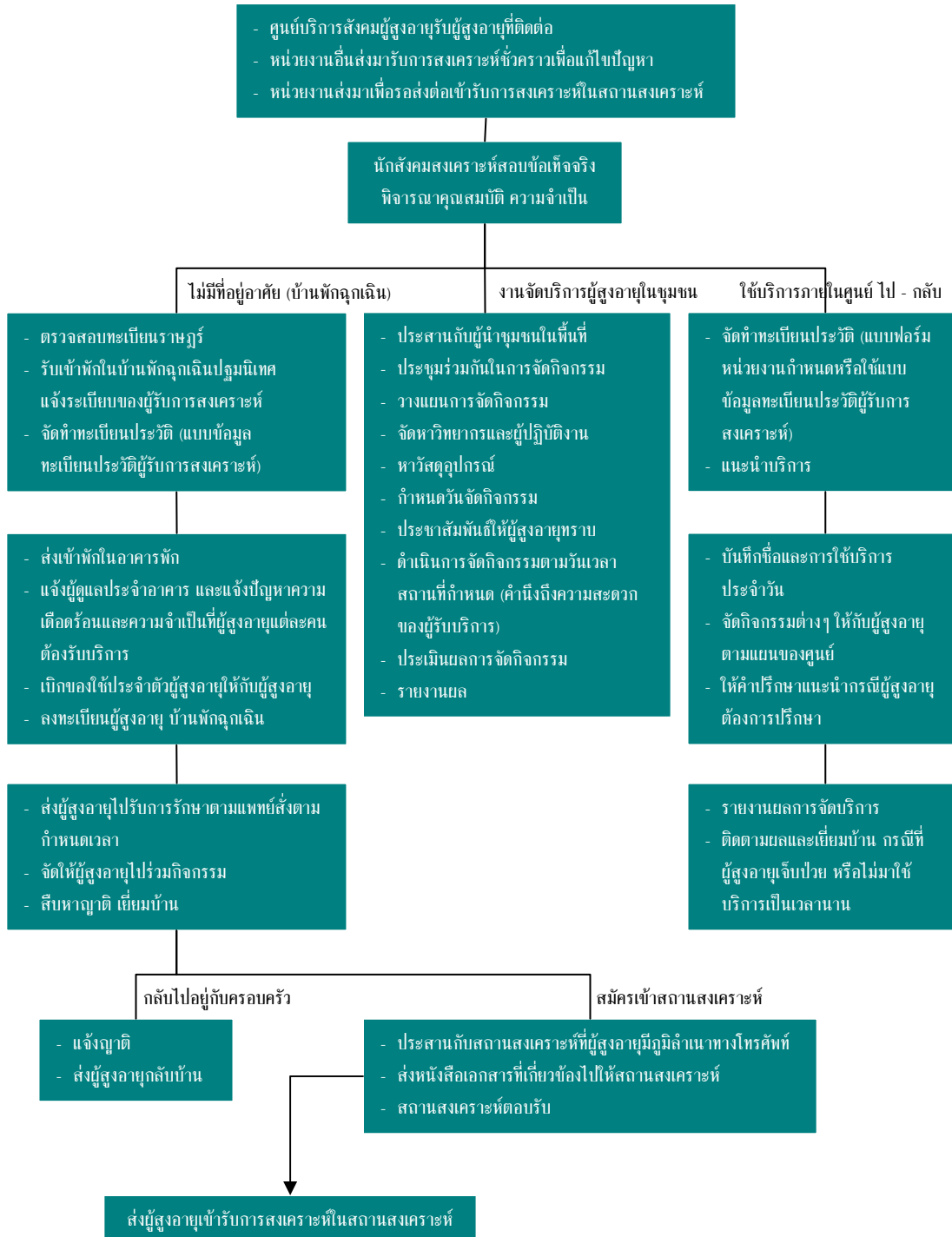
- ประสานงานกับผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการในชุมชน เพื่อร่วมกันพิจารณาจัดบริการให้กับผู้สูงอายุ
- ให้ความรู้เผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ
- ศึกษาความพร้อมและสำรวจความต้องการในการใช้บริการและการจัดกิจกรรมของศูนย์ฯ
- ศึกษาและดูงานศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ
- มีผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ให้ความรู้และสนับสนุนการดำเนินงาน
- จัดหาสถานที่ที่จะเป็นที่ตั้งของกลุ่ม/ชมรม/ศูนย์
- ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อขอความร่วมมือในการจัดกิจกรรมหรือสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ โดยกิจกรรมที่จะจัดในศูนย์ฯ ได้แก่ บริการตรวจรักษาโรคทั่วไป กิจกรรมออกกำลังกาย กิจกรรมให้ความรู้ บริการให้คำแนะนำปรึกษา กิจกรรมเสริมรายได้ นันทนาการ เช่น ดนตรี กลุ่มหัตถกรรม การ

เล่นเกมส์ กลุ่มสนทนา กิจกรรมการถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ ลักษณะของกิจกรรมจะเป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม

- มีผู้ประสานงานและประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกกลุ่มร่วมกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ

แผนภาพที่ 6.6

ขั้นตอนการจัดบริการศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ



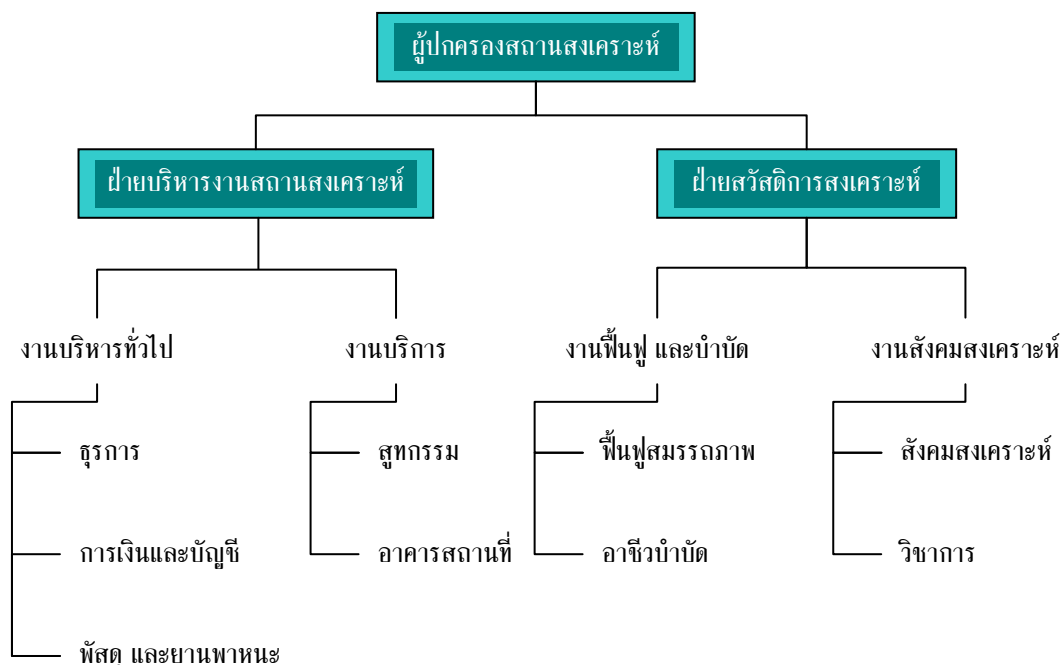
(5) สถานสงเคราะห์คนชรา

สถานสงเคราะห์คนชราเป็นแนวทางหนึ่งในการจัดบริการของรัฐสำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ก่อนการถ่ายโอนภารกิจ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีสถานสงเคราะห์คนชราเปิดให้บริการทั้งสิ้น 20 แห่งทั่วประเทศ ในปีหนึ่งๆ สามารถให้บริการแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาดังกล่าวได้ปีละ 4,000 กว่าคน ความคาดหวังของการให้บริการแก่ผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ คือ ให้ความช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย โดยให้มีลักษณะเป็นบ้านเพื่อให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกอบอุ่น ผูกพัน และตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ โดยมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ ผู้สูงอายุที่ไม่มีที่อยู่อาศัย ฐานะยากจน ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู แต่ก็มีผู้สูงอายุกลุ่มหนึ่งที่มีครอบครัวแต่อยู่กับครอบครัวแล้วไม่มีความสุขไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้ โดยบางกรณีตัวผู้สูงอายุเองได้เข้ามาขอรับบริการในสถานสงเคราะห์คนชรา

ปัจจุบันสถานสงเคราะห์คนชรามีการถ่ายโอน 13 แห่งทั่วประเทศ โดยตั้งอยู่ใน 10 จังหวัด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยสถานสงเคราะห์คนชรามีหน้าที่ให้การอุปการะผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน เช่น ถูกทอดทิ้ง ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะดูแล ฯลฯ ที่มีความสมัครใจเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ โดยการให้บริการประกอบด้วย บริการด้านปัจจัยสี่ ตรวจสอบสุขภาพทั่วไป การรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย บริการด้านกายภาพบำบัด ให้คำแนะนำปรึกษา สังคมสงเคราะห์ กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมเสริมรายได้ บริการด้านศาสนกิจ และบริการฌาปนกิจศพ เป็นต้น โดยโครงสร้างและขอบข่ายงานสถานสงเคราะห์คนชราแสดงดังแผนภาพที่ 6.7

แผนภาพที่ 6.7

แผนผังการแบ่งสายงานสถานสงเคราะห์คนชรา



5.1) ฝ่ายบริหารงานสถานสงเคราะห์

- งานบริหารทั่วไป รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล งานธุรการ งานสารบรรณ การบริหารการเงินและบัญชี (งบประมาณเงินนอกงบประมาณ) งานพัสดุ และยานพาหนะ งานการเจ้าหน้าที่ งานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ งานอื่นๆ ที่ไม่ใช่งานที่ของฝ่ายใดโดยเฉพาะ
- งานบริการ รับผิดชอบงานเลี้ยงดูผู้รับการสงเคราะห์ ด้านปัจจัย 4 สังเกตพฤติกรรมผู้รับการสงเคราะห์ ดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และพี่เลี้ยง และงานติดต่อประสานงาน โดยประกอบด้วย การบริการด้านอาหาร และโภชนาการ การบริการด้านอาคารสถานที่และครุภัณฑ์สำนักงาน การบริการด้านของใช้ประจำตัวผู้รับการสงเคราะห์

5.2) ฝ่ายสวัสดิการสงเคราะห์ รับผิดชอบงาน 2 ด้าน คือ งานสังคมสงเคราะห์และ

งานฟื้นฟูสมรรถภาพ มีสาระสำคัญดังนี้

- งานสังคมสงเคราะห์ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้รับการสงเคราะห์ ได้แก่ งานทะเบียนประวัติ งานนัดหมาย การวิเคราะห์ปัญหาผู้รับการสงเคราะห์ งานแก้ไขปัญหากลุ่ม และพฤติกรรมผู้รับการสงเคราะห์ งานบริการสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย/เฉพาะกลุ่ม งานเยี่ยมติดตามผล งานติดต่อประสานงาน และงานรับบริจาค

- **งานฟื้นฟูสมรรถภาพ** การฟื้นฟูสมรรถภาพ ประกอบด้วย การฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม โดยให้การดูแลรับการสงเคราะห์ให้มีสุขภาพดีทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ให้บริการด้านการรักษา บริการด้านกายภาพบำบัด การป้องกันโรค แยกประเภทผู้รับบริการที่ช่วยเหลือตนเองได้และไม่ได้เพื่อการดูแลที่เหมาะสม มีเวชภัณฑ์พอเพียง มีพยาบาลให้การรักษายาบาลผู้ป่วย จัดทำทะเบียนประวัติการรักษาของทุกครั้ง และมีความพร้อมในการนำส่งไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลในกรณีฉุกเฉินหรือรุนแรง ให้บริการเชิงป้องกัน เช่น สนับสนุนกิจกรรมการออกกำลังกาย การฉีดวัคซีน ป้องกันโรคต่างๆ ให้การฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจและบริการด้านอาชีวบำบัด

สำหรับการดำเนินงานปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับถ่ายโอนเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผนวกสถานสงเคราะห์คนชราเป็นโครงสร้างหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้านบุคลากรที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากราชการส่วนกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิม ดังนั้น ปัจจุบันบุคลากรที่ถ่ายโอนมาจึงมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่ได้รับเงินเดือนจากกรมบัญชีกลางผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มอบผ่านสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดส่งเข้าคลังจังหวัดเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ่ายเป็นเงินเดือนแก่ข้าราชการที่ได้รับถ่ายโอนมา ส่วนอำนาจการบริหารงานบุคคล อาทิ การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ฯลฯ เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ระบบการทำงาน การตัดสินใจ การพิจารณาเรื่องต่างๆ ตลอดจนระบบงบประมาณ เป็นการดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง



กรณีตัวอย่าง: ศูนย์สงเคราะห์คามิลเลียน โซเชียล เซ็นเตอร์ จังหวัดปราจีนบุรี

จากการลงพื้นที่ศึกษาพบว่า ศูนย์สงเคราะห์คนชราผู้ยากไร้ คามิลเลียน โซเชียล เซ็นเตอร์ จังหวัดปราจีนบุรี เป็นศูนย์สงเคราะห์คนชราที่มีผลการดำเนินงานที่ดี (Best Practices) แม้จะไม่ใช่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หากแต่สามารถนำมา

ศึกษาเพื่อปรับปรุงรูปแบบการจัดบริการสถานสงเคราะห์คนชราขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

ศูนย์สงเคราะห์คามิลเลียน โซเชียล เซ็นเตอร์ เป็นศูนย์สงเคราะห์คนชราและผู้ยากไร้ในเขตจังหวัดปราจีนบุรี ตั้งอยู่บนพื้นที่ 180 ไร่ ภายใต้ความดูแลขององค์กรสาธารณกุศล มูลนิธินักบุญคามิลโลแห่งประเทศไทย ก่อตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์หลัก คือ

- 1) ให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ยากไร้ขาดที่พำนักอาศัย
- 2) สนับสนุนผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่า
- 3) ปลุกจิตสำนึกและสืบสานสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับผู้สูงอายุ
- 4) เตรียมจิตใจผู้สูงอายุให้ผ่านสัจธรรมสุดท้ายของชีวิตด้วยความสงบสุข

แหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานและพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้มาจากแหล่งต่างๆ คือ 1) มูลนิธินักบุญคาไมลโล แห่งประเทศไทย (ร้อยละ 80) 2) รัฐบาล โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (ร้อยละ 10) และ 3) แหล่งเงินทุนอื่นๆ เช่น เงินบริจาคจากหน่วยงาน บริษัท หรือ บุคคลภายนอก (ร้อยละ 10)

ศูนย์สงเคราะห์คนชราผู้ยากไร้คามิลเลียน โขเจียล เซ็นเตอร์ มีการวางแผนการดำเนินงานไว้อย่างเป็นระบบ มีการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง โดยการดำเนินงานของศูนย์ฯ เป็นการดำเนินงานเชิงบูรณาการและแบบองค์รวม คือ มีการเชื่อมโยงประสานสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับชุมชน อาทิ เช่น มีการจัดกิจกรรมเพื่อการฟื้นฟู/ส่งเสริมสุขภาพ กิจกรรมนันทนาการและกีฬาต่างๆ กิจกรรมในวันสำคัญต่างๆ เป็นต้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดความร่วมมือและเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มีความพร้อมและเป็นมาตรฐานต้องอาศัยเงินทุนฯ ที่ค่อนข้างสูง ซึ่งทางศูนย์ฯ ไม่ได้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวแต่อย่างใด เงินทุนส่วนใหญ่ได้รับจากทางมูลนิธิเท่านั้น มีเพียงเงินสนับสนุนบางส่วนจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และจากหน่วยงานภายนอกเท่านั้น อีกทั้งคณะบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ของมูลนิธิก็เป็นบุคลากรทางด้านคริสตศาสนาที่อุทิศตนและมีจิตใจรักที่จะช่วยเหลือผู้ยากไร้อย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของศูนย์สงเคราะห์คนชราและผู้ยากไร้ให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ ดังตัวอย่างเช่นการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์คนชราผู้ยากไร้ คามิลเลียน โขเจียล เซ็นเตอร์ ไม่ใช่ศูนย์บริการสาธารณะที่อาศัยเพียงเงินทุนเท่านั้น แต่ต้องมีบุคลากรที่มีประสบการณ์และมีจิตใจต้องการช่วยเหลือสังคมอย่างแท้จริง ซึ่งหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการผลิตบริการสาธารณะประเภทนี้เอง อาจไม่เหมาะสมเท่ากับบริหารงานโดยมูลนิธิภายนอก เพราะนอกจากต้องใช้งบประมาณของรัฐบาลที่ค่อนข้างสูงเพื่อบริหารและพัฒนาให้ศูนย์ฯ มีมาตรฐานที่ดีแล้ว ยังอาจขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญ มีใจรัก และอุทิศตนอย่างแท้จริงในการทำงานเพื่อสังคมลักษณะนี้อีกด้วย

(6) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ

การจัดตั้งโครงการเบี้ยยังชีพคนพิการมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสวัสดิการสังคมที่เน้นให้คนพิการอาศัยอยู่กับครอบครัว โดยครอบครัวและชุมชนได้มีบทบาทในการดูแลและแก้ไขปัญหาของคนพิการ เพื่อให้ครอบครัวสามารถเลี้ยงดูคนพิการแทนการส่งเข้าสถานสงเคราะห์ นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนนโยบายการกระจายบริการในรูปแบบการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยชุมชนอีกด้วย

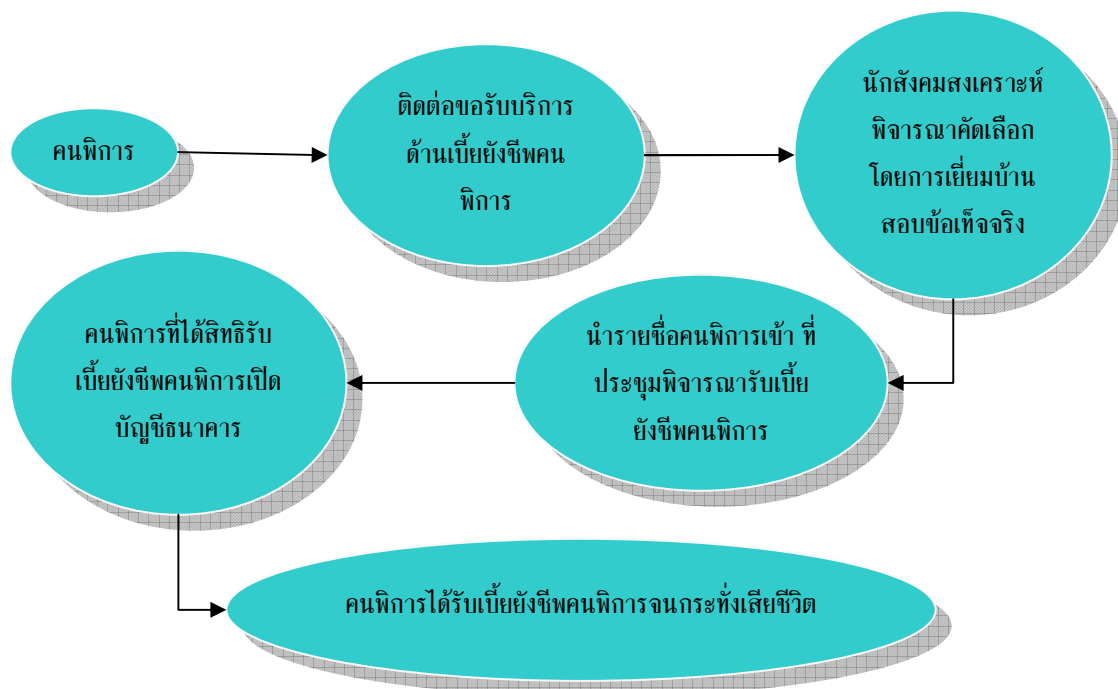
ในระยะแรกกรมประชาสงเคราะห์ได้ขอสนับสนุนเงินเบี้ยยังชีพคนพิการให้แก่ผู้พิการทั่วประเทศจำนวน 6,800 คน พิจารณาให้คนละ 700 บาทต่อเดือน โดยยึดถือหลักเกณฑ์ที่ต้องจ่ายเป็นเงินค่าอาหารให้แก่คนพิการซึ่งอยู่ในสถานสงเคราะห์วันละ 23 บาท เป็นหลักในการคำนวณเบี้ยยังชีพแก่คนพิการแต่ละคน ซึ่งต่อมาสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง เห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพคนพิการ โดยจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนกองทุนสงเคราะห์ดำเนินโครงการเบี้ยยังชีพคนพิการให้กับผู้พิการ รายละ 500 บาทต่อเดือน จำนวน 6,800 ราย ในปีงบประมาณ 2540 ซึ่งผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพต้องมีคุณสมบัติ คือ 1) เป็นคนพิการที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการฯ 2) เป็นคนพิการที่ไม่สามารถจะฟื้นฟูสมรรถภาพได้และ

ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และ 3) เป็นคนพิการที่มีฐานะยากจนหรืออยู่ในครอบครัวที่ยากจน โดยมีคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งเป็นคณะกรรมการพิจารณาเงินเบี้ยยังชีพหรือคณะกรรมการสาขาการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการประจำจังหวัด เป็นผู้พิจารณาคนพิการที่จะได้รับเบี้ยยังชีพ ทั้งนี้ การดำเนินงานของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการมีขั้นตอนสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

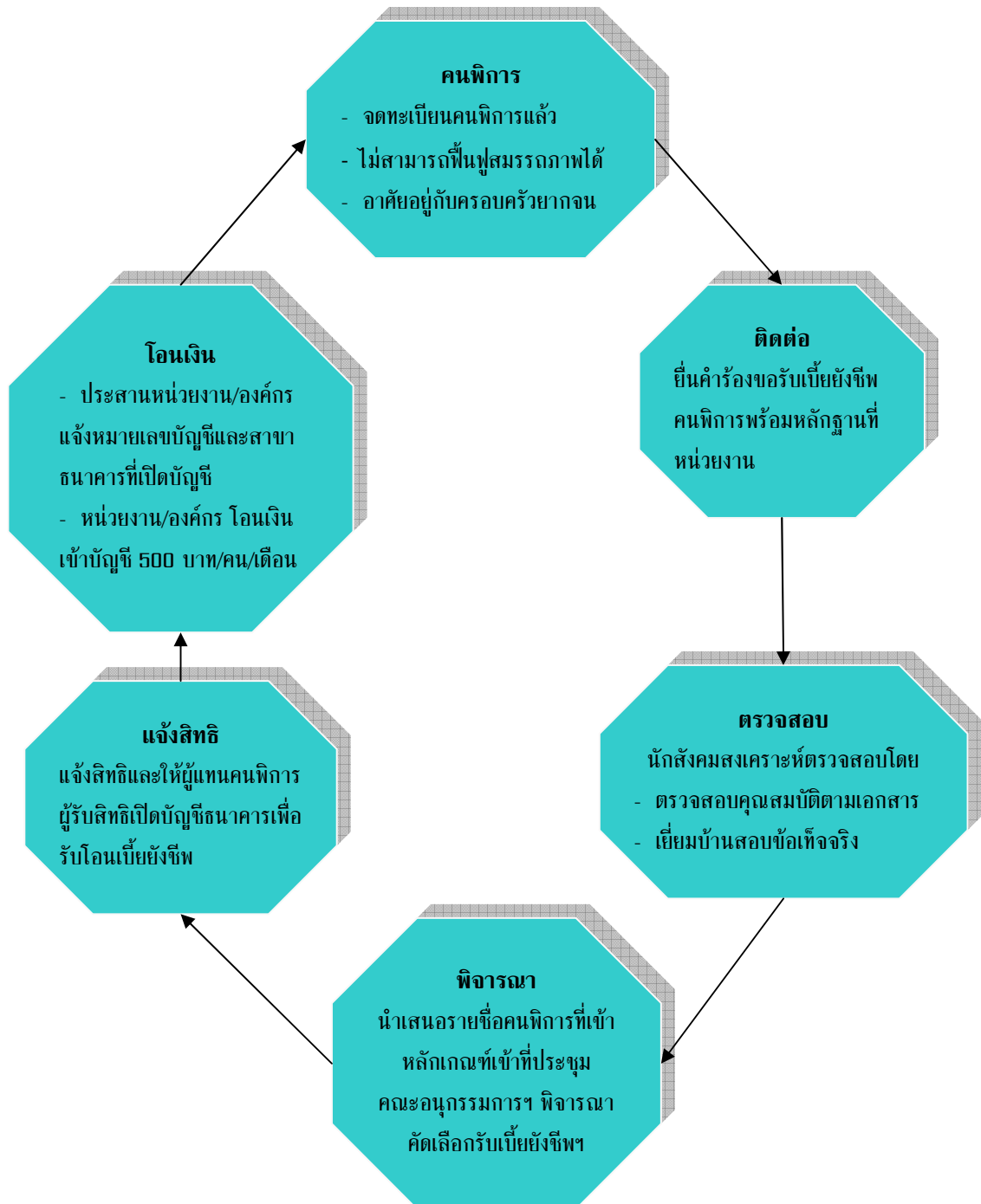
- จัดทะเบียนคนพิการ กล่าวคือ ก่อนที่คนพิการจะได้รับการพิจารณาให้ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการนั้น นอกจากจะมีคุณสมบัติที่ได้รับเบี้ยยังชีพแล้วยังต้องจดทะเบียนคนพิการ โดยสามารถยื่นจดทะเบียนต่อนายทะเบียนกลาง ณ สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ กรมประชาสงเคราะห์ หรือต่อนายทะเบียนจังหวัด ณ สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่
- กำหนดเป้าหมาย (จำนวน) ที่จะให้สวัสดิการเบี้ยยังชีพคนพิการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาและกำหนดจำนวนเป้าหมายร่วมกับองค์กรคนพิการ และคณะกรรมการพิจารณาจ่ายเงินเบี้ยยังชีพประจำจังหวัด
- ขอสนับสนุนเงินเบี้ยยังชีพคนพิการ
- จัดสรรเบี้ยยังชีพคนพิการ
- พิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการ
- คัดเลือกและจัดลำดับคนพิการเพื่อรับสวัสดิการเบี้ยยังชีพคนพิการ
- แจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้รับสิทธิ
- ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ การโอนเงิน การรายงานตัว การระงับการโอนเงิน และการตรวจสอบ เป็นต้น

แผนภาพที่ 6.8

แผนผังขั้นตอนการขอสวัสดิการเบี้ยยังชีพคนพิการ



แผนภาพที่ 6.9
การขอรับสวัสดิการเบี้ยยังชีพคนพิการ



(7) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ผู้ป่วยเอดส์สามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับครอบครัวและชุมชนได้ตามปกติ และเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนด้านค่าครองชีพให้แก่ครอบครัวของผู้ป่วยเอดส์ ให้สามารถครองชีพได้ตามอัตภาพ

ผู้ติดเชื้อเอดส์ที่จะรับเบี้ยยังชีพได้ต้องมีคุณสมบัติ คือ เป็นผู้ป่วยเอดส์ที่แพทย์ได้รับรองและทำการวินิจฉัยแล้ว มีสภาพความเป็นอยู่ยากจนหรือถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่อาศัยอยู่ปัจจุบันในท้องที่จังหวัด โดยขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ มีดังนี้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงพยาบาลประจำจังหวัด โรงพยาบาลประจำอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สถานีอนามัยประจำตำบล สำนักงานสาธารณสุขเขตเทศบาล เป็นต้น เพื่อขอรับข้อมูลผู้ป่วยเอดส์ที่คุณสมบัติควรได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเอดส์
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เยี่ยมบ้านสอบข้อเท็จจริงของผู้ป่วยเอดส์ เกี่ยวกับอาการของผู้ป่วย สภาพความเป็นอยู่ รายได้ การครองชีพ และภาระของครอบครัวผู้ป่วย
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำข้อมูลผู้ป่วยเอดส์แจ้งสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการผู้ป่วยเอดส์ ที่ได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบเพื่อพิจารณา ดังนี้
 - ตรวจสอบคุณภาพสมมติผู้ได้รับการเสนอชื่อ
 - คัดเลือกผู้ป่วยเอดส์ที่สมควรรับเงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์และผู้มีสิทธิสำรองไว้ตามความเหมาะสม
- สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเบิกจ่ายเงินต่อไป และจัดทำใบแจ้งการเบิกเงินแทนกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางฎีกาเบิกเงินจากสำนักงานคลังจังหวัด
- หากผู้ป่วยเอดส์มีผู้อุปการะดูแลและครอบครัวมีฐานะช่วยเหลือตนเองได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดระงับการช่วยเหลือ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบฯ ดังนี้
 - จ่ายเงินโดยให้ผู้ป่วยเอดส์มารับเงินด้วยตนเอง หากไม่สามารถมารับได้ด้วยตนเอง ให้ผู้ป่วยเอดส์มอบอำนาจให้ผู้อุปการะรับเงินแทนได้ โดยมีหนังสือมอบอำนาจ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ป่วยเอดส์ และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจ

- จ่ายเงินโดยโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคาร ให้ผู้ป่วยเอดส์เปิดบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้ป่วยเอดส์ ถ้าหากผู้ป่วยเอดส์ไม่สามารถเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารได้ ให้ผู้ป่วยเอดส์มอบให้ผู้อุปการะเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อรับโอนเงินแทน แล้วจึงแจ้งชื่อผู้เปิดบัญชี ชื่อธนาคาร ประเภทเงินฝาก และเลขที่บัญชีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อโอนเงินให้
 - จ่ายเงินทางธนาคาร กรณีที่ผู้ป่วยเอดส์มีบ้านเลขที่และที่อยู่แน่นอน โดยผู้ป่วยเอดส์ยินยอมให้สำนักงานหักค่าธรรมเนียมในการส่งเงินเป็นลายลักษณ์อักษร
- ทุกเดือนตุลาคมของทุกปีผู้ป่วยเอดส์หรือผู้อุปการะต้องแสดงตัวต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวัน)

งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวัน) ในบริการด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสเป็นการจัดอาหารเสริม (นม) ของเด็กปฐมวัยในครอบครัวผู้ด้อยโอกาสของสถานรับเลี้ยงเด็กในแหล่งก่อสร้างชุมชนแออัด และสถานประกอบการใน 31 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) โดยภารกิจนี้**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการสั่งซื้ออาหารเสริมนมและอาหารกลางวันจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น วิทยาลัยเกษตรกรรมจังหวัด หรือสั่งซื้อจากภาคเอกชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการประกวดราคา ซึ่งตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2549 เป็นต้นมา ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอนุมัติการประกวดราคาได้ในวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท

(9) การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตามพระราชบัญญัติพ.ศ.2507

ภารกิจนี้ยัง **“ไม่มี”** การถ่ายโอนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาระงานจะเกี่ยวข้องกับ การตรวจสอบเอกสารการอนุญาตให้ตั้งหอพัก การร้องเรียน เปลี่ยนแปลง ต่อใบอนุญาต ขอลเลิกกิจการ ขอรับใบแทนใบอนุญาต และการตรวจหอพักที่ไม่จดทะเบียน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หากมีการถ่ายโอนมาแล้ว) จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งนายทะเบียนเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตแก่ผู้จัดตั้งหอพัก หรือเป็นผู้จัดการหอพักและดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานตรวจตราควบคุมหอพักต่างๆ ทั้งนี้ จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเองก็ได้มีการเตรียมความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไว้แล้ว โดยมีการตั้งงบประมาณและดำเนินการไปแล้วบางส่วน คือ มีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่และผู้ดูแลหอพักเพื่อให้มีการจัดการที่ถูกต้อง เช่น ต้องมีการแยกหอชายและหอหญิง เป็นต้น

(10) การฉาปนกิจสงเคราะห์

การฉาปนกิจสงเคราะห์ หมายความว่า กิจการที่บุคคลหลายคนตกลงเข้าร่วมกันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดงานศพหรือจัดการศพ และสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ตกลงเข้าร่วมกันนั้นซึ่งถึงแก่ความตาย และมีได้ประสงค์จะหาทำไรหรือรายได้เพื่อแบ่งปันกัน การดำเนินการฉาปนกิจสงเคราะห์ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การจดทะเบียนเป็นสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ 2) การขึ้นทะเบียนการฉาปนกิจสงเคราะห์ของส่วนราชการ องค์การของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในรูปของ “สมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์” ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมบริหารกิจการในรูปของนิติบุคคล โดยสมาชิกเลือกผู้แทนของตนเป็นกรรมการบริหารงานสมาคมฯ ช่วยเหลือสมาชิกด้วยกัน หรือการดำเนินการในรูปของ “การฉาปนกิจสงเคราะห์” ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์การวิชาชีพ ล้วนแต่เป็นการดำเนินการสงเคราะห์และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการจัดการศพ และอาจมีเงินสงเคราะห์ที่เหลือจากการจัดการศพเป็นทุนเลี้ยงชีพให้แก่ครอบครัว เป็นทุนการศึกษาของบุตรหลาน ฯลฯ ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในฐานะเป็นนายทะเบียนที่มีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของสมาคมซึ่งดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่ร่วมกันจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อดำเนินการร่วมกันด้านฉาปนกิจสงเคราะห์ ทั้งนี้ สมาคมมีหน้าที่ส่งรายงานเพื่อให้ นายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจการดำเนินงาน โดยขั้นตอนการดำเนินงานฉาปนกิจสงเคราะห์โดยรวมแสดงดังแผนภาพที่ 6.10

6.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

จากการสำรวจศึกษาทั้งในส่วนของการสำรวจเอกสารและการลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานพบว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสที่ผ่านมา มีสภาพปัญหาที่สำคัญดังนี้

(1) **จำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอ** โดยเห็นได้ว่าภารกิจที่ถ่ายโอนมามีหลากหลายภารกิจและเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจมากขึ้นแต่จำนวนบุคลากรไม่ได้เพิ่มตามสัดส่วนภารกิจไปด้วย ทำให้เกิดปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอต่อการจัดบริการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงบุคลากรขาดความชำนาญและประสบการณ์ในการดำเนินงานด้วย

(2) **ขาดงบประมาณ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีจำนวนผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์เป็นจำนวนมาก แต่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัดทำให้มีผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์บางส่วนที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพแต่ไม่ได้รับ

(3) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่เห็นความสำคัญของภารกิจ** เช่น การจัดสรรเบี้ยยังชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่เห็นความสำคัญในภารกิจนี้ หรือมีศักยภาพด้านงบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้อาจไม่เพิ่มจำนวนผู้ที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพให้เพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ได้รับถ่ายโอนมาได้

(4) **ความรู้ของผู้ปฏิบัติงาน** เช่น ภารกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์จะต้องใช้ความพยายามในการประสานงานเป็นอย่างมากเพราะเป็นกลุ่มบุคคลพิเศษ และต้องใช้ความระมัดระวังในเรื่องสิทธิผู้ป่วย ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้ในด้านนี้ดีพอก็อาจเกิดปัญหาตามมาได้

(5) **ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และลักษณะของภารกิจ** ในบางภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และลักษณะของภารกิจอย่างดีพอ เนื่องจากไม่เคยดำเนินการในภารกิจลักษณะเหล่านี้มาก่อน อาทิ สถานสงเคราะห์คนชรา ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถและความเป็นมืออาชีพในการดำเนินการพอสมควร เป็นต้น

(6) **ปัญหาในการประสานงานตามระบบการส่งต่อหรือการให้บริการข้ามพื้นที่** ของภารกิจสถานสงเคราะห์คนชรา กล่าวคือ ภารกิจสถานสงเคราะห์คนชรามีปัญหาในการประสานงานตามระบบการส่งต่อหรือการให้บริการข้ามพื้นที่ เนื่องจากขอบเขตการให้บริการและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพจำกัดเนื่องจากอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับทางกฎหมาย จึงเกิดผลกระทบต่อเครือข่ายการทำงานตามสภาพเดิม ซึ่งถึงแม้กรมฯ ได้จัดทำระบบเครือข่ายรองรับใหม่ให้ผู้ต้องการใช้บริการสามารถเข้าถึงได้ทั้ง 64 จังหวัด ที่ไม่มีสถานสงเคราะห์ตั้งอยู่ได้อย่าง

ทั่วถึง แต่กรมฯ ไม่สามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโอนภารกิจไปแล้วปฏิบัติตามได้ ส่งผลให้ยังคงมีการปฏิเสธที่จะรับผู้สูงอายุที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่

(7) **ขาดความร่วมมือจากประชาชน** กรมการชุมชนของชุมชนที่อยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นอาจไม่ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการเล่นพรรคเล่นพวก หรืออาจมีการจัดทำข้อมูลตัวเลขในด้านต่างๆ เอง หากระบบการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพออาจมีผลให้เกิดปัญหาหลายประการตามมาได้ และ

(8) **ในแผนการถ่ายโอนภารกิจยังขาดการถ่ายโอนงานที่สอดคล้องกับการจัดบริการฯในปัจจุบันมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กล่าวคือ ยังมีภารกิจด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตอีกมากมายที่ควรถ่ายโอนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อให้บริการสาธารณะสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น หากแต่ไม่มีในแผนฯ ถ่ายโอน อาทิ งานที่ส่วนภูมิภาคจัดทำ เช่น การสงเคราะห์ครอบครัว ทุนประกอบอาชีพ ทุนคนพิการ การขึ้นทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และการจดทะเบียนคนพิการ เป็นต้น

6.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

จากผลการศึกษาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งก็ปรากฏให้เห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาหลายประการ อาทิ การขาดแคลนบุคลากร ขาดแคลนงบประมาณที่เพียงพอ การขาดมาตรฐานในการดำเนินงาน (เช่น กรณีการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเบี้ยยังชีพ เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยภาคประชาชน) ตลอดจนปัญหาความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่และลักษณะภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เป็นต้น ดังนั้น ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจึงจะเสนอกรอบแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการฯ ด้านดังกล่าว ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ, ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

6.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

โดยภาพรวมผลการดำเนินงานของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ดำเนินการ สามารถประเมินสภาพท้องถิ่น และรับทราบข้อมูลหรือปัญหาที่แท้จริง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผน ดำเนินงาน จัดกิจกรรม

และหาวิธีการแก้ไขเพื่อรองรับปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินงานค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม สามารถสรุปการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจได้ดังนี้

- ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว **ค่อนข้างสมบูรณ์** คือ การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน), การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย, การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และงานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน) โดยภารกิจดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่ ปัจจุบันมีรูปแบบการถ่ายโอนเป็นลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง
- ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว **แต่มีปัญหาบ้างในทางปฏิบัติ** คือ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ, ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการฌาปนกิจสงเคราะห์
- ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว **แต่มีข้อจำกัดบางประการในทางปฏิบัติ** คือ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์และสถานสงเคราะห์คนชรา
- ภารกิจที่ยัง**ไม่ได้รับการถ่ายโอน** คือ การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2547

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ารูปแบบและองค์กรในการจัดบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ ควรแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ

(1) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม** เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ดำเนินการนั้น จึงรู้สภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่เป็นอย่างดี ตลอดจนการตอบสนองต่อปัญหาจะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินงานและสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรดำเนินการเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภารกิจนี้เกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงเป็นอย่างมาก ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อผลสำเร็จของภารกิจ ดังนั้น การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจนี้จึงไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง หากแต่ต้องให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการเป็นอย่างมาก

ภารกิจที่ควรดำเนินการรูปแบบนี้ ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากงานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่และต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วหน้า เป็นธรรม และทั่วถึง ไม่สามารถจำกัดการเข้าถึงบริการได้ นอกจากนี้ ยังมีภารกิจที่ควรดำเนินการในรูปแบบนี้อีก ได้แก่ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มในภาวะเศรษฐกิจถดถอย การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เนื่องจากลักษณะภารกิจเป็นการจัดสรรประโยชน์ให้แก่ประชาชนเป็นรายบุคคล องค์กรที่ดำเนินการจึงควรเป็นองค์กรที่เป็นกลางและมุ่งต่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นโดยรวมเป็นหลัก นอกจากนี้ การสรรหา

หรือคัดเลือกผู้รับเบี้ยยังชีพมีความจำเป็นต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมและจำเป็นมากที่สุดในพื้นที่ ดังนั้น เพื่อการยอมรับร่วมกันและเพื่อความโปร่งใส จึงต้องการการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นอย่างมาก

(2) ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินการในรูปแบบนี้เหมาะกับการกิจที่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่หรือเป็นเรื่องของประชาชนเอง ซึ่งต้องการระบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและระบบที่สามารถดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนได้สูง สามารถสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของภารกิจของประชาชนในพื้นที่ได้มากจนเกิดเป็นเครือข่ายอาสาสมัครในการดำเนินการ ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) จึงควรให้ภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนดำเนินการเองเป็นหลัก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับ ดูแล วางมาตรฐานการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย ตลอดจนอำนวยความสะดวกและสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เช่น สนับสนุนงบประมาณ รวมทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ประชาชนดำเนินการ ภารกิจที่ควรดำเนินการรูปแบบนี้ได้แก่ การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน) และการฉาปนกิจสงเคราะห์ โดยในส่วนของภารกิจการฉาปนกิจสงเคราะห์นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของสมาคมอยู่แล้ว

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการเองแยกออกเป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการใช้อำนาจการควบคุมของท้องถิ่นเพื่อเป็นการควบคุมการกระทำของประชาชนให้กระทำหรือไม่กระทำในพฤติกรรมต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่สังคมร่วมกันเห็นว่าเหมาะสมและเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยแก่สังคมโดยรวม ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) ภารกิจในลักษณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรดำเนินการเองเป็นหลัก อันได้แก่ ภารกิจการอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507

ลักษณะที่สอง หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีทรัพยากรเป็นอย่างมากหรือมีความพร้อมในด้านบุคลากร งบประมาณ ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์ อาคารสถานที่ต่างๆ ภารกิจที่ต้องใช้เทคนิคความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงานหรือต้องการการลงทุนที่สูงเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและมีความคุ้มค่าได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดในพื้นที่ ทราบสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี ดังนั้น หากมีศักยภาพดำเนินการได้เองก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพได้ ภารกิจที่ควรใช้รูปแบบนี้ คือ สถานสงเคราะห์คนชรา ซึ่งต้องใช้ความรู้ความชำนาญเชิงวิชาชีพในการปฏิบัติงานและต้องมีการลงทุนในด้านต่างๆ มากพอสมควร ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แต่หากเป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือไม่มีทรัพยากร ความรู้ความชำนาญอย่างเพียงพอ สามารถดำเนินการได้ตามรูปแบบในหัวข้อถัดไป

(4) **จัดตั้งสหการหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการ** รูปแบบการดำเนินการลักษณะนี้เหมาะกับการกิจที่ใช้เทคนิคความรู้ในการปฏิบัติงาน จึงต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีลักษณะเป็นมืออาชีพเฉพาะด้าน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีประสบการณ์และขาดแคลนบุคลากรทางด้านนี้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก หากลงทุนในการดำเนินการเองอาจไม่มีความเหมาะสมหรือไม่มีความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรซื้อบริการให้เอกชนดำเนินการให้ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถร่วมกันดำเนินการโดยจัดตั้ง “สหการ” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อร่วมกันดำเนินการกิจให้มีประสิทธิภาพได้ โดยภารกิจที่ควรดำเนินการในรูปแบบนี้คือ สถานสงเคราะห์คนชรา

(5) **มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (สถานศึกษา)** ภารกิจที่ควรดำเนินการในรูปแบบนี้ คือ ภารกิจงานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน) เนื่องจากเดิมโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ทราบจำนวนความต้องการเป็นผู้ดำเนินการในภารกิจนี้ และในการดำเนินการก็มีการบูรณาการกับการเรียนการสอนด้วย เช่น การปลูกผักเพื่อนำมาเป็นสวัสดิการอาหารกลางวันเพื่อเสริมการเรียนรู้ในเชิงปฏิบัติให้กับเด็กและเยาวชน เป็นต้น ตามหลักการจึงควรถ่ายโอนภารกิจนี้มาพร้อมกับการถ่ายโอนสถานศึกษา ดังนั้น ภารกิจนี้จึงควรให้ “โรงเรียน” เป็นผู้ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุนด้านงบประมาณ แม้ว่าในปัจจุบันการถ่ายโอนสถานศึกษาจะยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรมอบให้โรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการให้ และเมื่อมีการถ่ายโอนสถานศึกษามาแล้วก็ควรให้โรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการต่อไปตามรูปแบบหรือสถานะของโรงเรียนดังที่เสนอในบทที่ 13 (ด้านการจัดการศึกษา)

ตารางที่ 6.5

สรุปข้อเสนอรูปแบบการจัดบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบที่				
		1	2	3	4	5
1	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	✓				
2	การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)		✓			
3	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	✓				
4	ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	✓				

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบที่				
		1	2	3	4	5
5	สถานสงเคราะห์คนชรา			✓	✓	
6	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ	✓				
7	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	✓				
8	การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ.2507			✓		
9	งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)					✓
10	การฃาปนกิจสงเคราะห์		✓			

สำหรับข้อเสนอแนะอื่นๆ ได้แก่ 1) หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรจัดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบปฏิบัติต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความถูกต้องและรวดเร็วในการดำเนินงาน และ 2) การจัดสรรงบประมาณ ควรพิจารณาให้เพียงพอสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

ภารกิจการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสถือเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากบริการโดยตรง ทั้งในภารกิจศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้สูงอายุ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ สถานสงเคราะห์คนชรา การควบคุมหอพักเอกชน การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชนในอาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน และการฃาปนกิจสงเคราะห์ โดยภารกิจเหล่านี้ได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเกือบหมดแล้ว ซึ่งสามารถวิเคราะห์ความคุ้มค่า การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการต่างๆ ได้ดังนี้

ประการแรก ประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยได้เปรียบ (Competitive Advantage) หลายประการที่ก่อให้เกิดศักยภาพในการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ ที่สำคัญ คือ ที่ตั้งและความใกล้ชิดกับพื้นที่ โดยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่การบริการจึงมีแนวโน้มจัดบริการฯ ได้ตรงกับสภาพความต้องการและสภาพปัญหาในท้องถิ่นเองได้มาก เนื่องจากสามารถทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี รวมทั้งมีปัจจัยได้เปรียบในการประสานความสัมพันธ์หรือการมีส่วนร่วมจากคนในท้องถิ่นหรือชุมชน เนื่องจากเป็นกลุ่มชนที่มีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี งานด้านสังคมสงเคราะห์ซึ่งต้องอาศัยภาคประชาสังคมและการอาสาสมัครเป็นอย่างมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีข้อได้เปรียบในประเด็นนี้ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นยังมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนและมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก ทำให้การบริการเกิดความทั่วถึงแก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ดังนั้น หากประชาชนมีส่วนร่วมเป็นอย่างมากจึงมีโอกาสบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดบริการฯ สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน และเกิดคุณภาพในการบริการได้มาก ประสิทธิภาพในการดำเนินงานจึงเป็นไปอย่างคุ้มค่า

ประการที่สอง ประสิทธิภาพ เมื่อวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าในด้านประสิทธิภาพโดยพิจารณาปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือ ต้นทุน (Costs) ถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต้นทุนในความใกล้ชิดกับพื้นที่สูง จึงทำให้ทราบถึงความต้องการและความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อเทียบผลผลิตที่เกิดจากการบริการ การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้และเกิดความประหยัด เนื่องจากไม่ต้องใช้ทรัพยากรในการทำความเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่มากนัก ทั้งทรัพยากรในด้านงบประมาณ เวลา และบุคลากร ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประชาชนที่ต้องการบริการในแต่ละภารกิจจำนวนมาก เช่น มีจำนวนคนชราไม่มาก ประกอบกับเป็นภารกิจที่ต้องการความรู้ความชำนาญในลักษณะความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติการ ดังนั้น การสร้างสถานสงเคราะห์คนชราจะทำให้มีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากไม่เกิดความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) ความคุ้มค่าจึงไม่เกิดขึ้น ฉะนั้น ต้องคำนึงกับปัจจัยในศักยภาพขององค์กร คำนึงถึงขนาดปริมาณความต้องการในพื้นที่ประกอบกับสภาพที่ตั้งความห่างไกลสภาพความต้องการในการให้บริการด้วย

ประการที่สาม ผลกระทบ การบริการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ถือว่าเป็นบริการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน สังคม และเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนอกจากจะเป็นการพัฒนาเด็กให้เป็นไปตามวัยแล้ว ยังทำให้ผู้ปกครองสามารถมีเวลาไปประกอบอาชีพโดยไม่ต้องดูแลเลี้ยงบุตรในชั่วโมงทำงานได้ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพก็มีผลโดยตรงต่อสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมาย ทั้งคนชรา คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ สถานสงเคราะห์คนชราและศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุก็ส่งผลต่อประชาชนโดยตรง ทำให้มีคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัยทั้งร่างกายและจิตใจที่ดีขึ้น การควบคุมหอพักเอกชนก็ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการศึกษาเล่าเรียนของเยาวชน รวมถึงสร้างความไว้วางใจให้กับผู้ปกครอง งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชนในอาหารเสริมนมและอาหารกลางวันก็ทำให้สุขภาพพลานามัยของเด็กสมบูรณ์ขึ้น มีพัฒนาการที่ดีเป็นไปตามวัย ทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ดี และจะเป็นประชากรที่มีคุณภาพในอนาคต และการฌาปนกิจสงเคราะห์ก็เป็นการช่วยเหลือประชาชนโดยตรงในงานฌาปนกิจให้เป็นไปอย่างเรียบร้อยไม่เกิดความเดือดร้อน ดังนั้น เห็นได้ว่าบริการสาธารณะประเภทนี้มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก การจัดการบริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นอย่างยิ่ง

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการบริการด้านสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพสามารถดำเนินการได้อย่างคุ้มค่าพอสมควรโดยสามารถก่อให้เกิด

ประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ เนื่องจากมีข้อได้เปรียบในด้านองค์ความรู้ในสภาพปัญหาของพื้นที่และความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี รวมถึงมีความใกล้ชิดกับชุมชน ระบบเครือข่ายอาสาสมัครจากชุมชนในการร่วมกันดำเนินการตามภารกิจจึงมีโอกาสดำเนินการได้มาก

6.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่างๆ เป็นอย่างมาก **ประการแรก** คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในแต่ละภารกิจ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเป็นผู้ดำเนินการหลักหรือดำเนินการเสริมในแต่ละภารกิจแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรดำเนินการเองหรือตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยลำพัง ควรมีลักษณะเป็นพันธมิตรร่วมดำเนินการ (Partnership) ให้ภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรรับฟังประชาชนและศึกษาสภาพปัญหาและสภาพความต้องการต่างๆ ในพื้นที่ให้มากเพื่อตั้งศักยภาพความใกล้ชิดในพื้นที่ที่มีอยู่มาเป็นข้อได้เปรียบในการดำเนินการ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอความร่วมมือหรือร่วมกันในการดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ด้วย

ประการที่สอง คือ ภาคประชาสังคม เนื่องจากภารกิจการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเกี่ยวข้องโดยตรงต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ภารกิจจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของภาคประชาสังคม โดยภาคประชาชนควรมีสำนึกความรู้สึกเป็นเจ้าของในภารกิจ เพื่อให้เกิดเครือข่ายอาสาสมัครและเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้ ภาคประชาชนสามารถเป็นผู้ร่วมดำเนินการหรือเป็นผู้ดำเนินการหลักในแต่ละภารกิจได้แล้วแต่กรณี ดังกล่าวแล้วในหัวข้อ 6.4.1 (ข้อเสนอรูปแบบการจัดบริการสาธารณะ)

ประการที่สาม ภาคเอกชนหรือสถานศึกษา องค์กรเหล่านี้สามารถดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจบางประเภทได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดความต้องการ ออกกฎเกณฑ์ ควบคุม ดูแล อำนาจความสะดวกในการปฏิบัติงานให้กับเอกชนหรือสถานศึกษาเพื่อให้สามารถดำเนินการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ถูกต้องและรวดเร็ว

ประการสุดท้าย ราชการส่วนกลางที่เป็นหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมควรดำเนินการติดตามการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ความต้องการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาสร้างระบบการเสนอแนะให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม.



7

การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ ในที่นี้ หมายถึง งานการจัดหาแหล่งน้ำและการประปาชนบทหรือระบบประปาหมู่บ้าน บริการสาธารณะดังกล่าวจะครอบคลุมภารกิจเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและการเกษตรกรรมให้แก่ประชาชน อันได้แก่ การขุดลอกหนองน้ำ การปรับปรุงซ่อมแซมคลองส่งน้ำ การก่อสร้างระบบน้ำสะอาด (ประปาหมู่บ้าน) การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น เป็นต้น โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มี 5 หน่วยงาน คือ กรมชลประทาน, กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรมประมง และกรมพัฒนาที่ดิน ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวมีการถ่ายโอนภารกิจเรียบร้อยแล้ว 4 หน่วยงาน คงเหลือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ยังถ่ายโอนไม่ครบ ในส่วนของหน่วยงานอื่น ได้แก่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี 2 หน่วยงาน คือ กรมทรัพยากรน้ำ มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล การถ่ายโอนยังดำเนินการไม่เรียบร้อย อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมเกี่ยวกับสถานการณ์การถ่ายโอนบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้ถือว่ามีถ่ายโอนแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ในส่วนที่การถ่ายโอนยังไม่เรียบร้อยสมบูรณ์นั้นมิสาเหตุมาจากความล่าช้าของกระบวนการแก้ไขกฎหมาย

บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ถือเป็นการให้บริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการจัดให้มีระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน ถือว่าเป็นสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดให้มีครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งนี้ ในปัจจุบันพบว่าหมู่บ้านที่ยังไม่มีระบบประปามีจำนวนถึง 15,833 แห่ง¹ จึงถือว่าเป็นหน้าที่หลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะดังกล่าวขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาในเบื้องต้นก็พบว่า ในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบประปาหมู่บ้านนั้น ในปัจจุบันยังมีข้อถกเถียงกันว่าแนวทางการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านนั้นควรเป็นไปในรูปแบบใดระหว่างการบริหารโดยคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน หรือ การบริหารโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละส่วนจะได้กล่าวถึงต่อไป

¹ แหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ www.prapathai.com วันที่สืบค้น 15 สิงหาคม 2548.

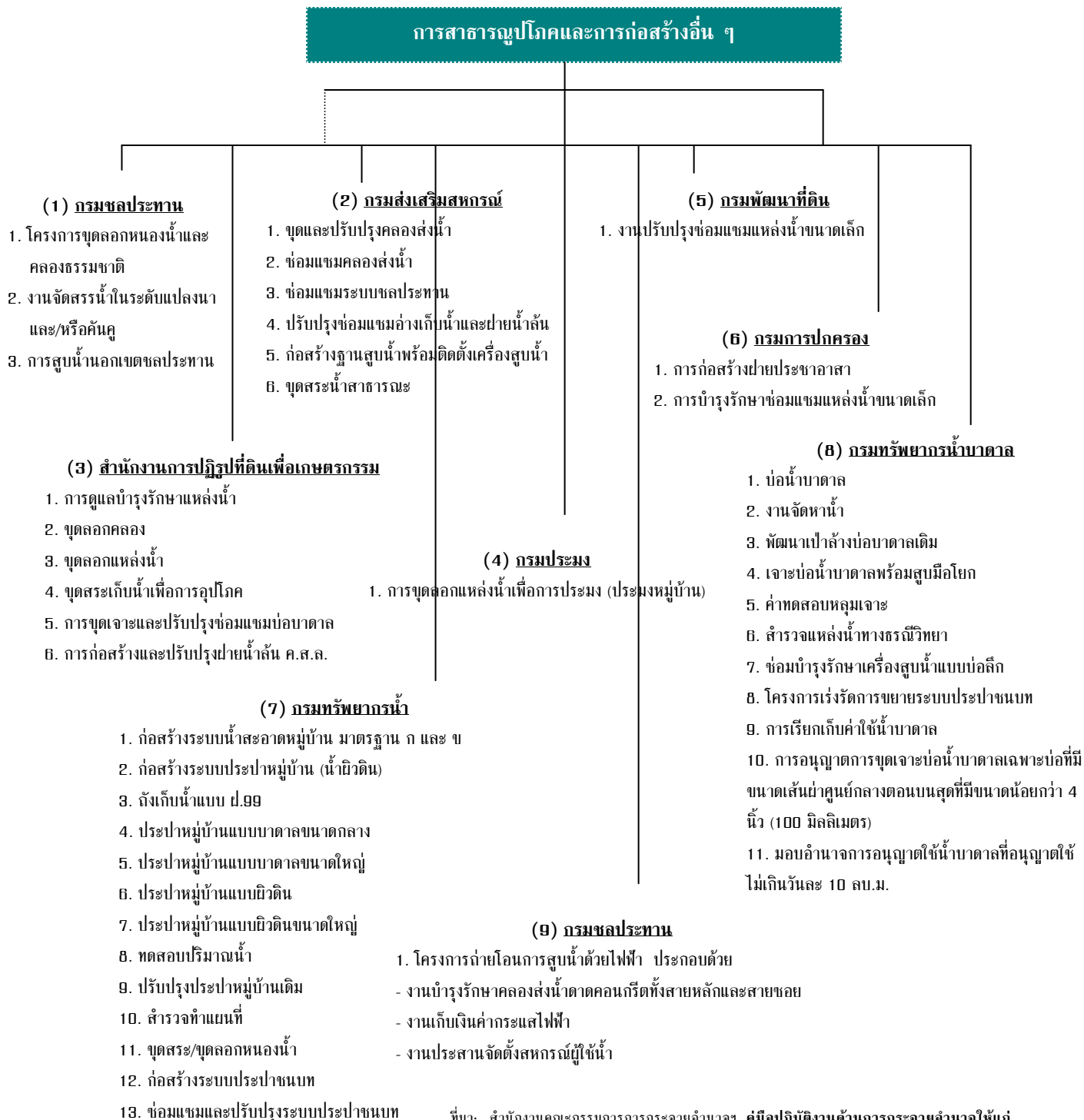
7.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ ที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตามกรอบที่แสดงได้ดังนี้

แผนภาพที่ 7.1

กรอบการถ่ายโอนภารกิจด้านการสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, ผู้มีปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545).

ทั้งนี้ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนในภาพรวมบริการสาธารณะด้านการสาธิตปฏิบัติการและการก่อสร้างอื่นๆ ซึ่งมีหน่วยงานส่วนกลางที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 8 แห่ง คือ กรมชลประทาน, กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรมประมง, กรมพัฒนาที่ดิน, กรมการปกครอง, กรมทรัพยากรน้ำ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาลไว้ดังนี้²

1) แหล่งน้ำ หมายถึง แหล่งน้ำขนาดเล็กที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ อ่างเก็บน้ำ บ่อน้ำบาดาล บ่อน้ำตื้น ประปาชนบท สระน้ำ ถังเก็บน้ำฝน ฝายน้ำล้น ทำนบ ระบบส่งน้ำ แหล่งน้ำในไร่นา ให้ถ่ายโอนให้กับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ที่เป็นที่ตั้งของแหล่งน้ำนั้น โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดประเภท ลักษณะ ขนาด และมาตรฐานการก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่สามารถถ่ายโอนให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ได้ ทั้งนี้ กรณีแหล่งน้ำขนาดเล็กที่มีการใช้ประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ให้ถ่ายโอนให้ อบจ.

2) ให้กรมชลประทานถ่ายโอนการดูแลการชลประทานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร การบริโภค และเพื่อการอื่น ให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ตามที่กรมชลประทานกำหนด กรณีการชลประทานขนาดเล็กที่มีการใช้ประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นร่วมกันดำเนินการ หรือถ่ายโอนให้ อบจ. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นร่วมกันดำเนินการกับ อบจ. โดยให้กรมชลประทานพิจารณาตามความเหมาะสม

ตารางที่ 7.1

รายละเอียดภารกิจด้านการสาธิตปฏิบัติการและการก่อสร้างอื่นๆ ที่ถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงาน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ปี	ท้องถิ่นที่รับโอน
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
1.1 กรมชลประทาน	1. โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	2545	เทศบาล อบต. อบจ.
	2. งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนา และ/หรือคันคู	2545	เทศบาล อบต. อบจ.
	3. การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน	2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม.
1.2 กรมส่งเสริมสหกรณ์	1. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	2545	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5

² สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.320.

หน่วยงาน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ปี	ท้องถิ่นที่รับโอน
	2. ซ่อมแซมคลองส่งน้ำ	2545	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
	3. ซ่อมแซมระบบชลประทาน	2545	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
	4. ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น	2545	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
	5. ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	2545	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
	6. ขุดสระน้ำสาธารณะ	2545	เทศบาล อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
1.3 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	1. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	2545	เทศบาล อบจ. อบต.
	2. ขุดลอกคลอง	2545	เทศบาล อบจ. อบต.
	3. ขุดลอกแหล่งน้ำ	2545	เทศบาล อบจ. อบต.
	4. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	2545	เทศบาล อบจ. อบต.
	5. การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล	2545	เทศบาล อบจ. อบต.
	6. การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.	2545	เทศบาล อบจ. อบต.
1.4 กรมประมง	1. การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน)	2545	อบต.
1.5 กรมพัฒนาที่ดิน	1. งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	2545	เทศบาล อบจ. อบต.
2. กระทรวงมหาดไทย			
2.1 กรมการปกครอง	1. การก่อสร้างฝายประชาอาสา	2545	เทศบาล อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
	2. การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	2545	เทศบาล อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
3. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม			
3.1 กรมทรัพยากรน้ำ	1. ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน มาตรฐาน ก และ ข	2545	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
	2. ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)	2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	3. ถังเก็บน้ำแบบ ๘.๑๑	2545	อบจ. อบต.
	4. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดเล็ก	2545	อบจ. อบต.
	5. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5

หน่วยงาน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ปี	ท้องถิ่นที่รับโอน
	6. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	7. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	8. ทดสอบปริมาณน้ำ	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	9. ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	10. สำรวจทำแผนที่	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	11. ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ	2545	อบต. ชั้น 1-2
		2546	อบต. ชั้น 3-5
	12. ก่อสร้างระบบประปาชนบท	2546	อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	13. ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบประปาชนบท	2546	อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
3.2 กรมทรัพยากร น้ำบาดาล	1. บ่อน้ำบาดาล	2546	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	2. งานจัดหาน้ำ	2546	เทศบาล อบจ. อบต.
	3. พัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม	2546	อบจ. อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	4. เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก	2546	อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	5. ค่าทดสอบหลุมเจาะ	2546	อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	6. สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา	2546	อบต. ชั้น 1-2
		2547	อบต. ชั้น 3-5
	7. ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบอลลูน	2545	เทศบาล อบต. ชั้น 1-3
		2546	อบต. ชั้น 4
		2547	อบต. ชั้น 5
	8. โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท	2545	เทศบาล อบต.
	9. การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	2545	เทศบาล กทม. อบต. ชั้น 1-3
		2546	อบต. ชั้น 4

หน่วยงาน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ปี	ท้องถิ่นที่รับโอน
		2547	อบต. ชั้น 5
	10. การอนุญาตการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)	2546	อบจ.
	11. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลบ.ม.	2546	อบจ.
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
4.1 กรมชลประทาน	1. โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ประกอบด้วย - งานบำรุงรักษาลงส่งน้ำาดาคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย - งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า - งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ	2545	อบต. ที่มีสถานีสูบน้ำตั้งอยู่ทุกภูมิภาค
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.320-332.			

ภายใต้กรอบและขอบเขตของการถ่ายโอนดังกล่าว สามารถจำแนกรายละเอียดในแต่ละภารกิจหรือกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานได้ คือ

(1) กรมชลประทาน

กรมชลประทานมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ภารกิจ คือ 1) โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล อบจ. และ อบต. ภายในปี 2545 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลและบำรุงรักษาทางน้ำในเขตพื้นที่ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำ การใช้ประโยชน์การสัญจรทางน้ำ โดยให้ดำเนินการจัดทำแผนงาน สำนวจออกแบบ ประมาณราคา จัดซื้อจัดจ้าง จ้างเหมาดำเนินการ และดูแลบำรุงรักษา 2) งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาและ/หรือ คันคูนา ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล อบจ. และ อบต. ภายในปี 2545 โดยถ่ายโอนให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งทรัพย์สินที่ถ่ายโอนคือระบบกระจายน้ำเข้าแปลงนาเกษตรกรรม กล่าวโดยสรุป ภารกิจนี้จะถ่ายโอนทั้งภารกิจและสิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบกระจายน้ำเข้าแปลงเกษตรกรรม 3) การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. ภายในปี 2546 ซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติคือให้โอนภารกิจเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทานโดยทรัพย์สินที่ถ่ายโอนคือเครื่องสูบน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางเล็กกว่า 6 นิ้ว

นอกจากภารกิจทั้งสามประการแล้ว กรมชลประทานยังต้องดำเนินการโครงการถ่ายโอน การสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ซึ่งมีเนื้อหางานประกอบด้วย งานบำรุงรักษาลongs่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งสายหลัก และสายซอย งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า และงานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำอีกด้วย โดยตาม แผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้เฉพาะ อบต. ที่มีสถานีสูบน้ำตั้งอยู่ทุกภูมิภาค ภายในปี 2545 ซึ่งมีวิธีปฏิบัติ คือ (1) ศูนย์บริการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าประจำจังหวัดต่างๆ ของกรมชลประทานจะ ประสานงานกับ อบต. ต่างๆ ที่มีสถานีสูบน้ำตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เพื่อชี้แจงตรวจสอบภารกิจงานทั้ง 3 งาน ให้ อบต. เข้าใจ รวมถึงวิธีการปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจ (2) อบต. กับเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ร่วมกันสำรวจ ปริมาณงานที่จะต้องบำรุงรักษาลongs่งน้ำทุกสถานี เพื่อทำรายละเอียดงบประมาณค่าใช้จ่ายที่จะต้อง บำรุงรักษาเพื่อจัดส่งให้ศูนย์ฯ (3) ศูนย์ฯ ตรวจสอบความถูกต้อง และร่วมดำเนินการจัดทำรายงานขอ ชื้อหรือขอจ้างตามระเบียบพัสดุ (4) อบต. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุเพื่อทำการซ่อม บำรุงรักษาลongs่งน้ำทุกสายและทุกสถานีสูบน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบที่รับโอนภารกิจ ทั้งนี้ มี เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ให้คำแนะนำเทคนิคความถูกต้อง (5) ศูนย์ฯ พร้อมเจ้าหน้าที่ อบต. ร่วมกันตรวจสอบผล การปฏิบัติงานซ่อมบำรุงรักษาลongs่งน้ำที่ อบต. ได้ดำเนินการแล้วให้เป็นไปตามเป้าหมาย พร้อมทั้ง รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณมายังส่วนกลาง (6) ศูนย์ฯ กับ อบต. ร่วมกัน ประเมินผลงานการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าในแต่ละสถานีสูบน้ำแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพิจารณาข้อเสนอแนะ เพื่อให้มีการพัฒนาการปฏิบัติงานในพื้นที่โครงการสามารถทำเกษตรกรรมได้ตลอดปี

(2) กรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีการกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 การกิจ คือ 1) ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ 2) ข่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน 3) ข่อมแซมระบบชลประทาน 4) ปรับปรุงข่อมแซมอ่างเก็บน้ำ 5) ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ และ 6) ขุดสระน้ำสาธารณะ ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดนี้ให้แก่เทศบาล อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2545 และ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2546 ตามลำดับ โดยวิธีปฏิบัติคือ การมอบอำนาจการจัดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้เอง โดยถ่ายโอนแหล่งน้ำที่เป็นสาธารณะทั้งหมดที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งในเขตนิคมสหกรณ์และนอกเขตนิคมสหกรณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการใช้ประโยชน์ โดยประสานกับสหกรณ์และสมาชิกที่ใช้ประโยชน์อยู่ด้วย นอกจากนี้ ยังมอบอำนาจในการดูแล รักษา ข่อมแซม หรือก่อสร้างเพิ่มเติมโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือของงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานที่มีภารกิจในเรื่องนี้โดยตรง เช่น กรมชลประทาน เป็นต้น ทั้งนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะถ่ายโอนการดูแลบำรุงรักษาสระเก็บน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การขุดลอกแหล่งน้ำ บ่อบาดาล และฝายน้ำล้น ให้เทศบาล อบจ. และ อบต. ในเขตพื้นที่ ยกเว้นแหล่งน้ำในไร่นาซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์เฉพาะตัวของเกษตรกรหรือเป็นไปตามเงื่อนไขในระเบียบปฏิบัติเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

(3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ภารกิจ คือ 1) การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ 2) ขุดลอกคลอง 3) ขุดลอกแหล่งน้ำ 4) ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค 5) การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล และ 6) การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล. ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดนี้ให้แก่เทศบาล อบจ. และ อบต. ภายในปี 2545 โดยมีวิธีปฏิบัติคือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล บำรุงรักษาแหล่งน้ำ ขุดลอกคลอง ขุดลอกแหล่งน้ำ ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค ขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล และก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล. ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) กรมประมง

กรมประมงมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงภารกิจเดียวคือ การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน) ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดนี้ให้แก่ อบต. ภายในปี 2545 โดยมีวิธีปฏิบัติคือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดพื้นที่เป้าหมายและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การสำรวจและออกแบบแหล่งน้ำเพื่อการประมง และจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้ามาดูแลแหล่งน้ำ

(5) กรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงภารกิจเดียว คือ งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดนี้ให้แก่เทศบาล อบจ. และ อบต. ภายในปี 2545 โดยมีวิธีปฏิบัติคือ กรมพัฒนาที่ดินจะเป็นผู้สำรวจ-ออกแบบ และส่งมอบแบบแปลนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และกรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ให้คำปรึกษาในการดูแลงานดังกล่าว

(6) กรมการปกครอง

กรมการปกครองมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ภารกิจ คือ 1) การก่อสร้างฝายประชาอาสา และ 2) การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดนี้ให้แก่เทศบาล และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2545 และ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2546 โดยจะเป็นการถ่ายโอนงบประมาณการก่อสร้าง (ฝาย) และการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้ อบต. และโอนฝายให้เป็นทรัพย์สินของ อบต. และเทศบาล โดยให้ อบต. และเทศบาลรับผิดชอบในการบำรุงรักษาฝายและแหล่งน้ำขนาดเล็กในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของ อบต. และเทศบาลเอง

(7) กรมทรัพยากรน้ำ

กรมทรัพยากรน้ำมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด คือ 13 ภารกิจ ได้แก่ 1) ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน มาตรฐาน ก และ ข ซึ่งตามแผนปฏิบัติ

การฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจนี้ให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2545 และถ่ายโอนให้ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2546 2) ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน) ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และถ่ายโอนให้ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 โดยทั้งสองภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาความเหมาะสมของโครงการและสำรวจข้อมูล, สำรวจออกแบบและประมาณราคา, จัดซื้อจัดจ้าง, ทดสอบและควบคุมคุณภาพวัสดุ และควบคุมงานและตรวจสอบการก่อสร้าง 3) ดึงเก็บน้ำแบบ ฝ.99 ซึ่งจะมีการมอบให้แก่ อบจ. และ อบต. ภายในปี 2545 4) ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่ อบจ. และ อบต. ภายในปี 2545 และในกลุ่มภารกิจตั้งแต่ (5)-(10)) คือ 5) ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่ 6) ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน 7) ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่ 8) ทดสอบปริมาณน้ำ 9) ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม 10) สำรวจทำแผนที่ ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่ อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และถ่ายโอนให้ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 โดยภารกิจตั้งแต่ 3)-10) มีขอบเขตการดำเนินการ คือ มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยกรมทรัพยากรน้ำจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการทำงานให้ อบต. และ อบจ. ใช้เป็นคู่มือประกอบการทำงาน ตลอดจนจัดโครงการอบรมเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ต่างๆ ของ อบจ. และ อบต. อีกทั้งยังมีการส่งมอบสิ่งก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการและบำรุงรักษาระบบประปาชนบท พ.ศ.2535 เพื่อกำหนดให้มีการบังคับให้ใช้มาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องมาตรฐานการผลิตน้ำประปา มาตรฐานคุณภาพน้ำประปา มาตรฐานผู้ดูแลและผู้บริหารกิจการประปา 11) การขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2545 และถ่ายโอนให้ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2546 12) ก่อสร้างระบบประปาชนบท และ 13) ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบประปาชนบท กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และถ่ายโอนให้ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 โดยทั้งสาม ภารกิจสุดท้ายกำหนดวิธีปฏิบัติ คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาความเหมาะสมของโครงการและจัดทำแผนและงบประมาณ, จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน, สำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ การประมาณราคา และการจัดทำข้อกำหนดการก่อสร้าง, การจัดซื้อจัดจ้าง, การทดสอบและควบคุมคุณภาพวัสดุ, การควบคุมงาน การตรวจการจ้าง และการจัดทำทะเบียนประวัติโครงการ

(8) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 11 ภารกิจ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ 1) บ่อบาดาล กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. กทม. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และถ่ายโอนให้ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำคำขอและความต้องการเจาะน้ำบาดาล, สำรวจและจัดลำดับความสำคัญด้านการขาดแคลนน้ำและศักยภาพบ่อน้ำบาดาล, ดำเนินการเจาะบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ที่

ต้องการให้เป็นไปตามเป้าหมาย, ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และจัดเก็บข้อมูลและทำประวัติ บ่อน้ำบาดาล 2) งานจัดหาน้ำ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล อบจ. และ อบต. ภายในปี 2545 3) พัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม 4) เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก 5) ค่าทดสอบหลุมเจาะ และ 6) สํารวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่ อบจ. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2546 และถ่ายโอนให้ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2547 (ภารกิจ 3) -6) โดยที่ภารกิจที่ 2)-6) เป็นการถ่ายโอน งานจัดหาน้ำสะอาดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) ข่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่เทศบาล และ อบต. ชั้น 1-3 ภายในปี 2545, อบต. ชั้น 4 ภายในปี 2546 และ อบต. ชั้น 5 ภายในปี 2547 ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการดูแลบำรุงรักษาให้ท้องถิ่น ดำเนินการเองได้, ข่อมบำรุงรักษา รวมทั้งเปลี่ยนอะไหล่และอุปกรณ์ที่ชำรุด เช่น มอเตอร์ไฟฟ้าชำรุด หรือตู้ควบคุมระบบไฟฟ้าชำรุด เป็นต้น และมอบเครื่องสูบน้ำไฟฟ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดย จะมีการแก้ไข พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ.2520 ให้ อบจ. เป็นหน่วยงานรับเรื่องและพิจารณาอนุญาตขุด เจาะน้ำบาดาลในเขตจังหวัด) 8) โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท กำหนดให้มีการถ่ายโอน ให้แก่เทศบาล และ อบต. ภายในปี 2545 โดยเป็นการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ โดยที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะเป็นผู้กำหนดรูปแบบ รายการ และ คุณสมบัติเฉพาะ เฉพาะ ตลอดจนประเมินราคากลาง 9) การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล กำหนดให้มีการ ถ่ายโอนให้แก่เทศบาล กทม. และ อบต. ชั้น 1-3 ภายในปี 2545, อบต. ชั้น 4 ภายในปี 2546 และ อบต. ชั้น 5 ภายในปี 2547 10) การอนุญาตการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาด เส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดเล็กกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) และ 11) มอบอำนาจการ อนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลบ.ม. กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แก่ อบจ. ภายในปี 2546 ทั้งนี้ ภารกิจทั้ง 3 ประการ (9-11) กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะจัดสำเนาใบอนุญาตการใช้น้ำ บาดาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บ ค่าใช้น้ำบาดาลและนํารายได้ส่งคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะ เป็นผู้กำหนดปริมาณน้ำที่จะอนุญาตให้ใช้เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเรียกเก็บค่าใช้น้ำตามกฎกระทรวงและให้ผู้ใช้น้ำติดตั้งมาตรวัดน้ำทุกราย)

7.2

สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วนย่อย คือ สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ และสภาพปัญหาของการถ่ายโอนภารกิจ โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

7.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ

จากการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมภารกิจที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นมีการดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว อีกทั้งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจดังกล่าวนี้มิได้ประสบกับปัญหามากนัก กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ดี และประชาชนอยู่ในระดับพึงพอใจในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปสถานภาพของการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจได้ดังนี้

(1) กรมชลประทาน

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมชลประทานซึ่งมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 7 ภารกิจ คือ 1) โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจในการดูแลและบำรุงรักษาทางน้ำในเขตพื้นที่ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำ การใช้ประโยชน์การสัญจรทางน้ำ โดยให้ดำเนินการจัดทำแผนงานสำรวจออกแบบ ประมาณราคา จัดซื้อจัดจ้าง จ้างเหมาดำเนินการ และดูแลบำรุงรักษา โดยผลปรากฏว่ามีการถ่ายโอนไปเรียบร้อยแล้วทั้งสิ้น จำนวน 17,377 แห่ง 2) งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาและ/หรือคันคูนา ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งทรัพย์สินที่ถ่ายโอนคือระบบกระจายน้ำเข้าแปลงนาเกษตรกรรม ซึ่งผลปรากฏว่ามีการถ่ายโอนไปเรียบร้อยแล้วทั้งหมดจำนวน 27,188 สาย 3) การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน ผลปรากฏว่ามีการถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้น 1,000 งาน โดยทรัพย์สินที่ถ่ายโอนคือเครื่องสูบน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางเล็กกว่า 6 นิ้ว 4) โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า มีการถ่ายโอนไปแล้ว 1,991 สถานี 5) งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย มีการถ่ายโอนไปแล้ว 183 สถานี 6) งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า และ 7) งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำอีกด้วย มีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเรียบร้อยแล้ว

ตารางที่ 7.2

สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมชลประทานดำเนินการถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ)

งาน/กิจกรรม	แผน/ผล การถ่ายโอน	ทรัพย์สิน	บุคลากร (คน)	งบประมาณ (บาท)
โครงการขุดลอกหนอง น้ำและคลองธรรมชาติ	(ปี 2547) 17,377/17,377 แห่ง	-	-	ปี 2542 600,000,000 บาท ปี 2543 -2544 ปีละ 600,000,000 บาท ปี 2544 -2545 ปีละ 900,000,000 บาท ปี 2547 900,000,000 บาท
งานจัดสรรน้ำในระดับ แปลงนา และ/หรือคันคู	(ปี 2547) 27,188/27,188 สาย	-	-	-
การสูบน้ำนอกเขต ชลประทาน	(ปี 2547) 1,000/996 งาน	-	-	ปี 2546 83,500,000 บาท ปี 2547 323,000,000 บาท
โครงการถ่ายโอนการ สูบน้ำด้วยไฟฟ้า	(ปี 2547) 2,125/1,991 สถานี	-	ปี 2546 - 325 คน	-
งานบำรุงรักษาคลอง ส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้ง สายหลักและสายซอย	(ปี 2547) 156/156 สถานี (ปี 2548) 27 สถานี	-	ปี 2548 - 17 คน	-
งานเก็บเงินค่า กระแสไฟฟ้า	เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ - ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว			
งานประสานจัดตั้ง สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ	เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ - ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว			

(2) กรมส่งเสริมสหกรณ์

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 ภารกิจ คือ 1) ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ 2) ข่อมแซมคลองส่ง
น้ำและอาคารชลประทาน 3) ข่อมแซมระบบชลประทาน 4) ปรับปรุงข่อมแซมอ่างเก็บน้ำ 5) ก่อสร้าง
ฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ และ 6) ขุดสระน้ำสาธารณะ ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มี
การมอบอำนาจการจัดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการทั้งหมด โดยถ่ายโอน
แหล่งน้ำที่เป็นสาธารณะทั้งหมดที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งในเขตนิคมสหกรณ์
และนอกเขตนิคมสหกรณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการใช้ประโยชน์ โดยประสานกับ

สหกรณ์และสมาชิกที่ใช้ประโยชน์อยู่ด้วย โดยการดูแล รักษา ซ่อมแซม หรือก่อสร้างเพิ่มเติมให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือของงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานที่มีภารกิจในเรื่องนี้โดยตรง เช่น กรมชลประทาน เป็นต้น โดยภารกิจทั้งหมดมีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 7.3

สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ)

งาน/กิจกรรม	เนื้องานที่ต้องถ่ายโอน	แผน/ผลการถ่ายโอน (ปี)			
		2544	2545	2546	2547
ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	2,112.0989 กม.	74.8 กม.	2,112.250/ 204.0419	2,112.0989/ 1,741.357	-
ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน					
1) ก่อสร้างประตูระบายน้ำ	-	-	29/6 แห่ง	23 แห่ง	-
ซ่อมแซมระบบชลประทาน	1 แห่ง	-	1 แห่ง	-	-
ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น					
1) ฝาย/ทำนบ	-	-	51/2 แห่ง	38 แห่ง	-
2) อ่างเก็บน้ำ	19 แห่ง	-	19 แห่ง	19 แห่ง	-
ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ					
1) เครื่องสูบน้ำ	71 เครื่อง	2	71/21	38	-
2) สร้างหอดักประปา	29 แห่ง	-	29 แห่ง	29 แห่ง	-
3) เจาะบ่อน้ำบาดาล	169 แห่ง	-	169/3	165	1
4) บ่อน้ำตื้น	879 แห่ง	-	879/10	777	-
5) ถังเก็บน้ำฝน	68 แห่ง	-	68	66	2
6) ระบบกรองน้ำบาดาลและโรงสูบน้ำ	2 แห่ง	-	2	2	-
ขุดสระน้ำสาธารณะ					
1) สระน้ำสาธารณะ	871 สระ	32	871/160	665	5
2) สระรับน้ำฝน	374	32	374/1	373	-

ตารางที่ 7.4

รายชื่อนิคมสหกรณ์ในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์

	ชื่อนิคม	จังหวัด		ชื่อนิคม	จังหวัด
1	นิคมสหกรณ์กันทรบุรี	ปราจีนบุรี	28	นิคมสหกรณ์ดอนตาล	มุกดาหาร
2	นิคมสหกรณ์กาญจนดิษฐ์	สุราษฎร์ธานี	29	นิคมสหกรณ์ทองผาภูมิ	กาญจนบุรี
2	นิคมสหกรณ์ท่าฉาง	สุราษฎร์ธานี	30	นิคมสหกรณ์ทับเสลา	อุทัยธานี
4	นิคมสหกรณ์พนม	สุราษฎร์ธานี	31	นิคมสหกรณ์ท่าแซะ	ชุมพร
5	นิคมสหกรณ์เก้าเลี้ยว	นครสวรรค์	32	นิคมสหกรณ์ปะทิว	ชุมพร
6	นิคมสหกรณ์ขามทะเลสอ	นครราชสีมา	33	นิคมสหกรณ์หลังสวน	ชุมพร
7	นิคมสหกรณ์คลองท่อม	กระบี่	34	นิคมสหกรณ์ทุ่งสง	นครศรีธรรมราช
8	นิคมสหกรณ์อ่าวลึก	กระบี่	35	นิคมสหกรณ์ปากพญา	นครศรีธรรมราช
9	นิคมสหกรณ์คลองสวนหมาก	กำแพงเพชร	36	นิคมสหกรณ์บางสะพาน	ประจวบคีรีขันธ์
10	นิคมสหกรณ์นครชุม	กำแพงเพชร	37	นิคมสหกรณ์บาเจาะ	นราธิวาส
11	นิคมสหกรณ์ฉะเชิงเทรา	ปทุมธานี	38	นิคมสหกรณ์ปีเหล็ง	นราธิวาส
12	นิคมสหกรณ์คลองหลวง	ปทุมธานี	39	นิคมสหกรณ์บ้านแท่น	ชัยภูมิ
13	นิคมสหกรณ์ศรีนคร	สุโขทัย	40	นิคมสหกรณ์โป่งน้ำร้อน	จันทบุรี
14	นิคมสหกรณ์นครเดิฐ	สุโขทัย	41	นิคมสหกรณ์พนา	อำนาจเจริญ
15	นิคมสหกรณ์พระร่วง	สุโขทัย	42	นิคมสหกรณ์พร้าว	เชียงใหม่
16	นิคมสหกรณ์หนองบัว	สุโขทัย	43	นิคมสหกรณ์แม่แจ่ม	เชียงใหม่
17	นิคมสหกรณ์สวรรคโลก	สุโขทัย	44	นิคมสหกรณ์แม่แตง	เชียงใหม่
18	นิคมสหกรณ์ศรีสำโรง	สุโขทัย	45	นิคมสหกรณ์พิชัย	อุดรดิตถ์
19	นิคมสหกรณ์โคกขาม	สมุทรสาคร	46	นิคมสหกรณ์ปากท่า	อุดรดิตถ์
20	นิคมสหกรณ์บ้านไร่	สมุทรสาคร	47	นิคมสหกรณ์แม่สอด	ตาก
21	นิคมสหกรณ์ชะแวง	ระยอง	48	นิคมสหกรณ์วังทอง	พิษณุโลก
22	นิคมสหกรณ์ท่าช้าง	เพชรบุรี	49	นิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น	สระแก้ว
23	นิคมสหกรณ์ชะอำ	เพชรบุรี	50	นิคมสหกรณ์สระแก้ว	สระแก้ว
24	นิคมสหกรณ์ชัยบาดาล	ลพบุรี	51	นิคมสหกรณ์สตึก	บุรีรัมย์
25	นิคมสหกรณ์เชียงคำ	พะเยา	52	นิคมสหกรณ์หนองเสือ	สระบุรี
26	นิคมสหกรณ์ดงมูล	ขอนแก่น	53	นิคมสหกรณ์ห้วยขมิ้น	สุพรรณบุรี
27	นิคมสหกรณ์ดงเย็น	มุกดาหาร	54	นิคมสหกรณ์ห้วยฉัตร	ลำปาง

ที่มา: เว็บไซต์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ www.cpd.go.th

(3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ภารกิจ คือ 1) การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ (การก่อสร้างและบำรุงรักษาส่งน้ำและคลองระบายน้ำ) 2) ขุดลอกคลอง 3) ขุดลอกแหล่งน้ำ 4) ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค 5) การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล และ 6) การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล. ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดนี้ให้แก่เทศบาล อบจ. และ อบต. ภายในปี 2545 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า มีเพียงภารกิจเดียวคือการขุดลอกคลองที่ดำเนินการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว ส่วนภารกิจอื่นๆ อยู่ในระหว่างการทยอยถ่ายโอน กระนั้นก็ตาม กระบวนการถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มดังกล่าวนี้ในส่วนที่กำลังทยอยการถ่ายโอนก็ไม่มีใครประสบกับปัญหาเกี่ยวกับสถานะภาพของการถ่ายโอนแต่ประการใด ทั้งนี้ สามารถสรุปเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดังตารางที่ 7.5

ตารางที่ 7.5

สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ)

งาน/กิจกรรม	แผนการถ่ายโอน	ผลการถ่ายโอน (ปี 2547)	งบประมาณ (บาท)
- การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ (การก่อสร้างและบำรุงรักษาส่งน้ำและคลองระบายน้ำ)	303.292 กม.	303.292 กม. (41 อบต.)	-
- ขุดลอกคลอง	-	-	33,955,600 (ปี 44)
- ขุดลอกแหล่งน้ำ (การก่อสร้างและปรับปรุงอ่างเก็บน้ำ)	99 แห่ง	99 แห่ง (46 อบต.)	28,518,300 (ปี 44)
- ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	308 แห่ง	308 แห่ง (159 อบต.)	39,089,700 (ปี 44)
- ขุดบ่อน้ำดื่ม	478 แห่ง	478 แห่ง (70 อบต.)	-
- การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล	4,216 แห่ง	4,216 แห่ง (802 อบต.)	139,650,000 (ปี 44)
- การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.	39 แห่ง	39 แห่ง (26 อบต.)	2,172,000 (ปี 46)

(4) กรมประมง

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมประมงซึ่งมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงภารกิจเดียวคือการขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน) ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดนี้ให้แก่ อบต. ภายในปี 2545 โดยมีวิธีปฏิบัติคือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดพื้นที่เป้าหมายและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การสำรวจและออกแบบแหล่งน้ำเพื่อการประมง และจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้ามาดูแลแหล่งน้ำ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าภารกิจดังกล่าวมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว โดยเป็นการถ่ายโอนงานกิจกรรมปี 2545 มีงบประมาณที่ถ่ายโอนระหว่างปี 2544-2545 ปีละ 306,000,000 บาท

(5) กรมพัฒนาที่ดิน

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมพัฒนาที่ดินซึ่งมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงภารกิจเดียว คือ งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก โดยมีวิธีปฏิบัติคือ กรมพัฒนาที่ดินจะเป็นผู้สำรวจ-ออกแบบ และส่งมอบแบบแปลนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และกรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ให้คำปรึกษาในการดูแลงานดังกล่าว ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าภารกิจดังกล่าวมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว โดยเป็นการถ่ายโอนงานกิจกรรมปี 2545 มีงบประมาณที่ถ่ายโอนระหว่างปี 2544-2545 ปีละ 20,000,000 บาท

(6) กรมการปกครอง

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมการปกครองซึ่งมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ภารกิจ คือ 1) การก่อสร้างฝายประชาอาสา และ 2) การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก โดยจะเป็นการถ่ายโอนงบประมาณการก่อสร้าง (ฝาย) และการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้ อบต. และโอนฝายให้เป็นทรัพย์สินของ อบต. และเทศบาล โดยให้ อบต. และเทศบาลรับผิดชอบในการบำรุงรักษาฝายและแหล่งน้ำขนาดเล็กในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของ อบต. และเทศบาลเองนั้น จากการศึกษาพบว่ากรมการปกครองมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2544 แล้ว

(7) กรมทรัพยากรน้ำ

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด คือ 13 ภารกิจ ได้แก่ 1) ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน มาตรฐาน ก และ ข 2) ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน) 3) ถังเก็บน้ำแบบ ผ.99 4) ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง 5) ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่ 6) ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน 7) ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่ 8) ทดสอบปริมาณน้ำ 9) ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม 10) การขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ 11) ก่อสร้างระบบประปา

ชนบท 12) ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบประปาชนบท 13) สำรวจทำแผนที่ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าภารกิจดังกล่าวมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งแสดงได้ดังตารางที่ 7.6

ตารางที่ 7.6

สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมทรัพยากรน้ำดำเนินการถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ)

	งาน/กิจกรรม	ผลการถ่ายโอน	งบประมาณ (บาท)
1	ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน มาตรฐาน ก และ ข	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว (ภารกิจที่ 1-3) รวมทั้งสิ้น 7,951 แห่ง (75 อบจ., 6746 อบต., 1,130 เทศบาล)	-
2	ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2542 (กรมโยธาธิการเดิม)	98,550,000 (ปี 43) 62,880,000 (ปี 44)
3	ถังเก็บน้ำแบบ ฝ.99	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2542 (กรมอนามัยเดิม)	105,678,000 (ปี 42) 171,000,000 (ปี 43) 185,000,000 (ปี 44) 247,500,000 (ปี 45)
4	ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2542 (กรมอนามัยเดิม)	13,300,000 (ปี 42) 47,500,000 (ปี 43) 62,500,000 (ปี 44)
5	ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2542 (ร.พ.ช. เดิม)	246,400,000 (ปี 42) 352,000,000 (ปี 44)
6	ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2542 (ร.พ.ช. เดิม)	261,027,500 (ปี 44)
7	ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2542 (ร.พ.ช. เดิม)	-
8	ทดสอบปริมาณน้ำ	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2542 (ร.พ.ช. เดิม)	-
9	ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2542 (ร.พ.ช. เดิม)	-
10	ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2543 (ร.พ.ช. เดิม)	580,000,000 (ปี 43) 253,750,000 (ปี 44)
11	ก่อสร้างระบบประปาชนบท	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2544 (ร.พ.ช. เดิม)	37,500,000 (ปี 44)
12	ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบประปาชนบท	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2544	-
13	สำรวจทำแผนที่	-	-

(8) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาลซึ่งมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 11 ภารกิจ คือ 1) บ่อน้ำบาดาล 2) งานจัดหาน้ำ 3) เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก 4) ค่าทดสอบหลุมเจาะ 5) สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา 6) ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก 7) โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท 8) การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล 9) พัฒนาเป่าล้างบ่อบาดาลเดิม 10) การอนุญาตการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดเล็กกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) และ 11) มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลบ.ม. ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าภารกิจดังกล่าวมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งแสดงรายละเอียดได้ดังตารางที่ 7.7

ตารางที่ 7.7

สรุปรายละเอียดผลการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการถ่ายโอนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ)

	งาน/กิจกรรม	ผลการถ่ายโอน	งบประมาณ (บาท)
1	บ่อน้ำบาดาล	-	-
2	งานจัดหาน้ำ	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2544	-
3	เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก	-	-
4	ค่าทดสอบหลุมเจาะ	-	-
5	สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา	-	-
6	ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	-	-
7	โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท	โครงการถ่ายโอน งาน/กิจกรรมปี 2544	66,307,000 (ปี 42) 54,674,000 (ปี 43) 152,580,000 (ปี 44) 249,876,000 (ปี 45)
8	การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	-	-
9	พัฒนาเป่าล้างบ่อบาดาลเดิม	-	-
10	การอนุญาตการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล	-	-
11	มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลบ.ม.	-	-

7.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ

โดยภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ ซึ่งโดยรวมนั้น เป็นภารกิจในด้านการจัดหาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการก่อสร้างระบบประปาชนบทนั้นไม่ค่อย ประสบกับปัญหาในการถ่ายโอนมากนัก และถือว่าเป็นภารกิจที่ “มีการดำเนินการถ่ายโอน เรียบร้อยแล้ว” แม้ว่าจากการศึกษาจะพบว่ายังมีเนื้อหาบางส่วนที่กำลังทยอยการถ่ายโอนก็ตาม อีกทั้งจากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหการถ่ายโอนเฉพาะบางส่วน คือ การถ่ายโอนของกรมส่งเสริม สหกรณ์ ได้แก่³ (1) วัสดุอุปกรณ์ส่วนใหญ่ (การก่อสร้างระบบประปา) ที่จะรับการถ่ายโอนมีสภาพชำรุด ไม่สามารถใช้งานได้ เช่น บ่อน้ำตื้นพร้อมเครื่องสูบน้ำมือโยก เครื่องสูบน้ำ คลองตาดสายใหญ่และสาย ข่อย เป็นต้น (2) บางภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รับโอนเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา สูงและเกินขีดความสามารถที่จะรับการถ่ายโอน อีกทั้งเป็นงานที่ใช้เทคนิค เช่น โครงการพระราช- ประสงค์หุบกระพง สถานีสูบน้ำที่ 1 และสถานีสูบน้ำที่ 2 ได้แก่ เครื่องสูบน้ำแบบหอยโข่งพร้อม มอเตอร์ไฟฟ้า เป็นต้น (3) มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร (4) บางแห่งขอให้นิคมสหกรณ์ สำนักรวความเสียหายพร้อมปรับปรุงและซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยก่อน หรือบางแห่งไม่รับเพราะ ถูกพันธงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด (5) ไม่รับเพราะถูกแย้งสิทธิ์ว่าบางส่วนชุดในที่ดินของบริษัทเอกชน เช่น สระน้ำสาธารณะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมของการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวถือว่าเป็นไป ตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างดี

7.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขในปัจจุบันและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 1) รูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขในปัจจุบัน และ 2) สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณสุข ซึ่งแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.3.1 รูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขในปัจจุบัน

จากขอบเขตของการถ่ายโอนภารกิจดังที่กล่าวมาข้างต้น (ในหัวข้อ 7.2) พิจารณาจะเห็น ได้ว่ากลุ่มภารกิจที่อยู่ภายใต้บริการสาธารณสุข “การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ” นั้น มี

³ ผลสำรวจการถ่ายโอนภารกิจ ปี 2547 ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น, และข้อมูลจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่จัดโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานระบบน้ำ สะอาดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2548.

ความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในแง่ของหน่วยงานที่ถ่ายโอน ซึ่งมีถึง 8 กรม จาก 3 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยในสองกระทรวงแรกนั้นจะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธิตปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็นสระเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ และระบบชลประทาน เป็นต้น และในส่วนของการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธิตปฏิบัติการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นจะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำสะอาด หรือระบบประปาหมู่บ้าน หากพิจารณาจากคุณลักษณะภารกิจดังกล่าวสามารถสรุปรูปแบบการจัดบริการสาธารณะของกลุ่มภารกิจภายใต้บริการสาธารณะดังกล่าวในปัจจุบันได้ดังนี้

(1) การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธิตปฏิบัติการ

เนื่องด้วยการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธิตปฏิบัตินั้นครอบคลุมประเภทของแหล่งน้ำหลากหลายลักษณะ อาทิเช่น การขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ, การขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ, การซ่อมแซมคลองส่งน้ำ และซ่อมแซมระบบชลประทาน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้มีชัดเจนมากยิ่งขึ้นในที่นี้จึงจะอธิบายลักษณะของแหล่งน้ำและการดำเนินการเกี่ยวกับแหล่งน้ำในเบื้องต้นเสียก่อน ซึ่งประกอบด้วย สระเก็บน้ำ การขุดลอกหนองน้ำและบึงธรรมชาติ คลองส่งน้ำ โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า และการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ

(1.1) สระเก็บน้ำ คือ แหล่งเก็บกักน้ำฝน น้ำท่า หรือน้ำซับที่ไหลซึมออกมาจากดิน โดยการขุดดินให้เป็นพื้นที่สำหรับกักน้ำ ให้มีขนาดความยาว ความกว้าง และความลึกตามปริมาณน้ำที่ต้องการจะเก็บกักไว้ใช้ แล้วนำดินที่ขุดมาถมเป็นคันล้อมรอบขอบสระ ทั้งนี้ สระเก็บน้ำส่วนใหญ่สามารถสร้างให้เก็บน้ำได้เพียงจำนวนน้อย โดยทั่วไปจะสามารถกักน้ำมีความจุของน้ำเท่ากับปริมาตรดินที่ขุดออกไปเท่านั้น จึงเหมาะที่จะสร้างให้เก็บน้ำไว้เป็นน้ำกักน้ำใช้สำหรับราษฎรและเลี้ยงสัตว์ในหมู่บ้านให้ได้ตลอดฤดูแล้ง ในคาบ 6 เดือน ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม การนำน้ำไปใช้ปลูกผักสวนครัวบ้างอาจทำได้แต่ต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับขนาดของสระแต่ละแห่งว่าจะมีน้ำเหลือจากการอุปโภคหรือไม่ด้วย

สระเก็บน้ำสามารถสร้างในที่ซึ่งมีลักษณะภูมิประเทศแตกต่างกันไปได้ทุกแห่ง แต่จะต้องกำหนดรูปแบบของสระให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศของแต่ละแห่งด้วยเสมอ สระน้ำสามารถแบ่งเป็นประเภทตามลักษณะการรับน้ำจากแหล่งน้ำได้ 4 รูปแบบ คือ สระน้ำท่า, สระน้ำนอง, สระน้ำฝน และสระน้ำใต้ดิน

(1.2) การขุดลอกหนองน้ำและบึงธรรมชาติ

งานขุดลอกหนองน้ำและบึงธรรมชาติ คือ งานขุดลอกดินและตะกอนในหนองน้ำธรรมชาติที่ตื้นเขินเพื่อให้เก็บน้ำได้มากขึ้น โดยทั่วไปหนองน้ำธรรมชาติจะเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำรองรับน้ำที่ไหลมาตามผิวดินจากที่สูงรอบหนองน้ำ ถ้ามีน้ำไหลเข้ามามากก็จะระบายออกไปตามทางระบายน้ำธรรมชาติในบริเวณที่ต่ำได้เอง ดังนั้น น้ำที่ค้างอยู่ในหนองน้ำก็จะมีระดับเก็บกักเท่ากับสันทางระบายน้ำธรรมชาติ หนองน้ำและบึงธรรมชาติส่วนใหญ่จะมีลักษณะแบนและตื้น เนื่องจากน้ำที่ไหลเข้าสู่หนอง

น้ำได้พาเอาตะกอนมาทับถมทุกๆ ปี ทำให้หนองน้ำและบึงจำนวนมากเก็บน้ำไว้ได้ไม่ลึกนัก จนไม่สามารถเก็บน้ำไว้ใช้ตลอดฤดูแล้งโดยน้ำจะระเหยหมดไปเสียก่อน

ประโยชน์จากการขุดลอกหนองน้ำ คือ ทำให้มีน้ำสำหรับการอุปโภค-บริโภค การเลี้ยงสัตว์ได้ตลอดฤดูแล้ง ใช้เป็นที่เพาะเลี้ยงปลา และการปลูกพืชผักตามบริเวณขอบหนองน้ำ ซึ่งอาจนำน้ำไปใช้ด้วยการรด ตัก หรือสูบ ลักษณะของการขุดลอกสามารถแบ่งตามขนาดของหนองน้ำและบึงธรรมชาติได้ คือ หนองน้ำและบึงขนาดเล็ก, หนองน้ำและบึงขนาดใหญ่ และหนองน้ำและบึงขนาดเล็กมาก

ตารางที่ 7.8

ประเภทงาน ลักษณะของแหล่งน้ำ สภาพภูมิประเทศ และองค์ประกอบของงาน
(สระน้ำและงานขุดลอกหนองน้ำและบึงธรรมชาติ)

ประเภทของงาน	ลักษณะของแหล่งน้ำและสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสม	องค์ประกอบของงาน
1. สระน้ำทำ	- บริเวณก่อสร้างเป็นที่สาธารณะ - มีพื้นที่รับน้ำไม่เกิน 2 ตร.กม. - มีร่องน้ำเล็กๆ ไหลผ่านหรือมีพื้นที่ที่มีความลาดเทสามารถสร้างทำนบดินบรรจบที่สูงให้เป็นรูปปิดได้คล้ายเขื่อนขนาดย่อม - ระดับน้ำใต้ดินอยู่ต่ำกว่ากันสระ - ดินฐานรากเหมาะสมกับการรับน้ำหนักและมีการรั่วซึมน้อย	- ดินขุด - ทำนบดินถม - อาคารระบายน้ำ - การป้องกันการกัดเซาะ - บันไดลงสระ (บางกรณี)
2. สระน้ำรอง	- เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำ มีน้ำท่วมขังในฤดูน้ำหลากเป็นประจำหรือมีลำนํ้าธรรมชาติอยู่ใกล้ - ระดับน้ำใต้ดินต่ำกว่ากันสระ - ดินฐานรากเหมาะสมกับการรับน้ำหนักและมีการรั่วซึมน้อย	- ดินขุด - คันดินถม - อาคารทางน้ำเข้า - อาคารระบายน้ำ (บางกรณี) - การป้องกันการกัดเซาะ - บันไดลงสระ (บางกรณี)
3. สระน้ำฝน	- บริเวณก่อสร้างไม่ควรอยู่ไกลจากหมู่บ้านมากนัก - พื้นที่ค่อนข้างราบและกว้างพอสมควรที่จะทำเป็นขานรับน้ำฝน - ระดับน้ำใต้ดินต่ำกว่ากันสระ - ดินฐานรากเหมาะสมกับการรับน้ำหนักและมีการรั่วซึมน้อย	- ดินขุด - ดินถมขานรับน้ำฝน - อาคารทางน้ำเข้า (บางกรณี) - อาคารระบายน้ำ (บางกรณี)

ประเภทของงาน	ลักษณะของแหล่งน้ำและสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสม	องค์ประกอบของงาน
	- การรวบรวมน้ำ - มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปีไม่ต่ำกว่า 1,300 มม.	- การป้องกันการกัดเซาะ - บันไดลงสระ (บางกรณี) - การป้องกันการรั่วซึม (บางกรณี)
4. สระน้ำใต้ดิน	- ระดับน้ำใต้ดินตอนช่วงฤดูแล้งไม่ลึกจากระดับผิวดินมากนัก - อัตราการไหลซึมของน้ำใต้ดินจะต้องมีปริมาณเพียงพอ - ดินฐานรากเป็นดินปนทรายหรือตะกอนทรายละเอียด	- ดินขุด - คันดินถม - การป้องกันการกัดเซาะ - บันไดลงสระ (บางกรณี)
5. งานขุดลอกหนองน้ำและบึงธรรมชาติ	- เป็นพื้นที่ลุ่มเป็นแอ่งกระทะ น้ำท่วมขังทุกปี - เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่ต้นเงิน - ดินฐานรากเหมาะสมกับการรับน้ำหนักและมีการรวบรวมน้ำ	- ดินขุด - คันดินถม (บางกรณี) - อาคารทางน้ำเข้า - อาคารระบายน้ำ - การป้องกันการกัดเซาะ - บันไดลงสระ (บางกรณี)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เล่ม 4 การบำรุงรักษาคลองส่งน้ำบาดาลคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอยและโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า กรมชลประทาน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547), น.11.

(1.3) คลองส่งน้ำ (Irrigation Canals)

โดยปกติแล้วการส่งน้ำจากแม่น้ำหรือห้วยน้ำเข้าไปในเขตโครงการชลประทานต้องมีการขุดคลองรับเอาน้ำไป แต่คลองบางตอนอาจต้องสร้างเป็นอาคารส่งน้ำแทนการขุดคลอง เช่น สร้างเป็นอุโมงค์ ท่อส่งน้ำ รางน้ำ ท่อเชื่อม เป็นต้น ดังนั้น คลองส่งน้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญที่สุดของโครงการชลประทานประเภทส่งน้ำตามแรงโน้มถ่วงของโลก และต้องเสียค่าก่อสร้างคลองมากกว่าค่าก่อสร้างอาคารอย่างอื่น เพราะโครงการชลประทานแห่งหนึ่งมีคลองส่งน้ำหลายสาย เมื่อรวมเข้าด้วยกันทุกสายแล้วจะยาวมาก ต้องเสียเงินค่าซื้อที่ดินเพื่อเตรียมไว้สำหรับขุดคลองและเสียค่าขุดคลองมาก โดยคลองส่งน้ำเป็นรางเปิด หรือร่องน้ำขนาดใหญ่ซึ่งขุดขึ้นในดินหรือถมขึ้นบนดินเพื่อส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูกโดยทั่วไปมี 2 ชนิด คือ คลองดิน (Earth Canals) ซึ่งเป็นคลองที่ขุดดินหรือถมดินให้เป็นรูปคลองตามธรรมชาติ และคลองตาด (Lined Canals) ซึ่งเป็นคลองที่ขุดดินหรือถมดินให้เป็นรูปคลองแล้วตาดผิวคลองด้วยวัสดุที่น้ำรั่วซึมได้ยาก เช่น คอนกรีต เป็นต้น เป็นเปลือกคลองอีกทีหนึ่ง อีกทั้ง

คลองส่งน้ำยังมีหลายประเภท โดยอาจแบ่งออกตามลักษณะและหน้าที่ได้ คือ คลองสายใหญ่ คลองแยก หรือคลองสาขา คลองซอย และคลองแยกซอย

งานซ่อมแซมคลองส่งน้ำ เป็นการซ่อมแซมรอยแตกร้าวของคลองส่งน้ำสายต่างๆ หรือ รอยแยกของแฉกคอนกรีตระหว่างรอยต่อ โดยการซ่อมแซมจุดรอยแตกร้าวจะต้องทำทุกจุดทุกสายของ คลอง โดยดำเนินการภายหลังทำความสะอาดคลองและก่อนจะมีการส่งน้ำทุกครั้ง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการ ซ่อมแซมคลองชลประทานที่เกิดความเสียหายเป็นโรงแน้นค่อนข้างสูงเนื่องจากก่อนที่จะมีการเดิมดินลง ไปนั้นจะต้องทำการขุดโรงแน้นขยายออกไปในแต่ละข้างอย่างน้อย 1-3 เมตร เพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมที่ จะบดอัดดินใหม่ได้ ในกรณีที่เป็คลองตาด สามารถทำได้โดยนำชั้นที่เสียหายของวัสดุที่ตาดคลอง ออก จนสามารถมองเห็นเป็นโรงแน้นที่เกิดขึ้นได้ หากเป็นโรงแน้นขนาดใหญ่ ควรจะเอาดินด้านบนออกด้วย จนกลายเป็นรูเปิดขนาดใหญ่ ในกรณีที่สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้โดยการนำดินเหนียวหรือดินร่วนปนดิน เหนียวมาทำการบดอัดลงในรูเปิดนั้นโดยใช้แรงงานคน หากมีเฉพาะดินทราย ควรทำการผสมด้วย ปูนซีเมนต์ จากนั้นเพิ่มส่วนผสมของดินลงไปโรงแน้นนั้นและบดอัดให้แน่นเต็มที่ ในกรณีที่ไม่สามารถ สังเกตเห็นโรงแน้นที่เกิดขึ้นบริเวณด้านบนของแฉกน้ำที่ตาด พบแต่เพียงรอยร้าวขนาดเล็กที่จุดเชื่อมต่อ ของการตาด การสังเกตอาจใช้ไฟฉายได้หากจำเป็น วิธีการแก้ปัญหา คือ การใช้วัสดุที่เหมาะสมเชื่อม รอยร้าว นั้น โดยการอัดฉีดหรือการใส่ส่วนผสมของปูนซีเมนต์กับดินเดิมลงไปเ็นรอยร้าว นั้น

(1.4) โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า (สถานีสูบน้ำของกรมชลประทาน)

การดำเนินการเกี่ยวกับสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเป็นการดำเนินงานจัดตั้งสถานีสูบน้ำโดยใช้ พลังงานไฟฟ้า ด้วยการใชเครื่องสูบน้ำ 2 แบบ คือ แบบหยอโป่งซึ่งตั้งบนแพ และแบบแกนซึ่งตั้งบนตลิ่ง ทำการสูบน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ อันประกอบด้วย เครื่องสูบน้ำดูดด้วยมอเตอร์ไฟฟ้า ส่งน้ำเข้าคลอง ชลประทานให้แก่เกษตรกร ทำการเพาะปลูกได้ตลอดปี ด้วยการเปิดพื้นที่ชลประทานจากโครงการสูบน้ำ ด้วยไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคอื่นๆ ในบริเวณที่มีแหล่งน้ำเพียงพอ โดยพิจารณาจากความ เหมาะสมและความเดือดร้อนเร่งด่วนของราษฎรที่ขาดแคลนน้ำเป็นสำคัญ ในปัจจุบันสถานีสูบน้ำด้วย ไฟฟ้าที่ก่อสร้างแล้วเสร็จและให้บริการสูบน้ำได้แล้วทั่วประเทศมีจำนวน 2,060 สถานี ครอบคลุมพื้นที่ ประมาณ 4.92 ล้านไร่ อยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์บริการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า 37 ศูนย์ โดยมีหน้าที่หลัก ในการสูบน้ำตามความต้องการของเกษตรกร การให้คำแนะนำเกษตรกรในเรื่องการใช้น้ำ โดย หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ประกอบด้วย

- พื้นที่เพาะปลูกควรมีขนาดประมาณ 500-3,000 ไร่ ซึ่งอยู่ห่างจากแหล่งน้ำไม่มากนัก คือ ประมาณไม่เกิน 3 กิโลเมตร และไม่อยู่ในพื้นที่ชลประทานของหน่วยงานอื่น
- สามารถทำการขยายเขตไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเข้ามายังสถานีสูบน้ำได้
- มีปริมาณน้ำเพียงพอที่จะสูบน้ำให้กับเกษตรกรในพื้นที่ได้
- มีความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจของค่าลงทุนต่อผลประโยชน์ที่ได้รับและเทคนิค การก่อสร้าง

- ราษฎรบริเวณพื้นที่เพาะปลูกควรจะมีควมสนใจและให้ความร่วมมือดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ คือ ยินยอมให้ที่ดินก่อสร้างคลองส่งน้ำผ่านโดยไม่คิดค่าตอบแทนใดๆ, ยินดีจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับสูบน้ำให้แก่พื้นที่ชลประทานของตนตามอัตราที่กำหนด, มีความต้องการที่จะเพาะปลูกตลอดปี, พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือและรับคำแนะนำทางด้านวิชาการเกษตรเพื่อให้ได้ผลผลิตที่สูงขึ้น และยินดีรวมกลุ่มหรือจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริการกลุ่มผู้ใช้น้ำในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ควรมีการร่วมมือกันในการดูแลรักษาสถานีสูบน้ำ ระบบคลองส่งน้ำ และอาคารต่างๆ โดยอาจจัดตั้งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ เป็นต้น

(1.5) การจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ

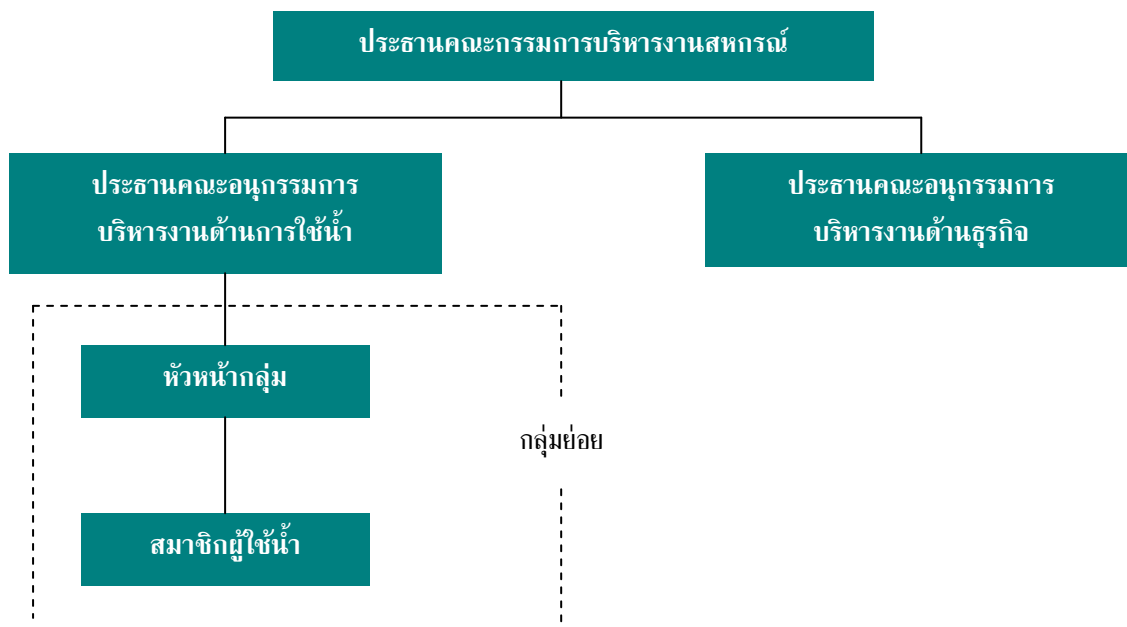
ในการดำเนินการบริหารจัดการน้ำนั้น หากเกษตรกรมีการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันในการบริหารการใช้น้ำ การดูแลรักษาระบบส่งน้ำ ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ที่กลุ่มเกษตรกรที่รวมกลุ่มกันดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มโดยรวม จะเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่เกษตรกรรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์นั้นจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมภายในสหกรณ์ในด้านต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด คอยดูแลผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ตลอดจนลดข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรที่ใช้น้ำร่วมกัน ซึ่งกล่าวโดยสรุปก็คือ **สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ** คือ องค์กรเกษตรกรในเขตโครงการพัฒนาแหล่งน้ำร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารน้ำเพื่อการเกษตร ตลอดจนดำเนินกิจกรรมอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

ภายหลังจากที่ได้เปลี่ยนจากกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำหรือได้จัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ สร้างความเป็นธรรมแก่สมาชิกสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ มีหลักฐานการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้และมีแบบแผนในการสร้างผู้นำเพื่อการบริหารงานของสหกรณ์ต่อไปในอนาคต ซึ่งจะเป็นผลให้สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการสูบน้ำได้ต่อไปจนชั่วลูกชั่วหลาน โดยการบริหารงานของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำควรแยกเป็นงานด้านการใช้น้ำกับงานด้านการบริหารธุรกิจอื่นๆ โดยมีรายละเอียดต่างๆ คือ **การบริหารงานด้านการใช้น้ำ** เป็นการทำงานเฉพาะเรื่องการบริหารการใช้น้ำเพียงอย่างเดียว และ**การบริหารงานด้านธุรกิจอื่น ๆ** เป็นการทำงานเกี่ยวกับการวางแผนการปลูกพืช สินเชื่อ วัสดุการเกษตร และการตลาด เป็นต้น

โครงสร้างสหกรณ์ผู้ใช้น้ำควรมีการแต่งตั้ง **คณะกรรมการสหกรณ์** บริหารงานในแต่ละส่วน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการและคณะกรรมการสหกรณ์ ดังนี้

แผนภาพที่ 7.2

โครงสร้างของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เล่ม 4 การบำรุงรักษาคอลงส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอยและโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า กรมชลประทาน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547), น.32.

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารการใช้น้ำจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ 1) สมาชิกสหกรณ์ผู้ใช้น้ำหรือสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ 2) หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ และ 3) ประธานกรรมการสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ หรือมอบหมายความรับผิดชอบให้คณะกรรมการบริหารการใช้น้ำ โดยขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลแสดงได้ดังตารางข้างล่าง

ตารางที่ 7.9

หน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารการใช้น้ำ

กลุ่ม	หน้าที่ต้องปฏิบัติ	เวลาดำเนินการ
สมาชิกผู้ใช้น้ำ	- แจ้งพื้นที่เป้าหมาย - รับทราบแผนการจัดรอบเวรการจ่ายน้ำ - บำรุงรักษา - เขียนใบขอน้ำ - รับทราบการอนุมัติการขอน้ำ - เปิด-ปิด ท่อหัวหมู เพื่อรับน้ำ - จ่ายค่าน้ำ - แจ้งความเสียหายแก่หัวหน้ากลุ่ม	ก่อนฤดูส่งน้ำ ก่อนฤดูส่งน้ำ ก่อนฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ในฤดูฝน (นาปี) หลังฤดูฝน (นาปรัง) เมื่อเกิดความเสียหาย
หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ	- ร่วมทำแผนการจัดรอบเวรการจ่ายน้ำ - บำรุงรักษาร่วมกับสมาชิก - ตรวจสอบและอนุมัติการขอน้ำ - แจ้ง และรับเวลาสูบน้ำ แก่พนักงานสูบน้ำและสมาชิกผู้ใช้น้ำ - เปิด-ปิด อาคารในคลอง - ติดตาม ดูแล การจ่ายน้ำให้สมาชิก - ตรวจสอบและรายงานสภาพอาคาร - รับรายชื่อสมาชิกที่ค้างชำระค่าน้ำจากคณะกรรมการ - รับแจ้งความเสียหายจากสมาชิก	ก่อนฤดูส่งน้ำ ก่อนฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ประจำเดือน ในฤดูฝน (นาปี) หลังฤดูฝน (นาปรัง) เมื่อเกิดความเสียหาย
ประธานกรรมการ สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ หรือ คณะกรรมการ บริหารการใช้น้ำ	- รับทราบแผนการจัดรอบเวรการจ่ายน้ำ - รับใบรายงานการสูบน้ำจากพนักงานสูบน้ำ - รับแจ้งรายชื่อสมาชิกที่ค้างชำระค่าน้ำจากหัวหน้ากลุ่ม - จ่ายค่ากระแสไฟฟ้าแก่ศูนย์บริการ - รับแจ้งความเสียหายจากหัวหน้ากลุ่ม - ประชุมวางแผนการเพาะปลูก และส่งน้ำ จัดงบประมาณเพื่อการบำรุงรักษา	ก่อนฤดูส่งน้ำ ในช่วงฤดูส่งน้ำ ในฤดูฝน (นาปี) หลังฤดูฝน (นาปรัง) ในฤดูฝน (นาปี) หลังฤดูฝน (นาปรัง) เมื่อเกิดความเสียหาย ก่อนฤดูการเพาะปลูก

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เล่ม 4 การบำรุงรักษาคลองส่งน้ำตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอยและโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า กรมชลประทาน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547), น.33.

(2) การจัดระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน

เนื่องด้วยภารกิจในการจัดหา น้ำสะอาดในชุมชนซึ่งเป็นความจำเป็นพื้นฐานสำหรับประชาชนในชุมชนเป็นบทบาทและหน้าที่หนึ่งซึ่งรัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้มีน้ำสะอาดสำหรับเป็นน้ำดื่มและน้ำใช้อย่างเพียงพอ โดยหากประชาชนในชุมชนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและใช้สอยอย่างเพียงพอ ก็จะส่งผลให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี รวมทั้งการที่ประชาชนในชุมชนจะได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดในชุมชน ซึ่งจะทำให้แต่ละชุมชนมีน้ำสะอาดใช้อย่างยั่งยืนและจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนดียิ่งขึ้น

การดำเนินงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ให้กับประชาชนในชนบทได้ปรากฏความชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) และจากการที่รัฐบาลได้ทุ่มทรัพยากรและงบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดหาแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งงบประมาณดังกล่าวได้ใช้ไปในเรื่องของการพัฒนาแหล่งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำใต้ดิน และการจัดหาประปาชนบท และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ให้หมดไปจากหมู่บ้านในชนบท กล่าวคือประชาชนจะต้องมีน้ำดื่ม น้ำใช้ตลอดปีครุเรือนละ 50 ลิตรต่อคนต่อวัน โดยกำหนดให้เมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2544) จะต้องมีการประปาชนบททั้งสิ้น คิดเป็นร้อยละ 70 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ คือ ประมาณ 41,152 หมู่บ้าน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาดของประชาชนในชนบท คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2534 อนุมัติให้ใช้แผนเร่งรัดให้มีน้ำสะอาดในชนบทด้วยระบบประปาเพื่อเป็นกรอบสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ประกอบการจัดทำโครงการประปาชนบท ซึ่งในแผนเร่งรัดฯ ได้กำหนดให้จัดสร้างประปาหมู่บ้านเพิ่มขึ้นจาก 7,659 หมู่บ้าน ในปี 2534 เพิ่มขึ้นเป็น 41,152 หมู่บ้าน ในปี 2544 หรือร้อยละ 70 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเร่งรัดเพื่อจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับประชาชนในชนบทอย่างทั่วถึง หากแต่ปัญหาในการขาดแคลนน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากข้อมูล กชช.2ค ปี 2546 ของกระทรวงมหาดไทยที่ได้มีการสำรวจหมู่บ้านทั่วประเทศจำนวน 68,501 หมู่บ้าน ปรากฏว่าเป็นหมู่บ้านที่ไม่มีระบบประปาจำนวนถึง 15,833 หมู่บ้าน และจากการนำข้อมูลโครงการก่อสร้างระบบประปาของกรมทรัพยากรน้ำ ปี 2547 และโครงการก่อสร้างระบบประปาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปี 2547 และปี 2548 มาทำการตรวจสอบความซ้ำซ้อนพบว่ายังเหลือหมู่บ้านที่ยังไม่มีระบบประปาอยู่เป็นจำนวนถึง 14,580 หมู่บ้าน⁴

⁴ แหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ www.prapathai.com วันที่สืบค้น 15 กรกฎาคม 2548.

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 อนุมัติในหลักการให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ “โครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค” เพื่อให้หมู่บ้านที่ยังไม่มีระบบประปา และหมู่บ้านที่มีระบบประปาอยู่เดิมแต่ไม่เพียงพอหรือใช้งานไม่ได้ให้มีน้ำสะอาด สามารถใช้ได้ทั่วประเทศอย่างทั่วถึงและพอเพียงภายในปี 2551 ในการนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้สำรวจข้อมูลน้ำอุปโภคบริโภคทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ ซึ่งพบว่ามีหมู่บ้านที่มีระบบประปาแล้ว 62,560 หมู่บ้าน ต้องการให้ปรับปรุง 23,547 หมู่บ้าน และไม่มีระบบประปา 11,308 หมู่บ้าน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2548 อนุมัติให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคได้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเริ่มดำเนินงานโครงการจัดหาอุปโภคบริโภคให้เป็นไปตามนโยบายและมติคณะรัฐมนตรี โดยมีหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ **ประการแรก** เพื่อจัดการน้ำอุปโภคบริโภคให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในการดำรงชีวิตประจำวันของทุกภาคส่วนทั่วประเทศ อันจะนำไปสู่การก่อให้เกิดการผลิตและสร้างรายได้ให้กับทุกภาคส่วน **ประการที่สอง** มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดี โดยการสร้างรูปแบบใหม่ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ และเป็นไปตามเป้าหมายการถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องที่เป็นการแก้ปัญหาเร่งด่วนและเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคทุกขั้นตอนและเป็นการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถรองรับภารกิจถ่ายโอนในเรื่องอื่นๆ ต่อไป และ**ประการที่สาม** ปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานส่วนกลาง (กรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาล) ที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาน้ำอุปโภคบริโภคจากการดำเนินการเองเป็นหน่วยงานสนับสนุน กำกับแผนแม่บท และกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้ การดำเนินงานโครงการฯ แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

- **ระยะที่ 1** (ระหว่าง 6 กันยายน 2548-31 พฤษภาคม 2549) ในจังหวัดที่มีศักยภาพและความพร้อมในการปรับปรุงและก่อสร้างประปา โดยเป็นจังหวัดที่ขาดแคลนน้ำมาก แต่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว 14 จังหวัด และ 2 จังหวัดใหญ่ ที่มีความต้องการน้ำมาก ในจังหวัดน่าน 16 จังหวัด ประกอบด้วย งานก่อสร้างประปาใหม่ จำนวน 1,329 หมู่บ้าน ปรับปรุงระบบประปาที่มีอยู่เดิม 3,139 หมู่บ้าน และการก่อสร้างระบบประปาทดแทนของเดิม จำนวน 1,927 หมู่บ้าน ซึ่งจังหวัดน่านทั้ง 16 จังหวัด ประกอบด้วย เชียงใหม่ พิจิตร สุโขทัย สมุทรสาคร สิงห์บุรี อ่างทอง ตราด สมุทรสงคราม นครพนม มุกดาหาร หนองบัวลำพู ขอนแก่น นครราชสีมา พัทลุง ภูเก็ต และระนอง

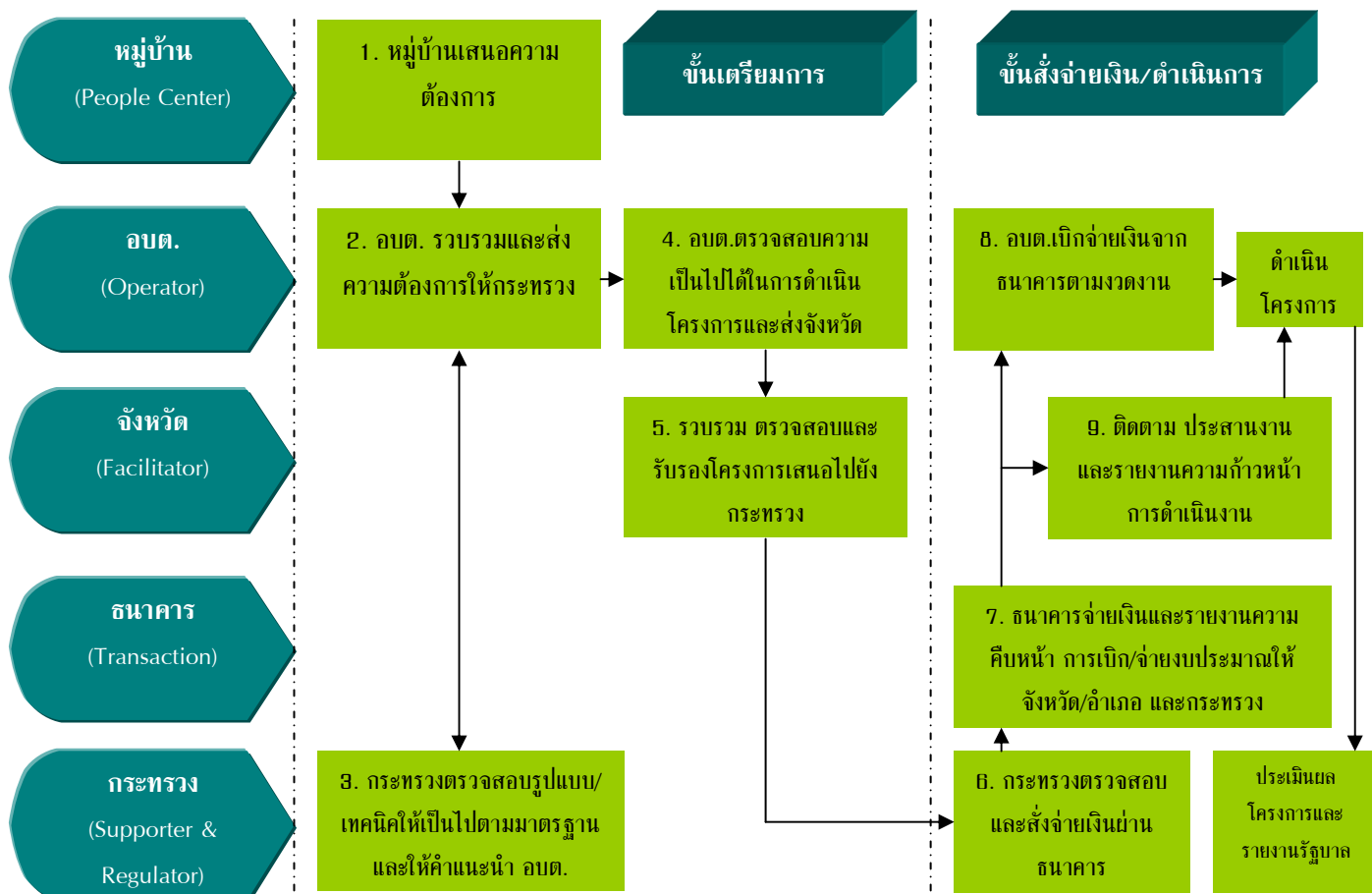
- **ระยะที่ 2** ก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมระบบประปาหมู่บ้านในส่วนที่เหลือให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ภายในปี พ.ศ.2551
- **ระยะที่ 3** พัฒนาแหล่งน้ำดิบ เพื่อความมั่นคงของระบบประปาหมู่บ้านที่มีอยู่ทั้งหมด ให้สามารถเป็นแหล่งน้ำดิบเพื่อนำมาใช้ในระบบประปาต่อไป

ขั้นตอนในการดำเนินโครงการ

- 1) หมู่บ้านเสนอความต้องการน้ำของหมู่บ้าน
- 2) อบต. รวบรวมความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน และส่งกระทรวงเพื่อตรวจสอบรูปแบบ/เทคนิคในการจัดการน้ำของหมู่บ้านตามมาตรฐานที่กำหนด
- 3) กระทรวงวิเคราะห์และตรวจสอบรูปแบบ/เทคนิคที่เหมาะสมในการจัดการน้ำของหมู่บ้านให้เป็นไปตามมาตรฐาน และให้คำแนะนำการดำเนินโครงการแก่ อบต.
- 4) อบต. พิจารณาคำแนะนำของกระทรวง โดยตรวจสอบความเป็นไปได้ทางกายภาพของการดำเนินโครงการในพื้นที่ และเสนอรายละเอียดโครงการที่จะดำเนินงานให้จังหวัด/อำเภอ
- 5) จังหวัด/อำเภอรวบรวม ตรวจสอบ และรับรองโครงการ แล้วจึงนำเสนอกระทรวง ส่งจ่ายเงิน/ดำเนินการ
- 6) กระทรวงตรวจสอบโครงการและสั่งโอนเงิน
 - โครงการ: ตรวจสอบความต้องการของหมู่บ้านและรูปแบบ/เทคนิคของโครงการ
 - การเงิน: เปิดบัญชี โอนเงิน และติดตามการใช้จ่าย
- 7) ธนาคารจ่ายเงินตามที่กระทรวงอนุมัติให้ส่งจ่ายและรายงานความคืบหน้าการเบิก/จ่ายงบประมาณให้จังหวัด/อำเภอ
- 8) อบต. เบิก/จ่ายเงินจากธนาคารตามงวดงาน เพื่อดำเนินโครงการ
- 9) จังหวัด/อำเภอติดตาม ประสานงาน และรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานให้กระทรวง
- 10) ประเมินผลสำเร็จทั้งระบบและรายงานรัฐบาล

แผนภาพที่ 7.3

ขั้นตอนในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค
ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



วิธีการดำเนินการ

- 1) แต่งตั้ง “คณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาแหล่งน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคทั่วประเทศ” เพื่อกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้
- 2) จัดทำคู่มือการดำเนินงานปฏิบัติ ประกอบด้วย คู่มือประชาชน, คู่มือ อบต. และคู่มือ จังหวัด/อำเภอเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินงาน
- 3) สร้างความเข้าใจกับทุกภาคส่วน เพื่อสร้างแนวร่วมในการดำเนินโครงการ
 - ภาครัฐ: ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการปกครอง, ผู้ว่าฯ และนายอำเภอ เป็นต้น เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและร่วมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง
 - ภาคท้องถิ่น: ทำความเข้าใจกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ภาคประชาชน: ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน

- 4) สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพื่อใช้ศักยภาพของสถาบันฯ ให้ความช่วยเหลือหมู่บ้านในการออกแบบ ก่อสร้าง และดูแลรักษา

สิ่งที่ประชาชนในหมู่บ้าน และ อบต. จะต้องดำเนินการ

- เตรียมความพร้อมประชาชน เกี่ยวกับการทำงานระหว่างการก่อสร้าง และให้บริการ
- สำรวจว่าประปาหมู่บ้าน มีหรือไม่ ถ้าไม่มีต้องปรึกษากัน เพื่อก่อสร้างระบบประปา ต้องใช้น้ำดิบจากไหน เพื่อจะได้เขียนโครงการเสนอเข้ามา
- หากมีประปาแล้ว ให้สำรวจว่ายังใช้ได้ดีหรือไม่ ถ้าต้องปรับปรุงให้ใช้ได้ดีต้องทำอะไรบ้าง

จากการเริ่มดำเนินโครงการดังกล่าว สามารถสรุปผลการดำเนินงานโครงการระยะที่ 1 (16 จังหวัดนำร่อง) ณ วันที่ 7 มีนาคม 2549 ได้ดังนี้

- ครม. อนุมัติโครงการ เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2548 จำนวน 4,977 โครงการ
- แผนงานใหม่หลังจากปรับลดโครงการซ้ำซ้อน จำนวน 6,028 โครงการ และเพิ่มโครงการตามความต้องการของประชาชนแล้ว
- คณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ อนุมัติโครงการฯ แล้ว จำนวน 5,972 โครงการเป็นเงินงบประมาณทั้งโครงการ 10,086,197,480 บาท คงเหลือโครงการฯ ที่รออนุมัติอีก 56 โครงการ
- คณะกรรมการอำนวยการฯ อนุมัติโครงการแล้ว จำนวน 5,845 โครงการ เป็นเงินงบประมาณ 9,354,041,148 บาท
- ธนาคารออมสินโอนเงินให้ อบต. แล้ว จำนวน 3,254 โครงการ เป็นเงินงบประมาณ 3,061,369,949 บาท (สามารถโอนเงินให้ อบต. ได้ 3,061,369,949 บาท เนื่องจากในปัจจุบันมีงบประมาณ 3,075,100,000 บาท)

ตารางที่ 7.10

ผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค (ระยะที่ 1)

ลำดับที่	ภาค	โครงการในแผนงาน	โครงการที่ได้รับอนุมัติงบ	งบโครงการ	งบที่อนุมัติ
1	กลาง	584	519	594,237,378	401,431,192
2	ตะวันออกเฉียงเหนือ	3401	1676	2,970,320,152	2,228,381,049
3	เหนือ	2049	1032	1,386,494,868	525,396,050
4	ใต้	361	222	577,455,777	389,651,821
		6,395	3,449	5,528,508,175	3,544,860,112

ที่มา: www.pws.go.th

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นเกี่ยวกับคุณลักษณะและวิธีการดำเนินการทั้งในส่วนของการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขปโภค และในส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ภายใต้บริการสาธารณะ “การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ” ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น สามารถสรุปรูปแบบในการจัดทำแต่ละภารกิจได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7.11

สรุปรูปแบบการจัดบริการด้านการสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ ในปัจจุบัน

ภารกิจ/กิจกรรม	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการ
1. การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขปโภค		
งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนา และ/หรือคันคู และการสูบน้ำนอกเขตชลประทาน	การจัดสรรประโยชน์ให้แก่ประชาชนเป็นรายบุคคล/เพื่อความโปร่งใสและการยอมรับร่วมกันในชุมชน (การบริหารจัดการ)	- อปท. ดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ, ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ, ข่อมแซมคลองส่งน้ำ, ข่อมแซมระบบชลประทาน, ปรับปรุงข่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น, ก่อสร้างฐานสูบน้ำ พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ, การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ, การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน), การก่อสร้างฝายประชาอาสา, โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ฯลฯ	งานเชิงเทคนิค (ช่าง) พร้อมกับระบบการบริหารจัดการที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม หมายเหตุ: แหล่งน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่คนในชุมชนใช้สำหรับอุปโภคบริโภคหรือใช้เพื่อการเกษตร โดยที่การดูแลบำรุงรักษา (ปรับปรุงให้มีสภาพการใช้งานที่ดีเป็นหน้าที่ของ อปท. ตามการถ่ายโอน)	1.กรณีงานเชิงเทคนิค - ให้เอกชนดำเนินการ - ดำเนินการเอง - มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (ยังไม่ค่อยเกิดขึ้นเนื่องจากมีเงื่อนไข) 2. การบริหารจัดการ - อปท. ดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
2. การจัดระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน		
ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน, ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน, ทดสอบปริมาณน้ำ, สำรวจทำแผนที่, ถังเก็บน้ำขนาดเล็ก, บ่อบาดาล, งานจัดหาเงิน, พัฒนาเป่าล้างบ่อบาดาลเดิม, สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา ฯลฯ	งานเชิงเทคนิค (ช่าง) พร้อมกับระบบการบริหารจัดการที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่เป็นกิจการที่แสวงหารายได้ได้ (สามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณ)	1. กรณีงานเชิงเทคนิค - ให้เอกชนดำเนินการ 2. การบริหารจัดการ - ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ (คกก.บริหารกิจการประปาหมู่บ้าน) - ดำเนินการเอง - ให้เอกชนดำเนินการ (โดยมากมักเป็นกรณีเขตเมือง)

(1) รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ: การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขปโภค

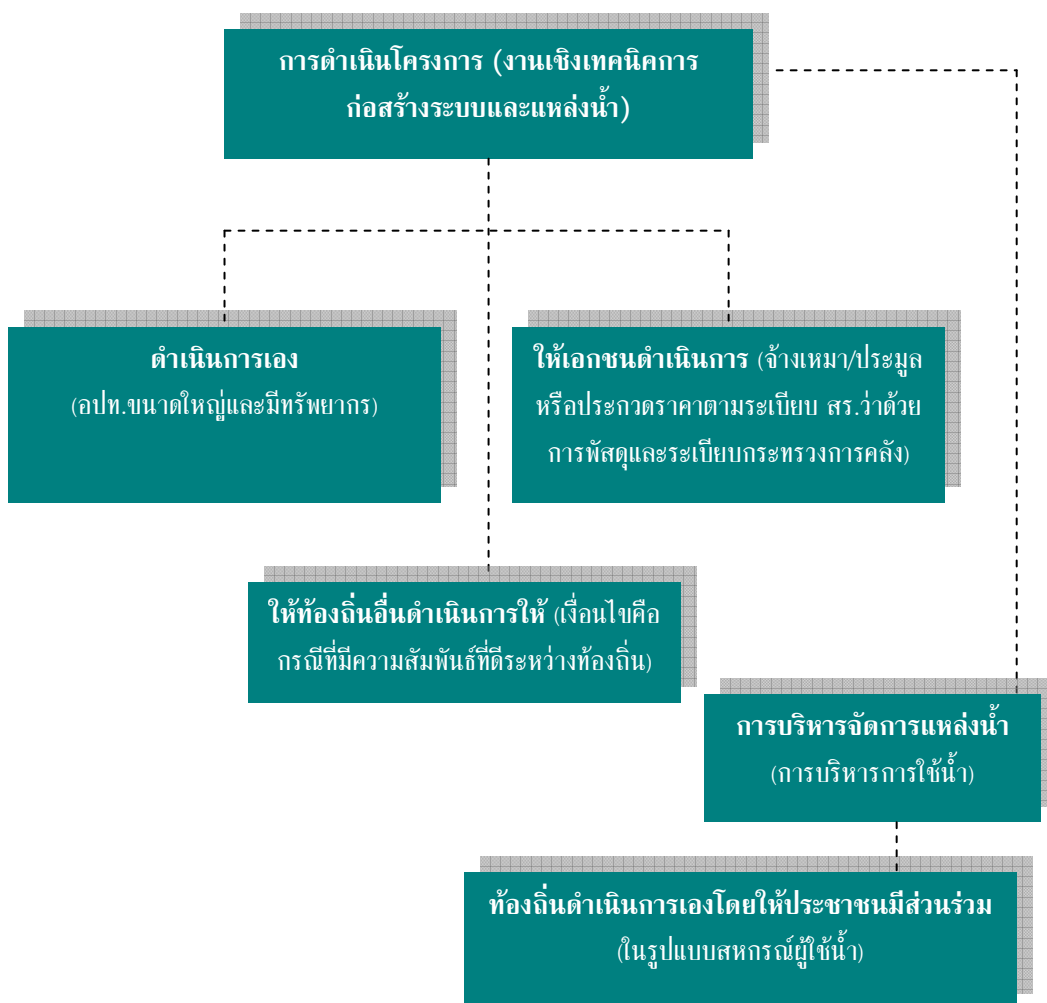
การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขปโภคซึ่งโดยมากจะเป็นเพื่อการเกษตรกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนมาจากราชการส่วนกลางนั้นจะแบ่งงานหรือกิจกรรมออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ **งานด้านการดำเนินโครงการ** ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการก่อสร้าง ซ่อมแซม ตลอดจนบำรุงรักษาแหล่งน้ำประเภทต่างๆ โดยลักษณะของงานจะเป็นการดำเนินการเชิงเทคนิค (งานช่าง) ซึ่งปัจจุบันมีรูปแบบการดำเนินการ 3 ลักษณะ คือ **ลักษณะแรก** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งโดยมากก็จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานอย่างพร้อมสรรพ ตลอดจนมีบุคลากรในสังกัดที่สามารถรับผิดชอบได้โดยตรง โดยกรณีดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาทิ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมือง/นคร เป็นต้น **ลักษณะที่สอง** ให้เอกชนดำเนินการในลักษณะของการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนระเบียบกลางที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ใช้ดำเนินการมากที่สุดในปัจจุบัน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน และควบคุมให้เอกชนผู้ที่กระทำสัญญาว่าจ้าง (Contractual Agreement) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และ**ลักษณะที่สาม** ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการให้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (อบต./เทศบาลตำบล) ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (อบจ./เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง) ซึ่งมีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องจักรในการปฏิบัติงานมาดำเนินการให้ โดยในส่วนของค่าใช้จ่ายที่แปรผันอันเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน อาทิเช่น ค่าน้ำมัน / ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน (บางส่วน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด ซึ่งลักษณะนี้ในปัจจุบันแม้ว่าจะมีการดำเนินการแต่ก็ยังถือว่าอยู่ในสัดส่วนที่น้อยมาก เนื่องจากมีเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญก็คือ ระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งซึ่งจะต้องอยู่ในขั้นดีมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ “ไม่เป็นทางการ” ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น) เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างกลไกหรือเครื่องมือที่บังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการจัดบริการ ให้ทำหน้าที่เป็น “หน่วยจัดบริการ” สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอื่นๆ อย่างเป็นรูปธรรม

เนื่องด้วยแหล่งน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่คนในชุมชนใช้สำหรับอุปโภคบริโภคหรือใช้เพื่อการเกษตรกรรมร่วมกัน ดังนั้น ภารกิจส่วนหนึ่งที่ถ่ายโอนมาพร้อมกับภารกิจในเชิงเทคนิคดังที่กล่าวมาข้างต้นก็คือ **ระบบหรืองานด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ** อันหมายถึง การจัดสรรน้ำให้ประชาชนเพื่อใช้ในการอุปโภคและเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการโดยภาพรวมเป็นไปในลักษณะของการจัดตั้งกลุ่มหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ (โดยมากที่เป็นรูปธรรมจะอยู่ในพื้นที่ภาคกลางซึ่งเป็น

เขตเกษตรกรรมหลักของประเทศ) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเน้นเกษตรกรหรือประชาชนในพื้นที่ผู้รับประโยชน์โดยตรงจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

แผนภาพที่ 7.4

สรุปรูปแบบวิธีการจัดบริการสาธารณะ (การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธิตปฏิบัติการ)



(2) รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ: การจัดระบบน้ำสะอาด (ประปาหมู่บ้าน)

ดังกล่าวมาแล้วว่าในปัจจุบันการหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือระบบประปาหมู่บ้าน ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์หรือโครงการระดับชาติในด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มียาน้ำสะอาดใช้ในทุกรั่วเรือนภายในปี 2551 โดยมีเจ้าภาพหลักคือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจากผลสำรวจตามโครงการดังกล่าวก็พบว่า ในปัจจุบันมีหมู่บ้านที่มีระบบประปาแล้วจำนวน 62,560 หมู่บ้าน ต้องการให้ปรับปรุงจำนวน 23,547 หมู่บ้าน และไม่มีระบบประปาจำนวน 11,308 หมู่บ้าน ดังนั้น พิจารณาก็จะพบว่าภารกิจหรือกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการ

จัดระบบน้ำสะอาด (ประปาหมู่บ้าน) ก็จะมีสองส่วนเช่นเดียวกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขโลกนั่นก็คือ การดำเนินโครงการ อันหมายถึง งานในเชิงเทคนิคการก่อสร้างระบบประปา หรือการปรับปรุงระบบประปา และการบริหารจัดการ อันหมายถึง ระบบการบริหารจัดการประปา ภายในหมู่บ้านหรือชุมชนนั่นเอง

2.1) การดำเนินโครงการ (ระบบน้ำสะอาดหรือประปาหมู่บ้าน)

การจัดทำระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้านนั้นถือว่าเป็นงานที่มีลักษณะที่เป็นเทคนิคค่อนข้างสูงและค่อนข้างสลับซับซ้อนอยู่มากพอสมควรในการดำเนินการ ตลอดจนมีข้อกำหนดด้านบุคลากรที่อาจจะส่งผลให้เกิดปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบประปาหมู่บ้าน อันเนื่องมาจากมีพื้นที่รับผิดชอบที่เป็นเขตชนบทที่การประสานงานภาคยังดำเนินการจัดบริการไม่ครอบคลุม นั่นก็คือ การที่กฎหมายกำหนดว่าช่างผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งในกรณีนี้หมายถึง นายช่างโยธาที่มีตำแหน่งประจำอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่หมู่บ้านหรือชุมชนนั้นๆ จะต้องเป็นวิศวกรประเภทวุฒิวิศวกร ซึ่งโดยในทางปฏิบัติแล้วในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอันได้แก่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างที่จะขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ดังนั้น ในปัจจุบันการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบประปาหมู่บ้านจึงมักเป็นไปในลักษณะของการทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินการ (Contractual Agreement) ซึ่งจะมีความพร้อมด้านบุคลากรที่จะรับผิดชอบควบคุมการก่อสร้างเพื่อให้เป็นไปตามแบบมาตรฐานการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านที่กรมทรัพยากรน้ำ (หรือกรมทรัพยากรน้ำบาดาลในกรณีที่ใช้แบบมาตรฐานของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยส่วนมากแล้วการจัดทำระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้านมักจะดำเนินการในลักษณะการจ้างเหมาเอกชนให้เป็นหน่วยจัดบริการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ไม่ว่าจะเป็นในแง่มาตรฐานการก่อสร้างและระยะเวลาเสร็จสิ้นโครงการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังสามารถดำเนินการได้อีก 2 ลักษณะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งมีเงื่อนไขหลักสำคัญที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องมีความพร้อมในด้านอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ เนื่องจากการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านค่อนข้างสลับซับซ้อนและเป็นเทคนิคเฉพาะทาง⁵ (ดังที่กรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานไว้)

⁵ โปรดดูคู่มือการจัดทำระบบน้ำสะอาดที่กรมทรัพยากรน้ำจัดทำขึ้น เช่น คู่มือผู้ควบคุมการผลิตน้ำประปา (ระบบประปาบาดาล), คู่มือผู้ควบคุมการผลิตน้ำประปา (ระบบประปาผิวดิน), คู่มือควบคุมงานก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน แบบผิวดินขนาดใหญ่, คู่มือควบคุมงานก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน แบบผิวดินขนาดเล็ก, คู่มือควบคุมงานก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน แบบบาดาลขนาดใหญ่, คู่มือควบคุมงานก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน แบบบาดาลขนาดเล็ก

หรือในอีกทางหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอความร่วมมือให้กรมทรัพยากรน้ำหรือกรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการให้ได้ ทั้งนี้ กล่าวโดยสรุปกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการจัดหา น้ำสะอาดในหมู่บ้านหรือชุมชนด้วยระบบประปาหมู่บ้าน สามารถแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 7.5

กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการจัดหา น้ำสะอาดในหมู่บ้านหรือชุมชนด้วยระบบประปาหมู่บ้าน

ประชาชน	คำขอ
อปท.	ตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่และจัดทำแผนพัฒนา (เงินงบกลาง)
อปท.	จัดทำงบประมาณ
อปท.	สำรวจออกแบบและประมาณราคาก่อสร้าง (ดำเนินการเอง/จ้างที่ปรึกษา/ขอความร่วมมือจากกรมทรัพยากรน้ำหรือกรมทรัพยากรน้ำบาดาล)
กรมทรัพยากร/สทก.	อบรมช่างควบคุมงาน และกรรมการตรวจการจ้าง
อปท.	จัดจ้าง / ทำสัญญาจ้าง / ดำเนินการก่อสร้าง
อปท.	อบรมเตรียมชุมชน
สทก.	อบรมผู้ดูแลระบบประปาหมู่บ้าน (หลังก่อสร้างแล้วเสร็จ)
อปท.	บริหารจัดการ / บำรุงรักษา
กรมทรัพยากร/สทก.	ติดตามผล / เฝ้าระวัง / แนะนำช่วยเหลือ
อปท.	ปรับปรุง / ขยายระบบประปา

ใหญ่ , คู่มือการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน แบบผิวดินขนาดใหญ่, คู่มือการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน แบบผิวดินขนาดใหญ่มาก, คู่มือการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง.

2.2) การบริหารจัดการระบบน้ำสะอาดหรือประปาหมู่บ้าน

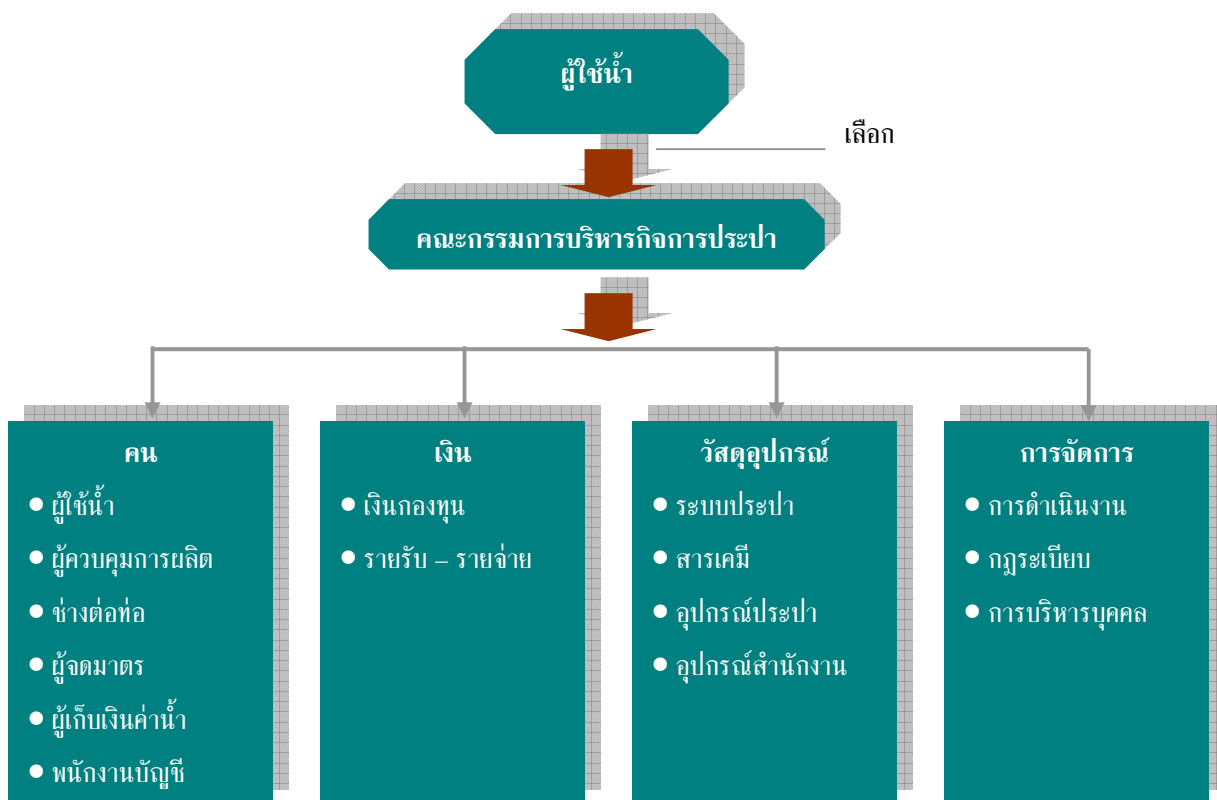
ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการจัดทำระบบประปาหมู่บ้านแล้ว การกิจตามมาที่สำคัญก็คือ การบริหารจัดการประปาซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการบริหารเพื่อบริการน้ำสะอาดแก่ชุมชนได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันระบบการบริหารจัดการประปามี 3 รูปแบบ คือ ภาคประชาสังคม เป็นผู้ดำเนินการ (ในรูปแบบคณะกรรมการบริหารจัดการประปาหมู่บ้าน), องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเอง (บริหารเอง) และมอบให้เอกชนดำเนินการ (ได้รับสัมปทานจากรัฐ)

1) ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ (บริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหารจัดการประปาหมู่บ้าน) การบริหารรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นการบริหารตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาชนบท พ.ศ.2535 โดยเป็นรูปแบบที่ใช้ดำเนินการในปัจจุบันมากที่สุด คณะกรรมการบริหารจัดการประปาจะมาจากการเลือกตั้งของผู้ใช้น้ำ มีวาระการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน โดยคณะกรรมการฯ นี้ มีหน้าที่บริหารจัดการประปาให้สามารถบริการน้ำสะอาดได้อย่างเพียงพอตลอด 24 ชั่วโมง และดูแลควบคุมการผลิตน้ำประปาอย่างครบวงจรโดยไม่ได้พึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการบริหารจัดการประปา คือ ตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกจากกลุ่มสมาชิกผู้ใช้น้ำเข้ามาเป็นตัวแทนของสมาชิกผู้ใช้น้ำทุกคนทำการบริหารจัดการประปาหมู่บ้าน โดยสถานภาพของกรรมการเกิดขึ้นเมื่อวันที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ใช้น้ำ และสิ้นสุดสถานภาพเมื่อตาย หมดวาระ ลาออก สมาชิกมีมติให้ออก หรืออื่นๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยคณะกรรมการบริหารจัดการประปาหมู่บ้านมีหน้าที่หลัก คือ

- วางระเบียบใช้บังคับในการบริหารจัดการประปา โดยผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกผู้ใช้น้ำ
- บริหารจัดการประปาให้เป็นไปตามข้อบังคับและให้เกิดความก้าวหน้าและบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงตลอด 24 ชั่วโมง
- พิจารณานุญาตหรืองดจ่ายน้ำให้แก่สมาชิกโดยคำนึงถึงประโยชน์ของกิจการประปา
- จัดทำรายงานผลการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และรายงานผลการดำเนินงานให้สมาชิกผู้ใช้น้ำตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
- ควบคุม ดูแล การทำงานของเจ้าหน้าที่ของประปา
- จัดทำโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่งบประมาณของประปาไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของกิจการประปา

โครงสร้างการบริหารจัดการประปาในรูปแบบที่บริหารโดยคณะกรรมการบริหารจัดการประปาสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 7.6

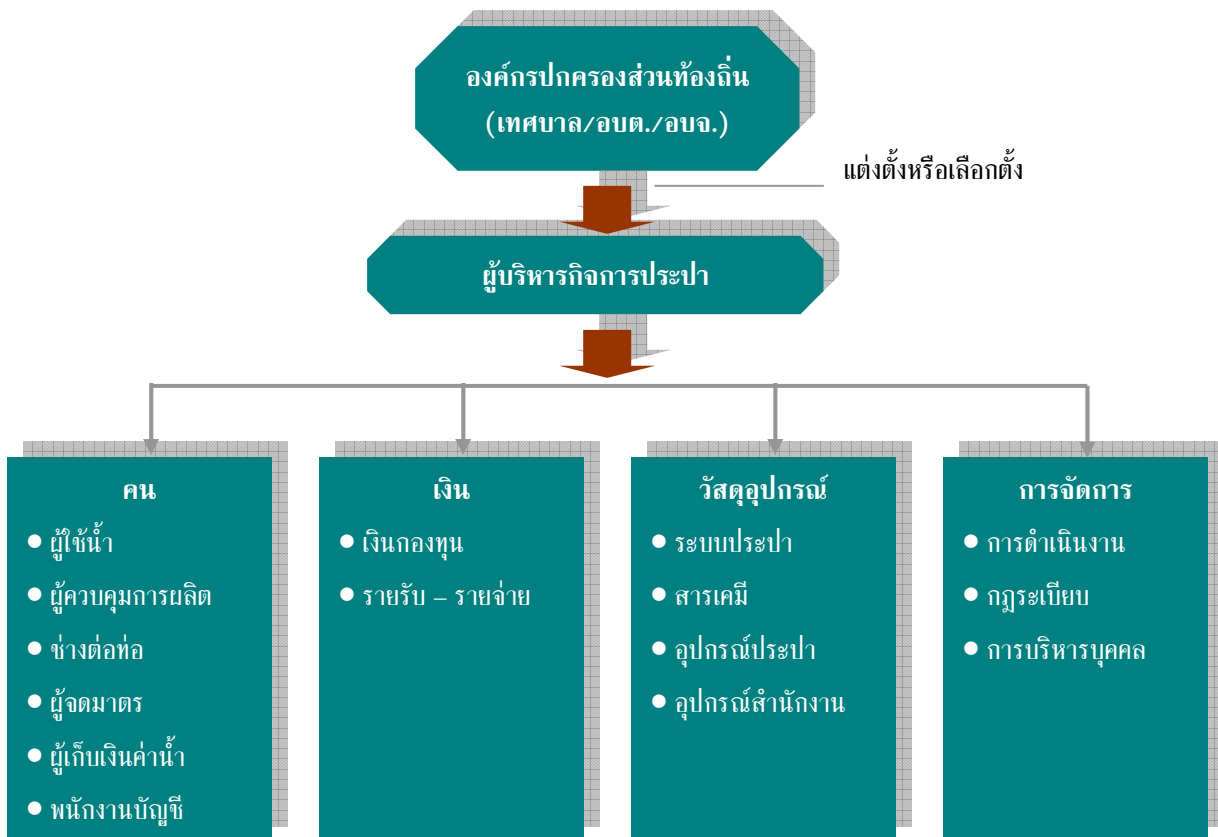
แผนภาพที่ 7.6
โครงสร้างการบริหารกิจการประปาโดยคณะกรรมการ



2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง (บริหารเอง) เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล อบต. และ อบจ. ดังนั้น การบริหารกิจการประปาจึงอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารกิจการประปาจะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งให้มีหน้าที่บริหารกิจการประปาเพื่อบริการน้ำสะอาดได้อย่างเพียงพอตลอด 24 ชั่วโมง รวมทั้งดูแลควบคุมการผลิตน้ำประปาอย่างครบวงจร โดยใช้งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารกิจการประปาภายใต้รูปแบบดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 7.7

แผนภาพที่ 7.7

โครงสร้างการบริหารกิจการประปาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



3) มอบให้เอกชนดำเนินการ (ในลักษณะการขอสัมปทานจากรัฐ) การประกอบกิจการประปา หมายถึง การจำหน่ายน้ำสะอาดให้แก่ประชาชนหรือผู้ใช้น้ำ เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค ซึ่งน้ำเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต หากร่างกายขาดน้ำ หรือมีการอุปโภคบริโภคน้ำที่ไม่สะอาดจะเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ ฉะนั้น การประกอบกิจการประปาจึงเป็นกิจการค้าขายที่กระทบกระเทือนต่อความปลอดภัย หรือความผาสุกของสาธารณชน รัฐจึงถือว่ากิจการดังกล่าวเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค จึงได้มีกฎหมายควบคุมให้ผู้ประกอบการค้าดังกล่าวต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐกำหนด คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 กำหนดให้กิจการประปาเป็นกิจการสาธารณูปโภค และบังคับให้ผู้ประสงค์ประกอบกิจการประปาต้องได้รับสัมปทาน หรือได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนดำเนินการจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน

กล่าวโดยสรุป สัมปทานประกอบกิจการประปา คือ การที่บุคคลหรือนิติบุคคลใดได้รับอนุญาตจากรัฐ ให้ประกอบกิจการค้าขายน้ำประปาให้แก่ประชาชน หรือผู้ใช้น้ำในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแต่เพียงผู้เดียว โดยการดำเนินการเป็นไปในลักษณะของการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชน หรือผู้ใช้น้ำ เช่น การผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรบ้าน ที่ดิน หรือจำหน่ายให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ เช่น การประปาส่วนภูมิภาค, การซื้อน้ำดิบจากการประปา

ส่วนภูมิภาค/การประสานนครหลวง มาทำการผลิตให้เป็นน้ำประปา เพื่อจำหน่ายให้แก่ประชาชนหรือผู้ใช้น้ำในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการให้สัมปทานกิจการประปา^๖ ทั้งนี้ การดำเนินการที่เกี่ยวกับสัมปทานประกอบกิจการประปา ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 7 กิจกรรม คือ

- การขอสัมปทานประกอบกิจการประปา (ขอดำเนินการเมื่อต้องการทำกิจการค้าขายน้ำประปา)
 - การขอขยายเขตสัมปทานประกอบกิจการประปา (ขอดำเนินการเมื่อต้องการขยายพื้นที่เดิมที่ได้รับสัมปทาน)
 - การขอต่ออายุสัมปทานประกอบกิจการประปา (ขอดำเนินการเมื่อสัมปทานจะหมดอายุ และต้องการทำกิจการประปาต่อไปอีก)
 - การขอโอนสัมปทานประกอบกิจการประปา (ขอดำเนินการเมื่อต้องการโอนสัมปทานประปาให้บุคคลอื่น)
 - การขอปรับอัตราค่าน้ำ หรือค่ารักษามาตรวัดน้ำ (ขอดำเนินการเมื่อต้องการขอปรับเพิ่มอัตราค่าน้ำ หรือค่ารักษามาตรวัดน้ำจากอัตราเดิมที่ได้รับอนุญาตให้เรียกเก็บจากประชาชนผู้ใช้น้ำ)
 - การขออนุญาตจำหน่ายน้ำประปา (เมื่อได้รับสัมปทาน และก่อสร้างโรงงานทำการประปา และเครื่องอุปกรณ์เสร็จแล้ว ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตก่อนเปิดจำหน่ายน้ำแก่ประชาชน)
 - การขอยกเลิกสัมปทานประกอบกิจการประปา (ขอดำเนินการเมื่อต้องการขอยกเลิกสัมปทาน)
- ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับสัมปทานประกอบกิจการประปาจะต้องปฏิบัติดังนี้
- ต้องสร้างโรงงานทำการประปาและเครื่องอุปกรณ์ให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ พร้อมจะจำหน่ายน้ำประปาภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน
 - เมื่อสร้างโรงงานทำการประปาและเครื่องอุปกรณ์แล้วเสร็จก่อนเริ่มจำหน่ายน้ำประปา ต้องขออนุมัติจากกรมทรัพยากรน้ำเพื่อเปิดจำหน่ายน้ำประปาเสียก่อน
 - จำหน่ายน้ำประปาภายในเขตท้องที่ที่ได้รับสัมปทานเท่านั้น

^๖ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ให้สัมปทานประกอบกิจการประปา แต่ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 131 กำหนดให้แก้ไขคำว่า “กระทรวงมหาดไทย” ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เป็น “กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ดังนั้น ผู้ให้สัมปทานกิจการประปาในปัจจุบัน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- ต้องจำหน่ายน้ำประปาตลอด 24 ชั่วโมง
- ต้องจัดเก็บค่าน้ำ และค่ารักษามาตรวัดน้ำ ตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน
- ต้องบำรุงรักษาโรงงานทำการประปาและเครื่องอุปกรณ์ให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ไม่เป็นอันตรายต่อลูกจ้างคนงานผู้รับสัมปทานและสาธารณชน
- ต้องจัดให้มีท่อสำหรับใช้ดับเพลิงแก่ชุมชน โดยไม่คิดค่าน้ำประปาที่ใช้ดับเพลิงหรือซ่อมหรือทดลองดับเพลิง
- ต้องรักษา ปรับปรุง คุณภาพน้ำให้มีความปลอดภัยต่อสาธารณสุขชนผู้บริโภค
- ต้องส่งรายงานการประปาให้กรมทรัพยากรน้ำเป็นประจำทุกเดือน

7.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

จากผลของการศึกษานั้นโดยภาพรวมพบว่าการจัดบริการสาธารณะด้านการสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วยสองกลุ่มภารกิจหลัก คือ การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขปโภค และการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้านนั้นอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดี กล่าวคือ มักไม่ค่อยประสบกับปัญหาในการจัดบริการเท่าใดนัก ปัญหาเพียงบางส่วนที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดบริการมักจะเป็นในแง่ของ “คุณภาพหรือมาตรฐาน” ของงาน ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำระบบประปาหมู่บ้าน ซึ่งมีหลายมาตรฐาน (ในปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กำลังดำเนินการพัฒนามาตรฐานให้เป็นอันเดียว) เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่ถ่ายโอน ก็มีผลให้ระบบประปาหมู่บ้านของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันไปด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับหลักความคิดสำคัญคือ “หลักความรับผิดชอบทางการเมือง” (The Principle of Political Accountability) ที่ว่าบริการใดๆ ที่ชุมชนในระดับล่างสุดสามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการจัดการผลิต วางแผน และการหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการฯ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบคุณภาพการผลิตบริการฯ ภายในชุมชนของตนเองได้โดยสมบูรณ์ ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของชุมชนในระดับล่างสุด ซึ่งในที่นี้หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดบริการในเรื่องนั้นๆ เป็นของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชน และรับผิดชอบต่อชุมชนอย่างสมบูรณ์ ก็เป็นความชอบธรรมที่บริการสาธารณะด้าน “การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ” ควรดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

7.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจ้ดบริการสาธารณะ

ในส่วนที่ว่าด้วยข้อเสนอรูปแบบและองค์การการจ้ดบริการสาธารณะนี้ คณะผู้วิจัยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วนย่อย คือ 1) รูปแบบและองค์การการจ้ดบริการสาธารณะ 2) ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และ 3) บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.4.1

รูปแบบและองค์การการจ้ดบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดโดยภาพรวมของภารกิจการจ้ดบริการสาธารณะด้านการสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอ่นๆ นั้น ข้อพิจารณาที่สำคัญที่ปรากฏอย่างชัดเจนก็คือสามารถแบ่งกลุ่มภารกิจแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ในกลุ่มแรกเป็นภารกิจที่แม้ว่าจะประสบกับปัญหาในการจ้ดบริการมากเพียงใด แต่ก็ป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการจ้ดบริการให้แก่ประชาชนโดยจะต้องไม่คำนึงถึงในแง่ของผลกำไร-ขาดทุน หรือในแง่ของต้นทุนการจ้ดบริการเป็นหลัก อันประกอบด้วยกลุ่มภารกิจด้านการจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานขนาดเล็กในพื้นที่ต่างๆ หรือที่ในงานวิจัยชิ้นนี้เรียกรวมกันว่าเป็น “การจ้ดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธนาอุปโภค” (การเกษตรกรรม) และในกลุ่มที่สองซึ่งเป็นภารกิจที่มีการบริหารจัดการเกี่ยวกับรายได้เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้มีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรเป็นหลัก แต่การดำเนินการหรือการบริหารจัดการเกี่ยวกับรายได้ควรให้ม้ศักยภาพพอเพียงสำหรับใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องต่อไปได้นั้นก็คือกลุ่มภารกิจที่ในงานวิจัยนี้เรียกว่า “การจ้ดระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน” ทั้งนี้ รูปแบบการจ้ดบริการฯ ที่คณะผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งมีความหลากหลายในแง่ศักยภาพและความพร้อมในการจ้ดบริการฯ สามารถพิจารณาเลือกรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับตนเองไปใช้เป็นกรอบแนวทางในทางปฏิบัติได้นั้นสรุปได้ดังตารางที่ 7.12

ตารางที่ 7.12

สรุปข้อเสนอแนะรูปแบบและวิธีการจ้ดบริการสาธารณะด้านการสาธนาอุปโภคและการก่อสร้างอ่นๆ

ภารกิจ/กิจกรรม	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบ/วิธีการจ้ดบริการที่เสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
1. การจ้ดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธนาอุปโภค			
งานจ้ดสรรน้ำในระดับแปลงนา และ/หรือคันคู และการสูบน้ำนอกเขตชลประทาน	การจ้ดสรรประโยชน์ให้แก่ประชาชนเป็นรายบุคคล	- ดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม	- ผลประโยชน์สาธารณะ - การมีส่วนร่วมของประชาชน / เพื่อความโปร่งใสและการยอมรับ

ภารกิจ/กิจกรรม	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่เสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
			ร่วมกันในชุมชน - ความเป็นธรรมและทั่วถึงในการให้บริการ
โครงการขุดลอกหนองน้ำ, ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ, ซ่อมแซมคลองส่งน้ำ, ซ่อมแซมระบบชลประทาน, การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ, การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง ฯลฯ	งานเชิงเทคนิค (ช่าง) พร้อมกับระบบการบริหารจัดการที่เน้นให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม	1. งานเชิงเทคนิค - มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (อปท.อื่น/หน่วยงานภาครัฐอื่น)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างท้องถิ่น
		- ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - งานเชิงเทคนิคที่ไม่สลับซับซ้อน - อปท.ขนาดใหญ่มีทรัพยากรเพียงพอ (เงิน/คน/ความรู้)
		- มอบให้เอกชนดำเนินการ (Contracting out)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ประสิทธิภาพ
		2. การบริหารจัดการ - ดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม	- ผลประโยชน์สาธารณะ - การมีส่วนร่วมของประชาชน
		- ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ (ในรูปแบบสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - การมีส่วนร่วมของประชาชน / เพื่อความโปร่งใสและการยอมรับร่วมกันในชุมชน
2. การจัดระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน			
ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน, ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน, ทดสอบปริมาณน้ำ, สำรองน้ำ, ถังเก็บน้ำขนาดเล็ก, บ่อบาดาล, งานจัดหาเงิน, พัฒนาเป่าล้างบ่อบาดาลเดิม, สำรองแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา ฯลฯ	งานเชิงเทคนิค (ช่าง) พร้อมกับระบบการบริหารจัดการที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม <u>แต่เป็นกิจการที่แสวงหารายได้ได้ (สามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณ)</u>	1. งานเชิงเทคนิค - มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (หน่วยงานภาครัฐอื่น ในพื้นที่คือ กรมทรัพยากรน้ำ/กรมทรัพยากรน้ำบาดาล)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ประสิทธิภาพ - ความคุ้มค่าและความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale)
		2. การบริหารจัดการ - ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ (ในรูปแบบคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - การมีส่วนร่วมของประชาชน - อปท. สนับสนุนงบประมาณกรณีกองทุนประปาขาดงบประมาณ
		- ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - หลักความรับผิดชอบ

ภารกิจ/กิจกรรม	คุณลักษณะ ภารกิจ	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการ ที่เสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
		- มอบให้เอกชนดำเนินการ (สัมปทาน)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - หลักความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) - สามารถแสวงหากำไรได้
		- จัดตั้งสหการ	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ความคุ้มค่าและความประหยัดโดย ขนาด (Economy of Scale)

(1) การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธิตปฏิบัติการ

ดังกล่าวมาแล้วว่าการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธิตปฏิบัติการนั้นจะแบ่งงานหรือกิจกรรมออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ งานด้านการดำเนินโครงการ ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ซ่อมแซม ตลอดจนบำรุงรักษาแหล่งน้ำประเภทต่างๆ และในส่วนของระบบหรืองานด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ อันหมายถึง การจัดสรรน้ำให้ประชาชนเพื่อใช้ในการอุปโภคและเพื่อการเกษตรกรรม

1) งานด้านการดำเนินโครงการ (งานเชิงเทคนิค) คณะผู้วิจัยเห็นว่าสามารถดำเนินการได้ 3 ลักษณะภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน คือ

1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองนั้น ควรเป็นภารกิจที่ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากนัก เช่น การบำรุงรักษาปกติ (ตามระยะเวลาที่กำหนด) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหาบุคลากร ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง ได้แก่ การบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำ ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจัดทำภารกิจขนาดใหญ่บางประการ เช่น การขุดลอกคลองและหนองน้ำธรรมชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (อบจ.) ที่มีเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานก็อาจสามารถดำเนินการด้วยตนเองก็ได้ ซึ่งการดำเนินการเองนั้นมีข้อดีคือสามารถควบคุมคุณภาพหรือประสิทธิภาพของงานได้อย่างเต็มที่

1.2) มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยงานภาครัฐ) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (อบต./เทศบาลตำบล) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยปฏิบัติการเกี่ยวกับการขุดลอกคลองหรือแหล่งน้ำโดยตรงก็ได้ ในทางปฏิบัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านั้นอาจเป็นผู้กำหนดนโยบายตลอดจนกรอบแนวทางหรือเป้าหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรม (เกี่ยวกับการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ) ดังกล่าว และอาจจัดทำข้อตกลง (Contract) ให้หน่วยปฏิบัติงานซึ่งมีความชำนาญในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาแหล่งน้ำของหน่วยงานอื่นให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความต้องการ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านั้น โดยหน่วยปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นดังกล่าวอาจเป็นสำนักงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือเทศบาลนคร หรือเทศบาลเมือง หรือของกรมฯ ที่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ อาทิ กรมชลประทาน ที่มีศูนย์เครื่องจักรกลตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ตลอดจนมีหน่วยปฏิบัติงานจำนวนมากตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด เป็นต้น เนื่องจากหน่วยปฏิบัติการเหล่านี้เป็นหน่วยราชการที่มีการสะสมทุน (เครื่องมือ เครื่องจักร และบุคลากรที่มีความชำนาญ) ไว้อย่างพร้อมสมบูรณ์

กระนั้นก็ตาม ลักษณะของการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ นั้น โดยเฉพาะกรณีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ในปัจจุบันยังมีเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญก็คือ ระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งซึ่งจะต้องอยู่ในขั้นดีมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ “ไม่เป็นทางการ” ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น) ดังนั้น จึงควรมีการสร้างกลไกหรือเครื่องมือที่ใช้บังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการจัดบริการ ให้ทำหน้าที่เป็น “หน่วยจัดบริการ” สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอื่นๆ อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งในท้ายที่สุดคณะผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด เนื่องจากงานด้านการบำรุงรักษาแหล่งน้ำนั้นมิได้เป็นลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำ (day-to-day) จึงไม่จำเป็นต้องมีบุคลากรประจำในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นดำเนินการให้ ก็จะเป็นการประหยัดงบประมาณ เนื่องจากต้นทุนหรือค่าจัดบริการอาจจะถูกกว่าการดำเนินการเองหรือการให้เอกชนดำเนินการให้ อีกทั้งในแง่หนึ่งก็จะเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรือ หน่วยงานภาครัฐที่ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบแล้ว ปรับเปลี่ยนบทบาทในการเป็นหน่วยบริการเชิงธุรกิจ (Business Unit) เพื่อทำหน้าที่ให้บริการโดยการจัดทำข้อตกลง (Contract) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้

1.3) มอบให้เอกชนดำเนินการ การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการจะเป็นไปในลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน และควบคุมให้เอกชนผู้ที่ทำสัญญาว่าจ้าง (Contractual Agreement) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

2) งานด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ หมายถึง การจัดสรรน้ำให้ประชาชนเพื่อใช้ในการอุปโภคและเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการโดยภาพรวมเป็นไปในลักษณะของการจัดตั้งกลุ่มหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่างานด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำสามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมและภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ

2.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม เนื่องด้วยแหล่งน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่คนในชุมชนใช้สำหรับอุปโภคบริโภคหรือใช้เพื่อการเกษตร โดยที่การดูแลบำรุงรักษา (ปรับปรุงให้มีสภาพการใช้งานที่ดีเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามการถ่ายโอน) ดังนั้น การบริหารจัดการแหล่งน้ำจึงควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบริบทต่างๆ ดังกล่าวเป็นบริการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในภาคการเกษตร การจัดสรรประโยชน์เกี่ยวกับการใช้น้ำจึงควรให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อที่จะให้บริการประชาชนได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ตลอดจนสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรและพัฒนาจากกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นสหกรณ์ผู้ใช้น้ำต่อไป

2.2) ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ การมอบหมายให้ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการตามความหมายภายใต้บริบทการจัดบริการฯ นี้ก็คือ **การจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ** นั่นเอง โดยในการดำเนินงานการบริหารจัดการน้ำนั้น หากเกษตรกรมีการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันในการบริหารการใช้น้ำ การดูแลรักษาระบบส่งน้ำ ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ที่กลุ่มเกษตรกรที่รวมกลุ่มกันดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มโดยรวม จะเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่เกษตรกรรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์นั้นจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมภายในสหกรณ์ในด้านต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด คอยดูแลผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ตลอดจนลดข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรที่ใช้น้ำร่วมกัน ซึ่งกล่าวโดยสรุปก็คือ **สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ** คือ องค์กรเกษตรกรในเขตโครงการพัฒนาแหล่งน้ำร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารน้ำเพื่อการเกษตร ตลอดจนดำเนินกิจกรรมอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

(2) การจัดระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน

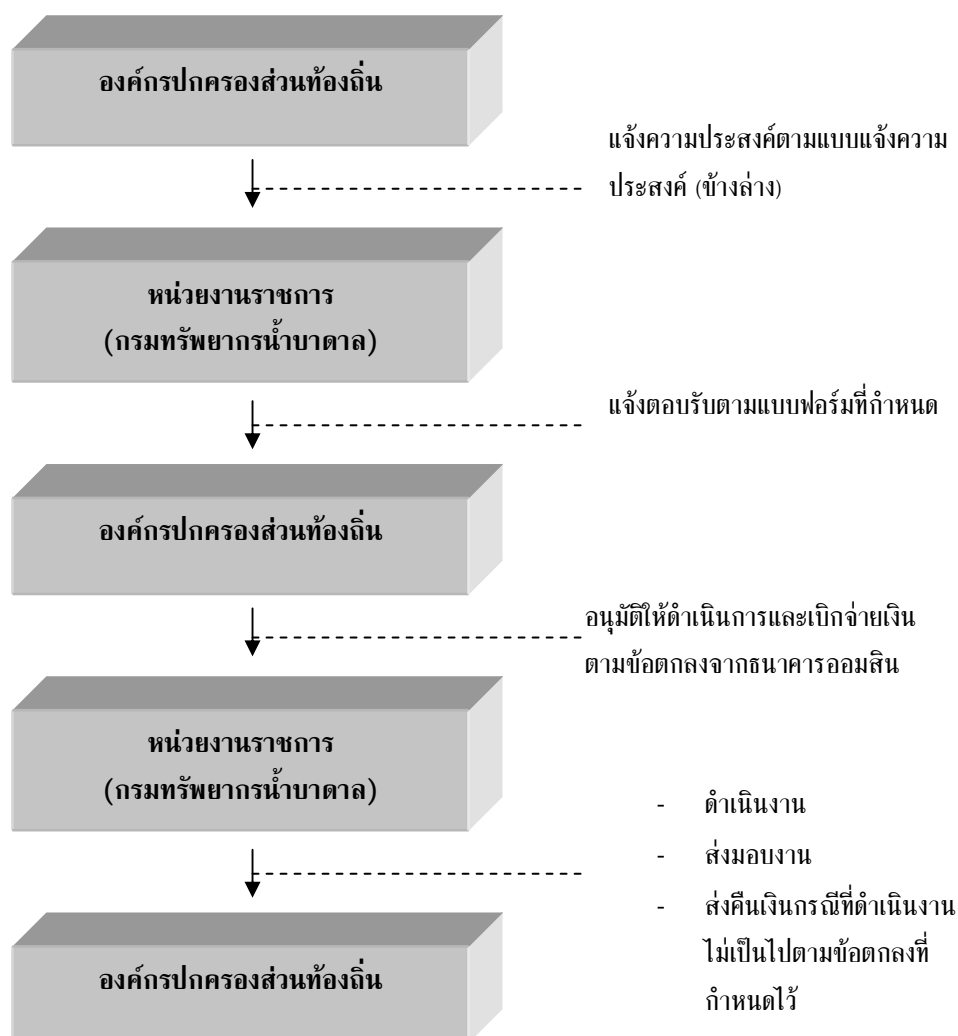
1) งานด้านการดำเนินโครงการ แม้ว่าลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบประปาหมู่บ้านจะคล้ายคลึงกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขดังที่กล่าวมาในข้างต้น ซึ่งอาจดำเนินการได้ 3 ลักษณะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยงานภาครัฐ) และมอบหมายให้เอกชนดำเนินการให้ แต่จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพเงื่อนไขการดำเนินโครงการซึ่งมีลักษณะงานที่เป็นเทคนิคซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้และเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ปฏิบัติงานเฉพาะด้าน ไม่ว่าจะเป็นงานทดสอบหลุมเจาะ งานสำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา งานพัฒนาและเป่าล้างท่อบาดาล (กรณีปรับปรุงซ่อมแซม เป็นต้น) ดังนั้น เพื่อให้เกิดการประหยัดและก่อเกิดผลงานที่มีคุณภาพตามมาตรฐานคณะผู้วิจัยเห็นว่า **วิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดก็คือการมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (หน่วยงานภาครัฐอื่น)** กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีพื้นที่รับผิดชอบเกี่ยวกับประปาหมู่บ้านมากที่สุดเนื่องจากเป็นหน่วยปกครองระดับล่างสุดในเขตพื้นที่ที่เป็นชนบท ไม่จำเป็นต้องมีหน่วยปฏิบัติการเกี่ยวกับการดูแลระบบประปาหมู่บ้านโดยตรงก็ได้ ในทาง

ปฏิบัติ อบต. เหล่านั้นอาจเป็นผู้กำหนดนโยบายตลอดจนกรอบแนวทางหรือเป้าหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรม ดังกล่าว และอาจจัดทำข้อตกลง (Contract) ให้หน่วยปฏิบัติงานซึ่งมีความชำนาญในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบประปาของหน่วยงานอื่นให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความต้องการของ อบต. เหล่านั้น โดยหน่วยปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นดังกล่าวอาจเป็นสำนักงานช่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือเทศบาลนคร หรือเทศบาลเมือง หรือของกรมฯ ที่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ อาทิ กรมทรัพยากรน้ำ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีสำนักงานทรัพยากรน้ำ (หรือทรัพยากรน้ำบาดาล) ประจำอยู่ในภูมิภาค และมีฝ่ายทรัพยากรน้ำหรือฝ่ายทรัพยากรน้ำบาดาลประจำอยู่ในทุกจังหวัด เป็นต้น เนื่องจากหน่วยปฏิบัติการเหล่านี้เป็นหน่วยราชการที่มีการสะสมทุน (เครื่องมือ เครื่องจักร และบุคลากรที่มีความชำนาญ) ไว้อย่างพร้อมสมบูรณ์

วิธีการมอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐ (กรมทรัพยากรน้ำ/กรมทรัพยากรน้ำบาดาล) ดำเนินการจัดบริการฯ ให้นั้น ในปัจจุบันมีการสร้างระบบและวิธีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากภารกิจการจัดหารบบน้ำสะอาด (ระบบประปาหมู่บ้าน) ถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการพัฒนาประเทศด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยอยู่ภายใต้โครงการจัดหาแหล่งน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคทั่วประเทศ ดังนั้น คณะกรรมการอำนวยการโครงการฯ จึงได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการโครงการฯ ด่วนที่สุด ที่ ทส 0605.1 (สนท.) /ว642 (และ ที่ ทส 0605.1 (สนท.) /ว643 กรณีเทศบาล) ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง การดำเนินงานในกรณีที่ต้องคัดกรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการจัดหาและพัฒนาบ่อน้ำบาดาลให้ เพื่อประกาศแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่า ในการที่ต้องคัดกรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเจาะบ่อน้ำบาดาล, พัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาล และทดสอบปริมาณและคุณภาพน้ำตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามโครงการฯ มาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้บริการจากภาคเอกชนหรือหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้โดยในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการจัดหาและพัฒนาบ่อน้ำบาดาลให้นั้น จะมีวิธีดำเนินการที่แตกต่างจากการให้ภาคเอกชนดำเนินการซึ่งต้องทำเป็นสัญญา ดังนั้น คณะกรรมการอำนวยการโครงการฯ จึงได้ กำหนดวิธีการปฏิบัติในกรณีดังกล่าว กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งความประสงค์ไปยังกรมทรัพยากรน้ำบาดาลและเมื่อกรมทรัพยากรน้ำบาดาลแจ้งตอบรับแล้วให้ถือว่ามิได้ผลเสมือนการทำสัญญา ตามผังขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

แผนภาพที่ 7.8

วิธีการปฏิบัติกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
ดำเนินการจัดทำระบบประปาหมู่บ้านให้



ตัวอย่าง

แบบแจ้งความประสงค์ให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ดำเนินการจัดหาและพัฒนาบ่อน้ำบาดาล ตามโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค

เรื่อง ขอให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการตามโครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค

เรียน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....มีความประสงค์ให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเจาะน้ำบาดาลและพัฒนาบ่อน้ำบาดาล ณ หมู่บ้าน.....หมู่ที่.....รหัสหมู่บ้าน.....พิกัด.....จำนวนประชากร.....คน จำนวนครัวเรือน.....หลังคา

ตามภารกิจดังต่อไปนี้

1. การเจาะน้ำบาดาล จำนวน.....บ่อ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 150 มม. ความลึกพัฒนาเฉลี่ย.....เมตร แต่ละบ่อจะต้องสูบน้ำได้ไม่น้อยกว่า..... ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง งบประมาณ จำนวน.....บาท (.....) ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาล(ศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาลภาค.....) เบิกจ่ายเงินงบประมาณคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล.....ในกรณี ดังนี้
 1. หากความลึกของบ่อน้ำบาดาลที่ส่งมอบน้อยกว่าความลึกพัฒนาเฉลี่ยที่กำหนดไว้ จะคืนเงินให้ในส่วนของการพัฒนาเฉลี่ยที่ขาดไป เป็นเงินเมตรละ.....บาท
 2. หากบ่อน้ำบาดาลที่ส่งมอบซึ่งใส่ท่อไม่ตลอดความลึกของบ่อเนื่องจากบ่อเป็นหินที่มีความแข็งแรงพอ จะคืนเงินให้สำหรับช่วงความลึกที่ไม่ได้ใส่ท่อ เป็นเงินเมตรละ.....บาท
 3. หากบ่อน้ำบาดาลที่ส่งมอบมีปริมาณน้ำน้อยกว่าที่กำหนด จะคืนเงินให้อัตราปริมาณน้ำที่ต่ำกว่ากำหนด เป็นเงินลูกบาศก์เมตร (ต่อ ซม.) ละ 25,000 บาท และหากปริมาณน้ำบาดาลที่จัดหาได้น้อยกว่า.....ลูกบาศก์เมตร ต่อ ซม. จะคืนเงินงบประมาณในส่วนของการเจาะบ่อน้ำบาดาลให้ทั้งหมด

2. การเป่าล้างและพัฒนาบ่อน้ำบาดาลเดิม จำนวน.....บ่อ งบประมาณจำนวน.....บาท (.....)

3. การสูบทดสอบปริมาณน้ำบาดาลและการวิเคราะห์คุณภาพน้ำบาดาล จำนวน.....บ่อ งบประมาณจำนวน.....บาท (.....)

โดย จะเบิกจ่ายงบประมาณ ตามภารกิจ ☐ ข้อ 1 ☐ ข้อ 2 ☐ ข้อ 3 จำนวนเงิน.....บาท (.....) ให้แก่กรมทรัพยากรน้ำบาดาล (ศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาลภาค.....) ทั้งนี้ ที่ได้รับแจ้งยืนยันการดำเนินการของศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาล ภาค.....

และให้ถือว่าหนังสือฉบับนี้เป็นหนังสือแสดงความประสงค์ให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการเจาะน้ำบาดาลและหรือพัฒนาบ่อน้ำบาดาลตามภารกิจดังกล่าวข้างต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จะขอขอบคุณยิ่ง

ลงชื่อ.....นายก อบต.
(.....)

ลงชื่อ.....พยาน
(.....)

ลงชื่อ.....ปลัด อบต.
(.....)

ลงชื่อ.....พยาน
(.....)

ลงชื่อ.....คณะกรรมการประปาหมู่บ้าน
(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ. 2549

พิจารณาจากเนื้อหาของการจัดทำภารกิจดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เนื่องจากงานด้านการจัดทำระบบประปาหมู่บ้านมิได้เป็นลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะประจำ (day-to-day) จึงไม่จำเป็นต้องมีบุคลากรประจำในแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นดำเนินการให้ก็จะเป็นการประหยัดงบประมาณเนื่องจากต้นทุนหรือค่าจัดบริการอาจจะถูกกว่าการดำเนินการเองหรือการให้เอกชนดำเนินการให้ อีกทั้งในแง่หนึ่งก็จะเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรือ หน่วยงานภาครัฐที่ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบแล้ว ปรับเปลี่ยนบทบาทในการเป็นหน่วยบริการเชิงธุรกิจ (Business Unit) เพื่อทำหน้าที่ให้บริการโดยการจัดทำข้อตกลง (Contract) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2) การบริหารกิจการระบบน้ำสะอาดหรือประปาหมู่บ้าน ข้อเสนอแนะทางในการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านนั้นมิได้มีความแตกต่างจากระบบการบริหารจัดการที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมากนัก มีเพียงการบริหารในรูปแบบสหกรณ์เท่านั้นที่เพิ่มเติมเข้ามา ดังนั้น ระบบการบริหารกิจการประปาที่คณะผู้วิจัยนำเสนอจึงประกอบด้วย 4 รูปแบบ ภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน คือ 1) ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ (การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน) 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ (บริหาร) เอง 3) มอบให้เอกชนดำเนินการ (การขอรับสัมปทานจากรัฐ) และ 4) การจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมาดำเนินการ

2.1) ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ (บริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน) การบริหารรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นการบริหารตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาชนบท พ.ศ.2535 โดยคณะกรรมการบริหารกิจการประปาจะมาจากการเลือกตั้งจากผู้อยู่ใน มีวาระการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน โดยคณะกรรมการฯ นี้ มีหน้าที่บริหารกิจการประปาให้สามารถบริการน้ำสะอาดได้อย่างเพียงพอตลอด 24 ชั่วโมง และดูแลควบคุมการผลิตน้ำประปาอย่างครบวงจรโดยไม่ได้พึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล โดยคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านมีหน้าที่หลัก คือ 1) วางระเบียบใช้บังคับในการบริหารกิจการประปา โดยผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกผู้อยู่ใน 2) บริหารกิจการประปาให้เป็นไปตามข้อบังคับและให้เกิดความก้าวหน้าและบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงตลอด 24 ชั่วโมง 3) พิจารณาอนุญาตหรืองดจ่ายน้ำให้แก่สมาชิกโดยคำนึงถึงประโยชน์ของกิจการประปา 4) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และรายงานผลการดำเนินงานให้สมาชิกผู้อยู่ในตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด 5) ควบคุม ดูแล การทำงานของเจ้าหน้าที่ของประปา 6) จัดทำโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีงบประมาณของประปาไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของกิจการประปา

2.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ (บริหาร) เอง กล่าวคือ การบริหารกิจการประปาอยู่ภายใต้การดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารกิจการประปาจะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งให้ทำหน้าที่บริหารกิจการประปาเพื่อบริการน้ำสะอาดได้อย่างเพียงพอตลอด 24 ชั่วโมง รวมทั้งดูแลควบคุมการผลิตน้ำประปาอย่างครบวงจร โดยใช้งบประมาณจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3) มอบให้เอกชนดำเนินการ (การขอรับสัมปทานจากรัฐ) หมายถึง การที่บุคคลหรือนิติบุคคลใดได้รับอนุญาตจากรัฐ ให้ประกอบกิจการค้าขายน้ำประปาให้แก่ประชาชน หรือผู้ใช้น้ำในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแต่เพียงผู้เดียว โดยการดำเนินการเป็นไปในลักษณะของการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนหรือผู้ใช้น้ำ เช่น การผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรบ้าน ที่ดิน หรือจำหน่ายให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับสัมปทานประกอบกิจการประปาจะต้องปฏิบัติ คือ 1) ต้องสร้างโรงงานทำการประปาและเครื่องอุปกรณ์ให้แล้วเสร็จสมบูรณ์พร้อมจะจำหน่ายน้ำประปาภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน 2) ดำเนินการขออนุมัติจากกรมทรัพยากรน้ำเพื่อเปิดจำหน่ายน้ำประปา 3) จำหน่ายน้ำประปาภายในเขตท้องที่ที่ได้รับสัมปทานเท่านั้นโดยต้องจำหน่ายน้ำประปาตลอด 24 ชั่วโมง 4) จัดเก็บค่าน้ำและค่ารักษามาตรัดน้ำตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน 5) บำรุงรักษาโรงงานทำการประปาและเครื่องอุปกรณ์ให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ไม่เป็นอันตรายต่อลูกจ้างคนงานผู้รับสัมปทาน และสาธารณชน 6) จัดให้มีท่อสำหรับใช้ดับเพลิงแก่ชุมชน โดยไม่คิดค่าน้ำประปาที่ใช้ดับเพลิงหรือซ่อมหรือทดลองดับเพลิง 7) รักษา ปรับปรุงคุณภาพน้ำให้มีความปลอดภัยต่อสาธารณชนผู้บริโภค 8) ส่งรายงานการประปาให้กรมทรัพยากรน้ำเป็นประจำทุกเดือน

2.4) การจัดตั้งสหการ การดำเนินการบริหารกิจการประปาในรูปแบบสหการ อยู่ภายใต้หลักความคิดสำคัญ คือ การทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายต้นทุนและกำไรระหว่างการให้บริการหรือการจัดทำระบบประปาในบางจุดที่จำนวนประชากรหรือประชาชนผู้รับบริการมีจำนวนน้อยตามลักษณะของการตั้งถิ่นฐานของประชาชน แต่ก็เป็นที่หลักของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีการบริการเกิดขึ้นอย่างใดก็ได้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเริ่มตั้งแต่กระบวนการก่อสร้างระบบประปาหรือในการขยายระบบประปา โดยมีการเชื่อมต่อระบบและวางท่อประปาระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียงกัน เพื่อให้มีการใช้ระบบการผลิต (เครื่องจักร) อันเดียวกัน อันจะเป็นการลดต้นทุนในการก่อสร้างตลอดจนค่าครุภัณฑ์ต่างๆ โดยในส่วนของการบริหารจัดการนั้นก็สามารถดำเนินการได้โดยการตั้ง “สหการ” เป็นนิติบุคคลขึ้นต่างหากระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจการการประปาโดยเฉพาะ โดยที่จะมีความเป็นเอกเทศทางการเงินและการบริหารแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกไป

7.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

ลักษณะพิเศษของบริการสาธารณะหรือที่เรียกกันตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า “Public goods” นั้น มักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือ บริการสาธารณะส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการประเภทสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขการพื้นฐาน มักจะมีต้นทุนคงที่ในส่วนที่สูงและมีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจึงต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดค่าใช้จ่าย (ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ) หรือหากเป็นชุมชนเล็กๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ เช่น สถานรับเลี้ยงเด็กหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล ประปาชุมชน ฯลฯ เป็นต้น โดยในกรณีเช่นนี้ควรให้องค์กรชุมชนหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีหน้าที่จัดการผลิตบริการ⁷ จากที่กล่าวมาจึงจะเห็นได้ว่าหากพิจารณาในแง่ของความคุ้มค่าเชิงภารกิจที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นหน่วยจัดบริการฯ ที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ ในส่วนของภารกิจด้านการสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ นั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธารณสุขปโภค

ปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้เป็นปัญหาเรื้อรังของชนบทไทยมานาน แม้ว่ารัฐบาลได้พยายามทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหา แต่ปัญหาก็ยังคงอยู่อย่างถาวรหรือที่เรียกว่า “เป็นภัยแล้งซ้ำซาก” ทั้งนี้ เพราะการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ของส่วนราชการจะแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนเพียงอย่างเดียว ขาดการตรวจสอบระดับความต้องการหรือตัวชี้วัดความพอเพียงออกมาอย่างชัดเจน ดังนั้น หากให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่พัฒนาแหล่งน้ำซึ่งเป็นส่วนราชการจากส่วนกลางมาตรวจสอบชี้วัดความพอเพียงก็จะทำได้ยากและอาจจะขาดความถูกต้องแม่นยำ ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและสามารถส่งเสริมกิจกรรมดังกล่าวได้ เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับเกษตรกรและประชาชนมากที่สุด ย่อมมีความผูกพันกับคนในท้องถิ่นเดียวกัน และให้ความช่วยเหลือคนในท้องถิ่นเดียวกันเอง สามารถที่จะศึกษาสภาวะทางด้านการสังคมเพื่อนำมาประมวลใช้เป็นหลักการในการรวมกลุ่มเกษตรกร ซึ่งอาจจะเป็นในรูปแบบสหกรณ์หรือกลุ่มผู้ใช้น้ำ และทำความเข้าใจกับความคุ้นเคยกับการเกษตรกรรมที่เกษตรกรได้ทำอยู่ ดังนั้น การบริหารจัดการเกี่ยวกับแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมหรือการสาธารณสุขปโภคต่าง ๆ จึงควรดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ตลอดจนเพื่อประสิทธิภาพแก่ประชาชนอย่างสูงสุด

⁷ จรัส สุวรรณมาลา, รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), น.106-107.

(2) การจัดระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน

เนื่องด้วยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก่อนการปฏิรูประบบราชการ ได้มีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่างๆ คือ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กรมโยธาธิการ กรมการเรืงรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย และกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ปฏิบัติการกิจในด้านการจัดหาและพัฒนา้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ อาทิ เช่น ระบบประปาหมู่บ้าน บ่อน้ำบาดาล บ่อน้ำตื้น ถังเก็บน้ำ เป็นต้น โดยขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงาน ตลอดจนความจำเป็นของชุมชน ความพร้อมของแหล่งน้ำและปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ซึ่งการจัดบริการฯ ในลักษณะที่มีหน่วยจัดบริการจำนวนมากดังกล่าวนั้นส่งผลให้มีโครงสร้างการบริหารจัดการแบบแยกส่วน (Fragmented Structure) ทำให้งบประมาณของรัฐถูกจัดแบ่งออกเป็นก้อนย่อยๆ ลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการอย่างกระจุกกระจิกไม่เป็นระบบและเกิดปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกันตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของการการจัดระบบประปาหมู่บ้านหรือระบบประปาชนบทจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารูปแบบมาตรฐานของการก่อสร้างค่อนข้างมีลักษณะที่แตกต่างกันเป็นอย่างยิ่งในระหว่างกรมหรือกระทรวง อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ภารกิจดังกล่าวมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนับว่าเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดหา้ำสะอาดให้ชุมชนด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ ตลอดจนการบำรุงรักษาและการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถดำเนินการให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชนในชุมชนได้อย่างเพียงพอต่อเนื่องและยั่งยืนตลอดไป โดยการจัดการบริการดังกล่าวกรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาลต่างก็จัดทำคู่มือหรือมาตรฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจึงได้เร่งดำเนินการโครงการการแก้ไข้ปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยมีเป้าประสงค์ให้ทุกหมู่บ้านในประเทศมีน้ำประปาใช้อย่างทั่วถึงโดยมอบหมายให้สำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่ดูแลแก้ไข้ปัญหาเกี่ยวกับน้ำเป็นเจ้าภาพในการดำเนินโครงการแก้ไข้ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคด้วยระบบประปาหมู่บ้านซึ่งเป็นงบกลางดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยผลการดำเนินโครงการดังกล่าวจะทำให้ส่วนราชการคือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรู้ปัญหาความต้องการที่แท้จริงในการจัดการน้ำของหมู่บ้านและชุมชน และทำให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ในส่วนของหมู่บ้านและชุมชนเองก็รู้สึกเป็นเจ้าของโครงการและมีส่วนร่วมในการดูแลบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้านภายในหมู่บ้านหรือชุมชนของตนเอง ส่งผลให้เกิดความสามัคคีระหว่างประชาชนในหมู่บ้าน เนื่องจากในการบริหารจัดการเป็นการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านอันก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารที่ประชาชนมีส่วนร่วม และในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) เองก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อนำไปแก้ไข้ปัญหาเรื่องแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น

7.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภายหลังจากการถ่ายโอนภารกิจด้านการสาธิตปฏิบัติและการก่อสร้างอื่น ๆ (การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการสาธิตปฏิบัติ/การจัดหาน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้าน) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว เนื่องจากภารกิจในการดำเนินการโดยมากเป็นงานในเชิงเทคนิคหน่วยงานส่วนกลางจึงควรมีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแบบแปลน รายละเอียด ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ มาตรฐานราคากลาง พร้อมคู่มือและสื่อต้นแบบ ตลอดจนฝึกอบรมให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีศักยภาพในการดำเนินการจัดทำด้วยตนเอง หน่วยงานส่วนกลางจึงสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรให้เป็น “หน่วยบริการเชิงธุรกิจ” (Service Provider) เพื่อให้บริการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในอีกทางหนึ่งด้วย.



8

การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติ คือ สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือมนุษย์นำมาสนองความต้องการในด้านปัจจัยสี่ ถ้าหากมนุษย์ขาดทรัพยากรธรรมชาติเสียแล้ว มนุษย์จะไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ตัวอย่างของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ ดิน อากาศ ป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน รวมทั้งทรัพยากรพลังงานมนุษย์ด้วย¹ ดังนั้น เห็นได้ว่าหากมนุษย์ขาดน้ำที่สะอาดสำหรับอุปโภค บริโภค ขาดอากาศที่สะอาดไว้สำหรับหายใจ ขาดป่าไม้ที่ก่อให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศ มนุษย์ก็จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ สิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกัน โดยสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นที่อยู่รอบๆ ตัวเรา² หากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไม่ว่าจะทางน้ำ เสียง อากาศหรือมลพิษจากขยะ มนุษย์ก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างปกติสุข

แต่ในสภาพปัจจุบันกลับพบว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงไปอย่างมากตามรายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ.2545 ของกรมควบคุมมลพิษ³ พบว่าคุณภาพแหล่งน้ำจืดในบริเวณเจ้าพระยาตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง และลำตะคองตอนล่างอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก สามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงการคมนาคมเท่านั้นไม่สามารถใช้เพื่ออุปโภค บริโภค การประมงและกิจกรรมอื่นๆ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับแหล่งน้ำอื่นๆ อีก อาทิ ปัญหาเรื่องความขุ่นและการปนเปื้อนของแบคทีเรียในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในภาคกลางประสบปัญหาค่าออกซิเจนละลาย การปนเปื้อนของแบคทีเรีย ค่าความขุ่นและธาตุอาหารพวกแอมโมเนีย ฟอสฟอรัส ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และชุมชน ส่วนภาคใต้ประสบปัญหาการปนเปื้อนของแบคทีเรีย ความสกปรกในรูปป๊อติและแอมโมเนีย ด้านคุณภาพอากาศ ปัญหาหลัก คือ ฝุ่นขนาดเล็ก (PM₁₀) ซึ่งพบเกินมาตรฐานหลายพื้นที่ ได้แก่ สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สระบุรีและลำปาง เป็นต้น รองมา คือ ปัญหาก๊าซโอโซน พบเกินมาตรฐานหลายพื้นที่ และมลพิษทางเสียง พบว่าระดับเสียงบริเวณริมถนนโดยส่วนใหญ่มีค่าเกินมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ในพื้นที่ต่างจังหวัด

¹ จักรพันธุ์ ปัญจะสุวรรณ, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2545), น.3.

² สุกาญจน์ รัตนเลิศสุรณ, หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2546), น.3.

³ กรมควบคุมมลพิษ, สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2545 (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2546), น.3-40.

จากสถานการณ์มลพิษข้างต้นเห็นได้ว่า ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข จัดการ บำรุงรักษาเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าที่สุด มีความยั่งยืนและเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตต่อไป อย่างไรก็ตาม เห็นได้ว่า สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทยมีความแตกต่างกัน พื้นที่ที่มีความเป็นเมือง เช่น กรุงเทพฯ และเมืองในต่างจังหวัดจะมีปัญหามลพิษด้านต่างๆ ไม่เหมือนกับพื้นที่ในเขตชนบท รวมถึงสาเหตุของการเกิดมลพิษก็แตกต่างกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาของแต่ละพื้นที่จึงแตกต่างกัน การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งอยู่ใกล้ชิด รู้จักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นอย่างดีได้จัดการแก้ไขปัญหา บำรุงรักษา ด้วยคนในท้องถิ่นเอง ทั้งนี้ สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็เป็นสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 46 ด้วย

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากจะบัญญัติในเรื่องสิทธิชุมชนแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่จะกระจายอำนาจ การจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

“มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อร่วมโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดในมาตรา 16 (24) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา 17 (5) และ (12) กับบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญและกำหนดไว้ตามตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามแม้ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกัน การแก้ไขปัญหาที่ย่อมแตกต่างกันไปด้วย แต่ขอบเขตของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีขอบเขตตามเขตพื้นที่การปกครอง ดังนั้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเรื่องหนึ่งอาจส่งผลกระทบไปหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การพิจารณาเพื่อวิเคราะห์ถึงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญเพื่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ สนองประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุด โดยการวิเคราะห์ ณ ที่นี้เริ่มจากการพิจารณาแผนการถ่ายโอนภารกิจว่ามีขอบเขต ขั้นตอนและระยะเวลาในการถ่ายโอนเป็นอย่างไร จากนั้นจะพิจารณาสถานการณ์การถ่ายโอนว่าเป็นไปอย่างไรมีการถ่ายโอนตามแผนหรือไม่และมีสภาพปัญหาการถ่ายโอนอย่างไร ต่อมาได้พิจารณารูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน รวมถึงสภาพปัญหาเพื่อวิเคราะห์ถึงรูปแบบการจัดบริการที่ควรจะเป็นต่อไป ทั้งหมดมีรายละเอียดดังนี้

8.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ ภารกิจในการถ่ายโอนและขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

8.1.1 ภารกิจในการถ่ายโอน

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่ 5 ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดขอบข่ายภารกิจด้านการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้โดยเกี่ยวข้องกับหลายกรมหลายกระทรวงที่ต้องดำเนินการถ่ายโอน โดยภารกิจแรกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ภารกิจที่ถ่ายโอนจะเป็นเรื่องของการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า

เกี่ยวข้องกับ 2 กระทรวง กระทรวงแรก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะโอนถ่ายโอนงานพัฒนาป่าชุมชนจากกรมป่าไม้ ให้กับเทศบาล อบต. และ กทม. ภายในปี 2545 โดยเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ การฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ) ถ่ายโอนจากกรมประมงให้กับเทศบาล อบต. และ อบจ. ภายในปี 2545 โดยเป็นงานที่เลือกทำได้โดยอิสระและภารกิจการปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รับการถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตรให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. เป็นผู้ดำเนินการภายในปี 2545 โดยเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ และกระทรวงที่สองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่า คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภารกิจการควบคุมไฟป่าจะถ่ายโอนจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ไปให้เทศบาล และ อบต. ภายในปี 2545 โดยกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ

ภารกิจต่อมาที่มีการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการในบริการด้านการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ ภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ โดยภารกิจด้านนี้เกี่ยวข้องกับ 3 กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ จะถ่ายโอนภารกิจการติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่องรวมทั้งการดำเนินการทางกฎหมาย ให้กับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. ภายในปี 2546 โดยกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ต่อมาคือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะถ่ายโอนโครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ทั้งเทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. ภายในปี 2545 โดยกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ กรมควบคุมมลพิษจะถ่ายโอนงานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน ทั้งคุณภาพน้ำ อากาศ และเสียง ตลอดจนการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเช่นกัน ภายในปี 2546 โดยกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำเช่นเดียวกัน และกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยจะถ่ายโอน 2 ภารกิจ คือ การบำบัดน้ำเสียและการจัดการขยะมูลฝอย ภายในปี 2544 ให้กับเทศบาล โดยเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ รายละเอียดดูได้จากตารางที่ 8.1

ตารางที่ 8.1

สรุปแผนปฏิบัติการฯ การจัดการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน	ประเภทของ กลุ่มงาน
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ - การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า					
1	งานพัฒนาป่าชุมชน	กรมป่าไม้	2545	เทศบาล, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
2	ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรม อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)	กรมประมง	2545	เทศบาล, อบต., อบจ.	เลือกทำโดย อิสระ
3	การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ	กรมส่งเสริม การเกษตร	2545	เทศบาล, เมืองพัทยา , อบต.	หน้าที่ที่ต้องทำ
4	การควบคุมไฟป่า	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	2545	เทศบาล, อบต.	
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ					
5	การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบ กิจการตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ.2510 และ กิจกรรมต่อเนื่อง	กรมอุตสาหกรรม พื้นฐานและการเหมือง แร่	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา , อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
6	การดำเนินการตามกฎหมาย (พ.ร.บ. แร่ พ.ศ.2510)	กรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และการเหมืองแร่	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา , อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
7	โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด - การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน - การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม - การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม - ศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม - งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการ จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับ จังหวัด	สำนักนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	2545	เทศบาล, เมืองพัทยา , อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
8	งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษใน ท้องถิ่นของตน	กรมควบคุมมลพิษ	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา , อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
9	การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการ	กรมควบคุมมลพิษ	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา	หน้าที่ที่ต้องทำ

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน	ประเภทของกลุ่มงาน
	ส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ			, อบต., อบจ., กทม.	
10	การบำบัดน้ำเสีย	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2544	เทศบาล	หน้าที่ที่ต้องทำ
11	การจัดการขยะมูลฝอย	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2544	เทศบาล	หน้าที่ที่ต้องทำ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.294-297.

กล่าวโดยรวมภารกิจด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับการถ่ายโอนจาก 4 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย โดยภารกิจส่วนใหญ่เป็นภารกิจเกี่ยวกับป่าไม้ ทั้งงานป่าชุมชนและควบคุมไฟป่า ภารกิจด้านการจัดการ สิ่งแวดล้อมและมลพิษ รวมถึงการตรวจสอบจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ทั้งหมดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ยกเว้นการอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่สามารถเลือกทำได้ รวมถึงส่วนใหญ่ ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเป็นผู้ดำเนินการ และมีกำหนดการถ่ายโอนแล้วเสร็จ ภายในปี 2545-2546

8.1.2 ขอบเขตการถ่ายโอน

เมื่อพิจารณาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละภารกิจของบริการด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่าบริการด้านนี้ประกอบด้วย 11 ภารกิจ โดยเป็นความรับผิดชอบของ 8 กรมหรือหน่วยงานเทียบเท่ากรม ทั้งนี้ ในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ มีขอบเขตของภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) งานพัฒนาป่าชุมชน

ขอบเขตในเชิงพื้นที่งานพัฒนาป่าชุมชนจะดำเนินการถ่ายโอนในเขตพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้ว ให้ถ่ายโอนได้ทันทีโดยมีเงื่อนไข คือ พื้นที่ป่าดังกล่าวต้องอยู่ติดกับชุมชนหรือชุมชนได้ดูแลป่านั้นอยู่แล้ว ในเชิงขอบเขตภารกิจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนดำเนินการและสนับสนุนด้านงบประมาณ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมดูแลป่าไม้และวางแผนใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนในท้องถิ่นของตน

(2) ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขอบเขตภารกิจการอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเอง ตั้งแต่การรวมกลุ่มประชาชนในพื้นที่ การจัดฝึกอบรม จัดตั้งกลุ่ม บริหาร และจัดการ ทรัพยากรในแหล่งน้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบและการสร้างเครือข่าย การสัมมนา ร่วม การจัดตั้งศูนย์ ระดับจังหวัด ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำได้

(3) การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจแหล่งทรัพยากรที่ต้องการปรับปรุงฟื้นฟูและจัดทำ แผนปรับปรุง โดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการปรับปรุง

(4) การควบคุมไฟป่า

ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟป่าตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงพื้นที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล รับผิดชอบในเขตพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้ว ให้ถ่ายโอนได้ทันที โดยมีเงื่อนไขคือ พื้นที่ป่าดังกล่าวต้องอยู่ติดกับชุมชน หรือชุมชนได้ดูแลป่านั้นอยู่แล้ว สำหรับในเชิง ขอบข่ายภารกิจการป้องกันไฟป่าและควบคุมไฟป่า ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการ กำหนดแผนดำเนินการและสนับสนุนด้านงบประมาณ

(5) การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบ กิจกรรมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง

ขอบเขตของภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ มี 3 ประการ ได้แก่ ประการ แรก การตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประการที่สอง การ ติดตามเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม และประการสุดท้าย การดำเนินโครงการป้องกันแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมและโครงการฟื้นฟูที่ท่าเหมืองแร่แล้ว

(6) การดำเนินการตามกฎหมาย (ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510)

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขอบเขตหรือภารกิจที่ถ่ายโอนในด้านนี้ ได้แก่ การมีส่วนร่วมให้ความเห็นในการพิจารณา อนุญาตการประกอบกิจการ การให้ความเห็น/คำแนะนำ และการรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้มีอำนาจตาม กฎหมาย ทั้งนี้ ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดขั้นตอนเตรียมการเพื่อการถ่ายโอนภารกิจไว้โดยเริ่มจาก กำหนดรายละเอียดของขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะถ่ายโอน กำหนดมาตรฐาน กลางด้านวิศวกรรมและการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการประกอบกิจการ จัดทำคู่มือการ

ปฏิบัติงาน กำหนดวิธีการติดตาม/กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝึกอบรม และสร้างเสริมสมรรถนะ/สร้างระบบเครือข่าย

(7) โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

โครงการประกอบด้วย การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม และงานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนโดยมีขั้นตอนเริ่มจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงการเสนอจังหวัดพิจารณา รวบรวมวิเคราะห์เบื้องต้น เพื่อเสนอเป็นแผนปฏิบัติการฯ มายัง สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 37, 38, 39 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ต่อมาสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาวิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญตามภาพรวมของประเทศ ข้อจำกัดของงบประมาณ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และขอตั้งงบประมาณประจำปี จากนั้นจึงถ่ายโอนงบประมาณตามโครงการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่น

งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่น เป็นงานการตรวจสอบว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นน้ำในแม่น้ำลำคลอง อากาศ และเสียงมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ ทั้งนี้ กำหนดให้มีการถ่ายโอนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับผิดชอบแทนกรมควบคุมมลพิษ โดยยังมีงานที่คงไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดมาตรฐานของตนเองได้ แต่ต้องสูงกว่ามาตรฐานกลาง การกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และมาตรฐานกลางที่กำหนด และการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ในหลักการการตรวจสอบและการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและรายงานผลให้กรมควบคุมมลพิษทราบ

ทั้งนี้ ตามแผนปฏิบัติการฯ งานตรวจสอบคุณภาพน้ำกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองหรือจัดจ้างหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ โดยกรมควบคุมมลพิษยังคงร่วมดำเนินการในส่วน of แม่น้ำสายหลักและน้ำทะเลชายฝั่ง และกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหน้าที่และเกณฑ์ปฏิบัติที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด ต่อมางานด้านการตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง ทั้งตรวจสอบสถานการณ์มลพิษทางอากาศและคุณภาพอากาศและพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหามลพิษทางอากาศสูงหรือในพื้นที่ที่ต้องการมีการจัดการคุณภาพอากาศในระดับภาค

เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพในการดำเนินงานภายใต้กรอบและวิธีการที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด และต้องเชื่อมโยงข้อมูลของเครือข่ายการตรวจวัดคุณภาพอากาศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการมายังศูนย์รวบรวมข้อมูลระดับประเทศที่กรมควบคุมมลพิษ โดยกรมควบคุมมลพิษจะเป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการตรวจวัด การเชื่อมโยงข้อมูลและการตรวจสอบที่ถูกต้อง

(9) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นงานเกี่ยวกับการตรวจแหล่งกำเนิดมลพิษและดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย การดำเนินงานในด้านนี้เป็นการดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามแผนปฏิบัติการฯ จึงกำหนดระบบบริหารการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกรมควบคุมมลพิษกำกับดูแลตามกฎหมาย ทั้งนี้ หากกรณีที่มีมลพิษนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด หรือกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบ อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดเพื่อให้มีหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

(10) การบำบัดน้ำเสีย

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองถ่ายโอนระบบบำบัดน้ำเสียจำนวน 23 โครงการ โดยให้ทำการส่งมอบที่ดิน ทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างทั้งหมดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำการควบคุม ดูแลและบำรุงรักษารวมทั้งดำเนินการก่อสร้างส่วนขยายต่อไป

(11) การจัดการขยะมูลฝอย

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองถ่ายโอนระบบกำจัดขยะมูลฝอย จำนวน 2 โครงการ โดยให้ทำการส่งมอบที่ดิน ทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างทั้งหมดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำการควบคุม ดูแลและบำรุงรักษารวมทั้งดำเนินการก่อสร้างส่วนขยายต่อไป

8.2

สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

ตามรายงานของส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจฯ ประกอบกับคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อทบทวนและปรับปรุงภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจากการสำรวจข้อมูลทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นพบว่า ภารกิจการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการถ่ายโอนเกือบเสร็จสิ้นทุกภารกิจแล้ว โดยเหลือภารกิจที่กำลังทยอยถ่ายโอนอยู่อีก 2 ภารกิจ ทั้งนี้ มีการยกเลิกการถ่ายโอน 3 ภารกิจ โดยสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจ ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ มีรายละเอียด ดังนี้

(1) งานพัฒนาป่าชุมชน

ภารกิจงานพัฒนาป่าชุมชนได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว โดยเป็นลักษณะการดำเนินการร่วมกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ กรมป่าไม้ได้ดำเนินการด้านป่าชุมชนมาตั้งแต่ปี 2525 เมื่อมีการกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจ กรมป่าไม้จึงกำหนดแผนและขั้นตอนเพื่อเตรียมความพร้อม โดยจัดให้มีโครงการนำร่องการพัฒนาป่าชุมชนใน 3 จังหวัด ซึ่งการดำเนินงานในปีแรกกรมป่าไม้จะจัดสรรงบประมาณการดำเนินการให้ เพื่อสนับสนุนให้มีการร่วมกันจัดตั้งป่าชุมชน และมีการจัดฝึกอบรมระหว่างประชาชน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการจัดการป่าชุมชนร่วมกันของคนในพื้นที่ รวมทั้งนำหมู่บ้านที่มีประสบการณ์ด้านการพัฒนาป่าชุมชนมาพูดคุยเล่าประสบการณ์เพื่อเป็นกรณีศึกษา โดยกรมฯ จะเป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการ และให้คำปรึกษาแนะนำ ต่อมาในปีที่ 2 เป็นต้นไปของการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดงบประมาณที่สำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาป่าชุมชน

ในการถ่ายโอนภารกิจงานพัฒนาป่าชุมชนจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสนับสนุนงานป่าชุมชนในด้านต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับประชาชนในพื้นที่จัดกิจกรรมต่างๆ เช่น จัดกิจกรรมฝึกอบรมชาวบ้าน การสัมมนาเวทีชาวบ้าน และการปลูกป่า เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทให้ความเห็นในกระบวนการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ ส่วนหน้าที่หลักอื่นๆ เช่น การอนุญาตจัดตั้งป่าชุมชน ยังคงเป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้เช่นเดิม

ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาป่าชุมชน คือ การให้ความสำคัญต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่เห็นความสำคัญของภารกิจนี้ ทั้งนี้ ในการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณปีแรกจะมาจากกรมป่าไม้ แต่ปีที่สองเป็นต้นไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณเองที่ส่วนกลาง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมจริง แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้นำไปใช้ในการจัดการพัฒนาป่าชุมชน แต่กลับนำไปใช้ในภารกิจอื่นด้านสิ่งแวดล้อมแทน

(2) ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)

ภารกิจฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ) กรมประมง ได้ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเรียบร้อยแล้วเมื่อปี พ.ศ.2546 โดยมีความล่าช้ากว่าแผนปฏิบัติการฯ เล็กน้อย เนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการใหม่ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบเดิมและการดำเนินการด้านงบประมาณต้องปรับแผนปฏิบัติการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับระบบราชการใหม่ ทั้งนี้ รายละเอียดและที่มาของโครงการ ตลอดจนขั้นตอนการถ่ายโอนต่างๆ มีสารดังนี้

- 1) การออกแบบโครงการอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์สัตว์น้ำของกรมประมงเดิมไม่ได้มีการออกแบบเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหลัก แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนร่วมกันเป็นเครือข่ายในการร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เนื่องจากการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางและต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการดำเนินการแก้ไข ปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง คือ การขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทางราชการที่มีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการทั้งด้านการส่งเสริมให้มีการเพิ่มและขยายพันธุ์สัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ การคุ้มครองพันธุ์และแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำมิให้ถูกทำลายจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายหรือจากการกระทำใดๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออนุรักษทรัพยากรสัตว์น้ำ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนโดยเฉพาะผู้มีอาชีพทางการประมงทั่วประเทศพร้อมใจกันให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และถือเป็นภาระหน้าที่ในฐานะประชาชนชาวไทยในการช่วยกันรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรสมบัติส่วนรวมของแผ่นดิน
- 2) เพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ กรมประมงได้มอบหมายให้กองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรประมงรับผิดชอบดำเนินโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อระดมพลังจากมวลชนทุกหมู่เหล่าให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรสัตว์น้ำในท้องถิ่นของตน ดังนั้น กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมงจึงได้ปรับแนวทางการปฏิบัติงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยใช้นโยบาย “ประชาสัมพันธ์นำการจับกุม” มาเป็นยุทธวิธีในการดำเนินการ โดยจัดให้มีการฝึกอบรมอาสาสมัครขึ้นทั่วประเทศ ตลอดจนประชาสัมพันธ์มาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำแก่ประชาชนในทุกรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การใช้สื่อต่างๆ ทั้งทางวิทยุ ทางโทรทัศน์ วิทยุไอ แผ่นพับ หรือการบรรยายให้ความรู้เรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำแก่เยาวชนตามโรงเรียนต่างๆ ตลอดจนการจัดให้สำนักงานของหน่วยงานในสังกัดของกองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทุกแห่งมีห้องนิทรรศการสำหรับ

ให้ความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำแก่ประชาชนทั่วไปด้วย สำหรับโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของกรมประมงนั้น มุ่งเน้นการดำเนินการโดยความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของทางราชการกับประชาชนในท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์อย่างเป็นระบบมีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนสามารถรวมตัวเป็นกลุ่มพลังเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- 3) ผลการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มโครงการเมื่อปี 2540 เป็นต้นมา กรมประมงได้อนุมัติให้จัดตั้งโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำกรมประมง โดยให้จัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งหมด 56 จังหวัด 5,521 คน แบ่งเป็น การฝึกอบรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยส่วนบริหารจัดการประมงทะเล 24 จังหวัด 85 รุ่น จำนวน 3,000 คน และฝึกอบรมในพื้นที่แหล่งน้ำจืดรวม 37 จังหวัด 67 รุ่น จำนวน 2,521 คน (รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 8.2) ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาโดยกรมประมงถือว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ต่อมาเมื่อมีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมประมงจึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการในส่วนของการจัดฝึกอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์สัตว์น้ำเอง เพื่อให้ความต้องการในการจัดฝึกอบรมเกิดจากความต้องการและเกิดความร่วมมือร่วมใจกันในท้องถิ่นเองอย่างแท้จริง

ตารางที่ 8.2

สรุปจำนวนอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำรายจังหวัด

ลำดับที่	จังหวัด	อาสาสมัคร ทะเล		อาสาสมัคร น้ำจืด		รวม (คน)
		รุ่น	คน	รุ่น	คน	
1	สตูล	6	264	-	-	264
2	สงขลา	7	194	-	-	194
3	ปัตตานี	5	160	-	-	160
4	ตรัง	1	30	-	-	30
5	ประจวบคีรีขันธ์	6	215	4	213	428
6	เพชรบุรี	3	97	1	30	127
7	ภูเก็ต	1	30	-	-	30
8	สมุทรสงคราม	3	109	-	-	109
9	ระยอง	2	71	-	-	71
10	สมุทรปราการ	3	95	-	-	95
11	นราธิวาส	4	90	-	-	90

ลำดับที่	จังหวัด	อาสาสมัคร ทะเล		อาสาสมัคร น้ำจืด		รวม (คน)
		รุ่น	คน	รุ่น	คน	
12	สุราษฎร์ธานี	5	150	3	148	298
13	กระบี่	2	79	-	-	79
14	พัทลุง	1	41	2	65	106
15	จันทบุรี	1	30	-	-	30
16	พังงา	2	61	-	-	61
17	ชลบุรี	9	384	-	-	384
18	นครศรีธรรมราช	5	180	-	-	180
19	ตราด	3	118	-	-	118
20	ฉะเชิงเทรา	2	65	-	-	65
21	ชุมพร	7	272	-	-	272
22	สมุทรสาคร	3	139	-	-	139
23	ระนอง	3	86	-	-	86
24	ยะลา	1	40	1	37	77
25	นนทบุรี	-	-	1	32	32
26	สิงห์บุรี	-	-	2	61	61
27	น่าน	-	-	1	30	30
28	มหาสารคาม	-	-	2	60	60
29	สุโขทัย	-	-	1	30	30
30	ลพบุรี	-	-	2	60	60
31	นครราชสีมา	-	-	3	111	111
32	ลำพูน	-	-	1	30	30
33	สระบุรี	-	-	1	30	30
34	กำแพงเพชร	-	-	1	33	33
35	ราชบุรี	-	-	2	60	60
36	อำนาจเจริญ	-	-	1	30	30
37	ลำปาง	-	-	4	135	135
38	นครปฐม	-	-	4	243	243
39	อยุธยา	-	-	2	79	79
40	เชียงใหม่	-	-	4	158	158
41	ขอนแก่น	-	-	1	37	37
42	พิษณุโลก	-	-	1	40	40
43	อุดรดิตถ์	-	-	2	83	83
44	บุรีรัมย์	-	-	1	40	40
45	สกลนคร	-	-	2	88	88
46	กาฬสินธุ์	-	-	2	60	60
47	อุบลราชธานี	-	-	4	136	136

ลำดับที่	จังหวัด	อาสาสมัคร ทะเล		อาสาสมัคร น้ำจืด		รวม (คน)
		รุ่น	คน	รุ่น	คน	
48	นครสวรรค์	-	-	1	38	38
49	กาญจนบุรี	-	-	2	61	61
50	พะเยา	-	-	1	30	30
51	เชียงราย	-	-	1	30	30
52	พิจิตร	-	-	1	31	31
53	สระแก้ว	-	-	1	35	35
54	หนองบัวลำภู	-	-	1	40	40
55	อุทัยธานี	-	-	1	30	30
56	อ่างทอง	-	-	2	67	67
รวมทั้งสิ้น		85	3,000	67	2,521	5,521

เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กรมประมงจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจโครงการอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้น โดยมีการจัดฝึกอบรมอาสาสมัครทรัพยากรสัตว์น้ำใน 33 จังหวัด ซึ่งดำเนินการในปีงบประมาณ 2546 รวม 42 รุ่น รับผิดชอบโครงการโดยสำนักบริหารจัดการด้านการประมง ส่วนบริหารจัดการประมงทะเล และส่วนบริหารจัดการประมงน้ำจืด ดำเนินการจัดฝึกอบรมโดยศูนย์ป้องกันและปราบปรามประมงทะเล และศูนย์ป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืดโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประมงจังหวัด และศูนย์การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ร่วมดำเนินการ รายชื่อจังหวัดนำร่องที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในเขตพื้นที่ที่ได้รับการอบรมแสดงดังตารางที่ 8.3

ตารางที่ 8.3

จังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ารับการอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์สัตว์น้ำนำร่องการถ่ายโอนฯ

1	กระบี่	12	นครศรีธรรมราช	23	ยะลา
2	กาญจนบุรี	13	บุรีรัมย์	24	ระยอง
3	กาฬสินธุ์	14	ประจวบคีรีขันธ์	25	ลำปาง
4	ขอนแก่น	15	ปัตตานี	26	สงขลา
5	ฉะเชิงเทรา	16	พระนครศรีอยุธยา	27	สตูล
6	ชุมพร	17	พังงา	28	สมุทรปราการ
7	เชียงใหม่	18	พัทลุง	29	สมุทรสาคร
8	ตรัง	19	พิษณุโลก	30	สุพรรณบุรี
9	ตราด	20	เพชรบุรี	31	สุราษฎร์ธานี
10	นครพนม	21	เพชรบูรณ์	32	อุทัยธานี
11	นครราชสีมา	22	แพร่	33	อุบลราชธานี

สำหรับขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปรามการประมงประมงที่สำนักบริหารจัดการด้านการประมง เพื่อรับทราบรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติในการดำเนินการจัดฝึกอบรมและการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปรามฯ ติดต่อประสานงานขึ้นต้นกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อการถ่ายโอนภารกิจ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานประสานการถ่ายโอนภารกิจประจำจังหวัดและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ
- 3) ศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปรามฯ ให้คำแนะนำในการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครตามขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เลี้ยง และชี้แนะในการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำประจำท้องถิ่น เช่น การกำหนดระเบียบ ข้อบังคับการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัคร การตั้งที่ทำการศูนย์อาสาสมัคร เป็นต้น
- 4) สำนักบริหารจัดการด้านการประมงจะโอนเงินให้ศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปรามการประมงน้ำจืด/ทะเล ที่รับผิดชอบในการเป็นพี่เลี้ยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดฝึกอบรม ทุนละ 20,000 บาท ส่วนวัสดุ อารัม คู่มือ ให้เบิกได้ที่ส่วนบริหารจัดการประมงน้ำจืด/ทะเลได้ทุนละ 30 ชุด
- 5) ศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปรามฯ และสำนักงานประมงจังหวัดร่วมกันให้คำปรึกษา แนะนำและสนับสนุนการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขั้นตอนจนกว่าจะแล้วเสร็จ
- 6) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎ ระเบียบ เพื่อจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครประจำท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ให้สำนักงานประมงจังหวัดส่งมอบบัญชีรายชื่อสมาชิกอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่ก่อนแล้วในท้องถิ่นนั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปบริหารในศูนย์อาสาสมัครของท้องถิ่นต่อไป
- 7) ศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปรามฯ ร่วมกับสำนักงานประมงจังหวัดส่งมอบบัญชีรายชื่อให้แก่ศูนย์บริหารการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด พร้อมให้คำแนะนำในการออกระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำประจำท้องถิ่น และการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้แก่จังหวัดที่มีได้มีการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในปีงบประมาณ 2546 และมีกลุ่มอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำอยู่ในพื้นที่

- 8) ศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปรามฯ สรุปผลรายละเอียดการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งถึงสำนักบริหารจัดการด้านการประมง ภายใน 7 วัน เพื่อจะได้ดำเนินการรวบรวมเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการถ่ายโอนภารกิจการอบรบอาสาสมัครอนุรักษ์สัตว์น้ำนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อการถ่ายโอนภารกิจดังต่อไปนี้

- 1) กรมประมง ยกเลิกคำสั่งจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และระเบียบกรมประมงว่าด้วยเรื่องอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เมื่อการดำเนินการถ่ายโอนเสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ 2546
- 2) สำนักบริหารจัดการด้านการประมงกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการอาสาสมัครทั่วประเทศในการจัดกิจกรรมของอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ
- 3) ศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปรามฯ ประสานงานกับทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ภายใต้แผนการถ่ายโอนภารกิจ

3.1 ส่งเสริมสนับสนุน ให้คำแนะนำการจัดฝึกอบรม ในลักษณะการเป็นพี่เลี้ยง ให้แก่ผู้จัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. อบจ. หรือ เทศบาล)

3.2 ดำเนินการตามขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ

- 4) สำนักงานประมงจังหวัด

4.1 การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด

4.2 รวบรวมบัญชีรายชื่อสมาชิกอาสาสมัครทั้งหมดที่มีอยู่ภายในเขตจังหวัด ส่งมอบให้แก่ผู้แทนศูนย์บริหารการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด พร้อมทั้งคู่มือการดำเนินโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทุกจังหวัดทั่วประเทศที่มีสมาชิกอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยผู้จัดการโครงการจะจัดทำเอกสารส่งให้ทุกจังหวัดเพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจต่อไป

- 5) ผู้แทนศูนย์บริหารการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด

5.1 เข้าร่วมภารกิจการถ่ายโอนโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ กรมประมงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 รับมอบบัญชีรายชื่อสมาชิกอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตจังหวัด แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. อบจ. เทศบาล)

6.1 เตรียมการรับมอบภารกิจโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ

6.2 จัดทำระเบียบเพื่อจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และ กฎเกณฑ์ของสมาชิกอาสาสมัครเพื่อการบริหารงานอาสาสมัครในศูนย์

6.3 รับสมัครสมาชิก เพื่อคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ ทรัพยากรสัตว์น้ำ

6.4 ประสานงานกับสำนักงานประมงจังหวัด ศูนย์/หน่วยป้องกันและปราบปราม ของกรมประมงในการเตรียมการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครตามขั้นตอน และวิธีการจัดฝึกอบรม

6.5 จัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำตามที่กำหนดใน หลักสูตร

การดำเนินงานตามขั้นตอนดังกล่าวและการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการ เสร็จเรียบร้อยแล้วภายในปีงบประมาณ 2546 ดังนั้น จึงดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการจัดฝึกอบรม ประชาชนทั่วไป (อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ) เสร็จเรียบร้อยแล้ว

ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ ทรัพยากรสัตว์น้ำ) คือ ปัญหาความล่าช้าในการถ่ายโอนเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบ ราชการใหม่ในปี 2545 อย่างไรก็ดี เนื่องจากเป็นภารกิจที่มีการดำเนินงานไม่มีความซับซ้อนมากนัก หรือไม่ได้ใช้เทคนิควิธีการในการดำเนินงาน รวมทั้งมีส่วนราชการส่วนกลางและภูมิภาคคอยเป็นที่เลี้ยง ให้อำนาจแนะนำ ปรึกษาตลอดจนจัดทำคู่มือการปฏิบัติ รวมถึงมีแผนปฏิบัติการเพื่อการถ่ายโอนภารกิจด้าน นี้อย่างชัดเจนจึงทำให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นไปได้อย่างดี ไม่มีปัญหามากนัก

(3) การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ภารกิจการปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมส่งเสริมการเกษตรได้ขอยกเลิก การถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากไม่มีภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว

(4) การควบคุมไฟป่า

ภารกิจการควบคุมไฟป่ากำลังมีการทยอยถ่ายโอน โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและ พันธ์พืชแจ้งว่า เนื่องจากกรมฯ ไม่มีข้อมูลแผนที่แสดงอาณาเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน จึงต้องขอความร่วมมือจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขอให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2,922 แห่ง จัดส่งแผนที่ระวางมาตราส่วน 1 : 50,000 เพื่อกำหนด ขอบเขตพื้นที่ปฏิบัติงานควบคุมไฟป่า โดยจะมีการทยอยถ่ายโอนกำหนดแล้วเสร็จในปี 2549 ทั้งนี้ มี การจัดฝึกอบรมและเริ่มถ่ายโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วประมาณ 400 แห่ง จาก จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด 2,922 แห่ง รวม 66 จังหวัด ทั้งนี้ จังหวัดที่ไม่มีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นมีจำนวน 9 จังหวัด คือ นครนายก

นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรสงคราม สมุทรปราการ สิงห์บุรี และอ่างทอง และในแต่ละจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าสงวนก็มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการจัดบริการด้านไฟฟ้าแตกต่างกัน ซึ่งรายละเอียดแสดงดังตารางที่ 8.4

ตารางที่ 8.4

สรุปข้อมูลจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่	จังหวัด	จำนวน อปท. (แห่ง)	ความพร้อม		
			มาก	ปานกลาง	น้อย
1	กาญจนบุรี	30	1	25	4
2	กาฬสินธุ์	60	15	45	-
3	กระบี่	52	3	29	20
4	กำแพงเพชร	22	-	14	8
5	ขอนแก่น	52	19	25	8
6	จันทบุรี	32	13	12	7
7	ฉะเชิงเทรา	5	2	3	-
8	ชลบุรี	25	4	20	1
9	ชัยนาท	7	2	5	-
10	ชุมพร	42	3	39	-
11	ชัยภูมิ	2	-	16	16
12	เชียงราย	95	14	56	25
13	เชียงใหม่	131	20	91	20
14	ตราด	27	1	18	8
15	ตาก	32	5	22	5
16	ตรัง	62	12	20	30
17	น่าน	63	17	36	10
18	นราธิวาส	39	2	27	10
19	นครสวรรค์	23	-	22	1
20	นครราชสีมา	88	13	40	35
21	นครศรีธรรมราช	83	16	55	12
22	นครพนม	24	4	10	10
23	หนองคาย	59	-	58	1
24	หนองบัวลำภู	44	2	21	21
25	บุรีรัมย์	70	6	32	32
26	ปราจีนบุรี	10	2	4	4
27	ปัตตานี	27	3	24	-
28	ประจวบคีรีขันธ์	27	3	13	11

ลำดับที่	จังหวัด	จำนวน อปท. (แห่ง)	ความพร้อม		
			มาก	ปานกลาง	น้อย
29	แพร่	56	5	45	6
30	พิษณุโลก	29	-	15	14
31	เพชรบูรณ์	58	7	36	15
32	พิจิตร	44	8	28	8
33	เพชรบุรี	34	4	25	5
34	พิจิตร	3	-	2	1
35	พัทลุง	35	15	13	7
36	พะเยา	45	12	27	6
37	ภูเก็ต	15	9	6	-
38	แม่ฮ่องสอน	37	5	30	2
39	มหาสารคาม	30	5	25	-
40	มุกดาหาร	43	10	32	1
41	ยะลา	25	5	13	7
42	ยโสธร	51	2	43	6
43	ระยอง	23	7	13	3
44	ระนอง	31	3	27	1
45	ราชบุรี	21	-	5	16
46	ร้อยเอ็ด	30	13	17	-
47	ลำปาง	86	8	62	16
48	ลำพูน	23	8	15	-
49	เลย	86	11	71	4
50	ลพบุรี	31	7	4	20
51	ศรีสะเกษ	77	19	38	20
52	สระแก้ว	48	-	45	3
53	สุราษฎร์ธานี	66	6	48	12
54	สกลนคร	68	-	64	4
55	สุโขทัย	29	5	20	4
56	สตูล	31	2	19	10
57	สงขลา	57	1	13	43
58	สุรินทร์	72	7	51	14
59	สระบุรี	20	-	1	19
60	สุพรรณบุรี	18	-	18	-
61	สมุทรสาคร	8	1	-	7
62	อำนาจเจริญ	41	5	36	-
63	อุดรดิตถ์	40	22	16	2
64	อุบลราชธานี	120	36	36	48

ลำดับที่	จังหวัด	จำนวน อปท. (แห่ง)	ความพร้อม		
			มาก	ปานกลาง	น้อย
65	อุทัยธานี	25	2	21	2
66	อุดรธานี	92	11	66	15
รวม 66 จังหวัด		2,922	454	1,828	640

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการควบคุมไฟฟ้า มีดังต่อไปนี้

- 1) ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้า และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน
- 2) สืบหาข้อมูลและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการควบคุมไฟฟ้า ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลที่ได้รับจากสำนักงานป่าไม้จังหวัดทุกจังหวัด ตามหนังสือกรมป่าไม้ที่ กษ 0742.4 / 1147 ลงวันที่ 16 มกราคม 2544 เรื่อง ขอให้สืบหาข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในเขตการปกครอง สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของกรมป่าไม้ มีรายละเอียดตามตารางที่ 8.4 ข้างต้น
- 3) เตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการควบคุมไฟฟ้า โดยสำนักงานป่าไม้จังหวัด จำนวน 66 จังหวัด ที่มีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรม ทั้งนี้ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการที่จะนำความรู้ที่ได้รับไปดำเนินการฝึกอบรมและจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครป้องกันไฟป่าประจำตำบลหรือประจำหมู่บ้าน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่ป่าชุมชนหรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ใกล้ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้รับการสนับสนุนและคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่สำนักควบคุมไฟฟ้า สำนักงานป่าไม้เขต หรือสำนักงานป่าไม้จังหวัด โดยมีเป้าหมายการอบรมในปี 2545 ปี 2546 และปี 2547 จำนวน 66, 104, และ 58 รุ่น ตามลำดับ ซึ่งเป็นจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 856 แห่ง 1,397 แห่ง และ 699 แห่ง ตามลำดับ ฉะนั้น รวม 3 ปี ตามแผนจะมีการอบรมทั้งสิ้น 228 รุ่น รวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 2,922, แห่ง ดังแสดงตามตารางที่ 8.5

ตารางที่ 8.5

แผนการอบรมภารกิจดำเนินการควบคุมไฟป่า

ปี	อปท. (แห่ง)	รุ่น
2545	856	66
2546	1,397	104
2547	669	58
รวม	2,922	228

- 4) ฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันไฟป่า จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครป้องกันไฟป่า กำหนดเขตพื้นที่ในการควบคุมไฟป่าและปฏิบัติการกิจควบคุมไฟป่า โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และมีเจ้าหน้าที่จากสำนักควบคุมไฟป่าและสำนักงานป่าไม้จังหวัดเป็นผู้ให้การสนับสนุนและให้คำแนะนำ และการฝึกอบรมได้รับงบประมาณสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 - 5) มอบภารกิจการควบคุมไฟป่าให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักควบคุมไฟป่า สำนักงานป่าไม้จังหวัด และสำนักงานป่าไม้เขตเป็นผู้สนับสนุนและให้คำแนะนำ
 - 6) ติดตามประเมินผลการดำเนินการ สรุปผลการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขโดยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้
- นอกจากขั้นตอนการดำเนินการถ่ายโอนข้างต้นแล้ว กรมอุทยานฯ ยังต้องดำเนินการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่า และการกำหนดแนวเขตพื้นที่ปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดที่กล่าวมานี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนทำการส่งมอบภารกิจงานควบคุมไฟป่า

ในทางปฏิบัติผลการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ดำเนินการไปแล้ว ดังนี้

- 1) การฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.1 การฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการไปแล้ว
 - 1.2 การฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการจัดตั้งงบประมาณเพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยได้รับงบประมาณ

สนับสนุนจากรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแล้ว ต้องดำเนินการฝึกอบรมตามหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันไฟป่า โดยเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นไปจนกว่าจะแล้วเสร็จทั้งหมด

- 2) การจัดทำคู่มือปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยได้รวบรวมข้อมูลทั้งหมดจัดส่งให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดพิมพ์ ซึ่งขณะนี้คู่มือปฏิบัติงานดังกล่าวจัดพิมพ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว
- 3) การแก้ไขกฎหมาย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่า จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งกรมป่าไม้ (เดิม) ได้ดำเนินการไปแล้วในปีงบประมาณ 2546 โดยจัดทำเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้ง 2 ฉบับ แต่เนื่องจากผลกระทบจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เป็นผลให้กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชอยู่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยกัน ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการจัดทำเป็นประกาศกระทรวงฯ แต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เท่านั้น
- 4) การกำหนดขอบเขตพื้นที่ปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟป่านั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต้องดำเนินการกำหนดขอบเขตพื้นที่ปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นพื้นที่ปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องดำเนินการในปีงบประมาณ 2547 แต่เนื่องจากปัญหาการจัดตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว ทำให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติงานได้ โดยสำหรับในส่วนของการปฏิบัติเพื่อเตรียมการกำหนดขอบเขตพื้นที่ปฏิบัติงานควบคุมไฟป่านั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งแผนที่ระวางมาตราส่วน 1 : 50,000 แสดงอาณาเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องและเป็น

ปัจจุบันสำหรับใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการต่อไป ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทயอยได้รับแผนที่ดังกล่าวโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งกำลังเร่งรัดจัดส่งอยู่

ปัญหาและอุปสรรคการถ่ายโอนภารกิจ การดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ คือ **ประการแรก** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือในการเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเท่าที่ควร ทั้งนี้การฝึกอบรมดังกล่าวเป็นการถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติตลอดจนการบริหารจัดการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานควบคุมไฟป่า ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้จัดทำแผนการฝึกอบรมเป็นรายปี และได้ติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เข้ารับการฝึกอบรมแต่กลับไม่ได้รับการตอบสนอง

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญและตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องรับถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟป่าจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เนื่องจากผลการดำเนินการฝึกอบรมที่ผ่านมา นอกจากจะมีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งถึงแม้ว่าจะให้ความร่วมมือก็ตาม แต่ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการรับถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟป่าเข้ารับการฝึกอบรม ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่มีอำนาจในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับรับการฝึกอบรมด้วยตนเอง แต่ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ารับการฝึกอบรมแทน เช่น นักการภารโรง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านในชุมชน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่า เนื่องจากตามแผนปฏิบัติงานดังกล่าว ต้องดำเนินการกำหนดแนวเขตควบคุมไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าตามแนวเขตที่กำหนดไว้ ปีงบประมาณ 2546 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อขอข้อมูลแผนที่ระวางมาตราส่วน 1 : 50,000 แสดงอาณาเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน เพื่อเตรียมการกำหนดแนวเขตควบคุมไฟป่าซึ่งดำเนินการต่อไปในปีงบประมาณ 2548 ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่ได้จัดส่งมาให้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดส่งมาให้แล้วก็ไม่เป็นไปตามที่ร้องขอแต่อย่างใด

ประการที่สี่ การดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟป่าของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขาดความต่อเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอันเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ของรัฐบาล เป็นผลให้การดำเนินงานมีความล่าช้าไปบ้าง เจ้าหน้าที่ที่มารับผิดชอบดำเนินการต้องใช้เวลาในการศึกษา ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลบางอย่างขาดความชัดเจน เนื่องจากส่วนราชการที่รับผิดชอบได้ถูกปรับเปลี่ยนหรือยุบเลิกไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ประการที่ห้า การติดต่อประสานงาน และการส่งการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ กำกับดูแลและหน่วยงานผู้ปฏิบัติขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจการ ควบคุมไฟป่านี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ปฏิบัติ ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวข้องในฐานะผู้กำกับดูแลทางด้าน นโยบายเป็นหลัก การดำเนินการในบางเรื่องที่ผ่านมาซึ่งมีลักษณะต้องเป็นการส่งการนั้น ไม่สามารถ กระทำได้โดยตรงระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น เพราะมีฐานะในระดับเดียวกันแต่เมื่อได้ประสานงานผ่านไปทางสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อช่วย ประสาน ก็ไม่ได้รับการตอบสนองเป็นผลให้เกิดความล่าช้าขึ้นได้

ประการที่หก การดำเนินการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการเพื่อถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความล่าช้า ไม่สอดคล้องกับแผนงาน เนื่องจากตาม แผนปฏิบัติงานดังกล่าว ต้องจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ดำเนินการจัดฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันไฟป่า ซึ่งต้องเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้ดำเนินการให้แต่อย่างใด รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนในปีงบประมาณ 2547 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ยังไม่ได้รับแต่อย่างใด

(5) การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบ กิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง

ภารกิจการติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง ได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วม ดำเนินการแล้วตั้งแต่ปี 2546 ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 467/2546 เรื่องแต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ และ หน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 เฉพาะในเขตท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจ หน้าที่ของตน โดยเฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในการทำเหมืองแร่ ประกาศไว้ ณ วันที่ 29 สิงหาคม 2546 ทั้งนี้ ในการถ่ายโอนภารกิจมีการจัดเตรียมความพร้อมทั้งในส่วนของการฝึกอบรมและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานโดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) การจัดฝึกอบรม ตั้งแต่ปลายปี 2545 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้จัดโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขึ้นเพื่อเสริมสร้างความพร้อมและเพิ่มประสิทธิภาพตลอดจนสนับสนุนและช่วยเหลือด้านวิชาการในการปฏิบัติการกิจด้านการจัดการทรัพยากรแร่ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ล่าสุดในปี 2548 ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการหลักสูตร “การประชุมสัมมนาไตรภาคีเพื่อการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมเหมืองแร่” จำนวน 4 ครั้ง ครั้งละ 2 วัน โดยครั้งแรกจัดขึ้นระหว่างวันที่ 19-20 เมษายน 2548 ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 3-4 พฤษภาคม 2548 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 7-8 มิถุนายน 2548 ที่จังหวัดอุบลราชธานี และครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 14-15 มิถุนายน 2548 ที่กรุงเทพมหานคร การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับภารกิจที่ถ่ายโอน การเขียนรายงานผลการปฏิบัติงานผ่านระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Internet) การสร้างทีมงาน การสร้างและบริหารเครือข่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเหมืองแร่ ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการแลกเปลี่ยนความรู้ โดยก่อนหน้าในปี 2546 ได้จัดการฝึกอบรมไป 6 ครั้ง จำนวนประมาณ 800 คน ต่อมาในปี 2547 จัดอบรมไป 16 ครั้ง ประมาณ 500 คน และเมื่อรวมกับปี 2548 จัดอบรมไปแล้วประมาณ 1,500 คน โดยเป็นจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 633 แห่ง รวม 57 จังหวัด ทั้งนี้ อบรมเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเหมืองแร่ในเขตพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจที่ถ่ายโอน และในการจัดการฝึกอบรมทางกรมฯ ได้จัดจ้างให้มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นผู้ดำเนินการ
- 2) การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน ทางกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้จัดทำคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานภารกิจการติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมเกี่ยวเนื่องขึ้น 2 เล่ม โดยเล่มแรกเป็นคู่มือการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบในการทำเหมืองแร่ พ.ศ.2545 เพื่อใช้สำหรับงานตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการฯ ส่วนเล่มที่สอง คือ คู่มือเรื่องการติดตามเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการทำเหมืองแร่ พ.ศ.2545 เพื่อใช้เป็นคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สำหรับปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ คือ การโยกย้ายของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เคยได้รับการฝึกอบรม ซึ่งเข้าใจหน้าที่และบทบาทของภารกิจดีแล้วโยกย้ายไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้ภารกิจเกิดการขาดช่วงเนื่องจากบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่เดิมแทน

คนเก่าไม่เคยได้รับการฝึกอบรม จึงไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของภารกิจนี้รวมทั้งการประสานงานในการดำเนินการกับกรมฯ ก็มีความยากลำบากขึ้น ทั้งนี้ พบว่าการโยกย้ายในลักษณะมีอยู่เป็นจำนวนมากพอสมควร

(6) การดำเนินการตามกฎหมาย (ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510)

เช่นเดียวกับการกิจการติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง คือ มีการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับเดียวกัน โดยแต่งตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โดยให้อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็น/คำแนะนำ และการรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการร้องเรียนจากการทำเหมืองแร่ และมีการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนเช่นเดียวกันดังนี้

- 1) การจัดการฝึกอบรม งานการดำเนินการตามกฎหมายทางกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้อบรมและให้ความรู้ทั้งในด้านวิชาการและปฏิบัติการไปในคราวเดียวกันกับการอบรมในการกิจการติดตามตรวจสอบฯ กิจการเหมืองแร่ โดยอบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วทั้งสิ้น 633 แห่ง รวม 57 จังหวัด
- 2) การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน การกิจการดำเนินการตามกฎหมาย กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานขึ้น 2 เล่ม ได้แก่ คู่มือวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการให้ความเห็นในการพิจารณาอนุญาตประทานบัตรเหมืองแร่ พ.ศ.2545 เพื่อใช้เป็นคู่มือสำหรับงานการมีส่วนร่วมให้ความเห็นในการพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการ และคู่มือวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการให้ความเห็น/คำแนะนำ และการรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการร้องเรียนจากการทำเหมืองแร่ พ.ศ.2545 เพื่อใช้สำหรับการให้ความเห็น/คำแนะนำ และการรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ เช่นเดียวกับการกิจการติดตามและตรวจสอบฯ ตามพระราชบัญญัติแร่ฯ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้รับการฝึกอบรมแล้วทำให้การประสานงาน ความเข้าใจ และการให้ความสำคัญต่อบทบาทและหน้าที่มีปัญหาพอสมควร

(7) โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดได้ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมดำเนินการจัดทำข้อเสนอโครงการ เสนอจังหวัดเพื่อพิจารณาบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ทั้งนี้ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนโดยกำหนดโครงการถ่ายโอนการสนับสนุนแผนปฏิบัติการ

เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจังหวัดขึ้น ซึ่งสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีบทบาทในการวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญในภาพรวมของประเทศ ข้อจำกัดของงบประมาณ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป และในการถ่ายโอนโครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำข้อเสนอโครงการ ประกอบด้วย 4 กลุ่มโครงการ คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การเฝ้าระวังและป้องกันภัย การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม และการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย

(8) งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน

ภารกิจในส่วนนี้ กรมควบคุมมลพิษได้ขอให้มีการแก้ไขแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเหตุผล 3 ประการด้วยกัน ซึ่งตามบันทึกข้อความส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กองแผนงานและประเมินผลที่ ทส 0303/3572 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2547 เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบุเหตุผลทั้ง 3 ประการไว้ดังนี้

ประการแรก เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการอยู่แล้วตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (24) 17 (5) และ มาตรา 18 กำหนดไว้

ประการที่สอง เป็นภารกิจที่ดำเนินการในพื้นที่ที่กรมควบคุมมลพิษยังไม่ได้มีการดำเนินการมาก่อนโดยการดำเนินการของกรมควบคุมมลพิษในช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของประเทศเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม กรมควบคุมมลพิษเห็นว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนก็จะเป็นประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในการใช้ข้อมูลสำหรับวางแผนจัดการปัญหามลพิษในเขตพื้นที่รับผิดชอบ กรมควบคุมมลพิษจึงเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหน้าที่ต่อไป

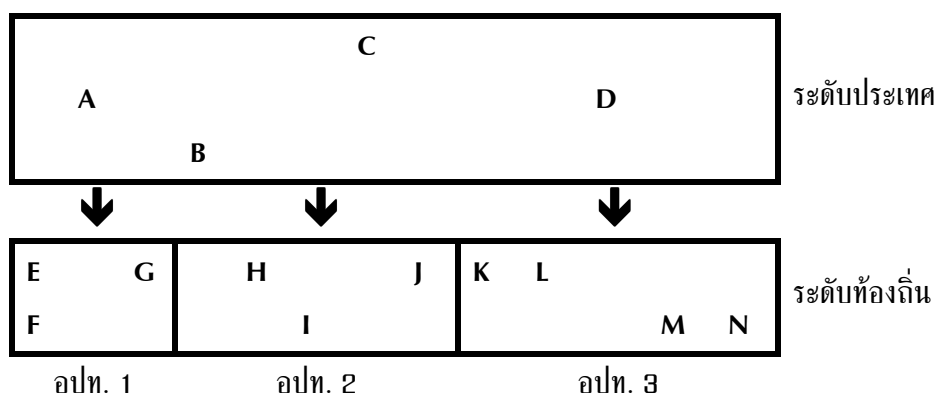
ประการที่สาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษในการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ ทำให้กรมควบคุมมลพิษยังคงต้องดำเนินการภารกิจดังกล่าวอยู่ และไม่สามารถมอบบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือและ

อุปกรณ์ในการดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น กรมควบคุมมลพิษจะยังคงดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของประเทศต่อไป เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการในส่วนที่เป็นเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อจะได้นำผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหามลพิษในท้องถิ่นของตนได้อย่างเหมาะสม และทัน่วงทีก่อนที่จะเกิดภาวะมลพิษที่รุนแรงและยากต่อการแก้ไข โดยกรมควบคุมมลพิษจะดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการฝึกอบรมและให้การสนับสนุนด้านวิชาการในการดำเนินการ

สรุปโดยรวมตามหลักการของกรมควบคุมมลพิษที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงการถ่ายโอนคือ กรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นหน่วยงานระดับประเทศควรที่จะมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ เพื่อให้ได้ข้อมูลภาพรวมในระดับประเทศอันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนและดำเนินการในระดับภาพรวม ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้วจึงควรที่จะดำเนินการสนับสนุนกับส่วนกลาง โดยดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจุดหรือพื้นที่ที่มีความละเอียดมากกว่าที่กรมควบคุมมลพิษตรวจในระดับประเทศ เพื่อให้ได้ข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น ฉะนั้น งานในด้านนี้จึงควรแบ่งระดับการดำเนินการออกเป็น 2 ระดับโดยกรมฯ รับผิดชอบในภาพรวมระดับประเทศ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในภาพย่อยระดับท้องถิ่น ดังเช่น การตรวจสอบคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษจะรับผิดชอบดำเนินการเฉพาะแม่น้ำสายหลัก ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในแม่น้ำสายรอง คูคลอง และลำธารในระดับย่อยลงไป ดังแสดงตามแผนภาพที่ 8.1

แผนภาพที่ 8.1

การแบ่งระดับการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม



หมายเหตุ : A, B, C,...,N คือ จุดการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามแผนภาพที่ 8.1 ในพื้นที่ระดับประเทศซึ่งแสดงตามแถบสีเหลี่ยมด้านบน จะมีการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม 4 จุดตั้งแต่ A ถึง D ซึ่งการตรวจสอบระดับนี้จะทำให้ข้อมูลภาพรวมของพื้นที่แถบสีเหลี่ยมด้านบน หรือเป็นพื้นที่ระดับประเทศว่ามีคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร ต่อมาในระดับท้องถิ่น เมื่อมีการแบ่งพื้นที่ย่อยตามเขตการปกครองท้องถิ่นดังแสดงตามแถบสีเหลี่ยมด้านล่าง จะเห็นได้ว่าการตรวจในระดับประเทศอาจไม่สนองต่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้ ดังเช่น เขตพื้นที่ของ อปท. 1 และ อปท. 3 จะมีการตรวจในระดับประเทศเพียง 1 จุด ส่วน อปท. 2 มีการตรวจในระดับประเทศ 2 จุด ดังนั้น ในสภาพความเป็นจริงข้อมูลในระดับประเทศจึงไม่สามารถนำมาใช้ในระดับท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน ในระดับท้องถิ่นจึงต้องมีการตรวจเพิ่มเติมเพื่อให้รู้รายละเอียดของคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนดังแสดงตามการตรวจ E ถึง N ซึ่งจุดการตรวจนี้หากเป็นการวัดคุณภาพน้ำ ก็จะเป็นการวัดคุณภาพน้ำในระดับย่อยตามแม่น้ำสายรองและลำธารต่างๆ ส่วนการวัดคุณภาพอากาศและเสียง ตามหลักการก็เป็นการวัดในระดับย่อยในพื้นที่ต่างกันไป อย่างไรก็ตาม แม้ตามแผนปฏิบัติการฯ จะมีการกำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจ โดยให้คงภารกิจในส่วน of แม่น้ำสายหลักและน้ำทะเลชายฝั่งให้เป็นหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษก็ตาม แต่เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติการทางกรมฯ จึงขอแก้ไขแผนปฏิบัติการฯ โดยไม่กำหนดให้มีการถ่ายโอน เพื่อให้ส่วนกลางสามารถปฏิบัติในระดับของตนต่อไปได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถปฏิบัติการได้อยู่แล้วแม้จะไม่มีถ่ายโอน

กล่าวโดยสรุป งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่น ในทางหลักการจะเป็นการยกเลิกการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ แต่ทางปฏิบัติท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรร่วมกันปฏิบัติการนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกระดับ ด้วยเหตุนี้แม้จะไม่มีถ่ายโอน แต่กรมควบคุมมลพิษก็ดำเนินการจัดฝึกอบรมการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานในระดับของตนได้อย่างเหมาะสม

ในระยะเริ่มแรกจากที่แผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษจึงเริ่มเตรียมความพร้อมโดยมีการอบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 39 หน่วยงานตามการตรวจสอบระดับมาตรฐานของการตรวจสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการอบรมเสร็จทางกรมควบคุมมลพิษทำหนังสือไปถึงสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) ด้วยเหตุนี้ทาง สกล. จึงกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจแล้วให้กับ 39 หน่วยงานที่ได้รับการอบรม ตามเอกสารรายงานผลการถ่ายโอนจึงปรากฏว่ามีการถ่ายโอนในภารกิจส่วนนี้เรียบร้อยแล้ว ทั้งที่จริงกรมฯ ไม่ได้ตั้งใจส่งมอบภารกิจ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการแบ่งระดับการปฏิบัติงาน ประกอบกับผลการประเมิน 39 หน่วยงานที่เข้ารับการอบรม พบว่าไม่สามารถดำเนินการตามวิธีการมาตรฐานด้วยเหตุผลหลัก คือ ไม่มีเครื่องมือและอุปกรณ์ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะเครื่องมือเหล่านี้มีราคาสูง ดังนั้น กรมฯ จึงยื่นเรื่องต่อ สกล. ให้มี

การทบทวนแผนปฏิบัติการฯ และจัดการฝึกอบรมใหม่ด้วยวิธีการอย่างง่าย ซึ่งใช้เครื่องมืออุปกรณ์ที่มีราคาไม่แพง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองในระดับท้องถิ่นได้

กรมควบคุมมลพิษจึงร่วมกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ดำเนินการจัดอบรมหลักสูตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่ายขึ้น เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่ายได้ด้วยตัวเอง อีกทั้งมีความเข้าใจและเพิ่มทักษะการเรียนรู้ การเฝ้าระวัง การตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานควบคุม กำกับ และติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กิจกรรมการฝึกอบรม เป็นการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วย การบรรยายให้ความรู้ โดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ ฝึกปฏิบัติในภาคสนาม ฝึกการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่าย ทดสอบความรู้และทดสอบด้วยการปฏิบัติ ซึ่งการอบรมจะใช้ระยะเวลา 3 วัน โดยเนื้อหาวิชาประกอบด้วย แนวทางการดำเนินงานการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง การติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำ อากาศและเสียง ภาคของเสียงและสารอันตราย และการฝึกปฏิบัติภาคสนาม แลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินงาน การเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

โดยก่อนหน้าที่จะจัดอบรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมฯ ได้จัดอบรมให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคทั้ง 16 แห่งทั่วประเทศ เพื่อให้สามารถเป็นวิทยากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปได้ นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษยังได้จัดทำคู่มือการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่ายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นได้ภายใต้ข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ และเป็นการปลูกจิตสำนึกสร้างความตระหนักต่อท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยคู่มือการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่ายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ การติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำ การติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศในบรรยากาศและระดับเสียง และการติดตามตรวจสอบภาคของเสียงและสารอันตราย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งผู้ที่สนใจทั่วไปสามารถดาวน์โหลดคู่มือเหล่านี้ได้ทาง Website ของกรมควบคุมมลพิษด้วย

สำหรับการอบรมที่ผ่านมาได้มีการอบรมไปแล้วเพียง 1 รุ่น โดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 6 นนทบุรี ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบควบคุม 6 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง และสิงห์บุรี ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษดำเนินการจัดฝึกอบรม เมื่อวันที่ 6-8 กรกฎาคม 2548 ณ โรงแรมอู่ทองอินน์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีเจ้าหน้าที่จากเทศบาลนครเข้าร่วม 4 แห่ง ๆ ละ 1 คน เจ้าหน้าที่จากเทศบาลเมือง 13 แห่ง ๆ ละ 1 คน และเจ้าหน้าที่จากเทศบาลตำบล 26 แห่ง ๆ ละ 1 คน รวมเป็นเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมการฝึกอบรม

ทั้งหมด 43 แห่ง แต่ทั้งนี้ในงบประมาณปี 2549 ทางกรมฯ ไม่ได้บริหารจัดการงบประมาณการจัดอบรมในส่วนนี้ ทำให้ในปีงบประมาณปี 2549 จะไม่มีการจัดอบรมในรุ่นที่ 2 ต่อ

ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนงานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน มีดังนี้คือ **ประการแรก** ด้วยเหตุผลตามแนวทางของกรมควบคุมมลพิษเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกระดับ จึงทำให้ภารกิจในส่วนนี้ถูกย่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ไม่ควรกำหนดให้มีการถ่ายโอน โดยควรให้มีการดำเนินการร่วมกัน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วตามกฎหมาย ดังนั้น ภารกิจในด้านนี้จึงไม่มีการถ่ายโอน และ**ประการที่สอง** งบประมาณการจัดฝึกอบรม แม้จะไม่มีถ่ายโอนแต่เพื่อการดำเนินการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทางกรมควบคุมมลพิษร่วมกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคได้จัดให้มีการอบรมการตรวจสอบมลพิษอย่างง่ายดังกล่าวแล้ว แต่การดำเนินงานก็มีอุปสรรค โดยขาดงบประมาณในการสนับสนุน ทำให้จัดอบรมไปได้เพียงรุ่นเดียวในปีงบประมาณ 2548 ส่วนปีงบประมาณ 2549 ไม่ได้จัดสรรสำหรับการฝึกอบรมในส่วนนี้ ทำให้การเสริมศักยภาพด้านการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศยังไม่สามารถทำให้บังเกิดผลได้

(9) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วยการควบคุมมลพิษ

ในภารกิจนี้สถานภาพการถ่ายโอนที่แท้จริง คือ การยกเลิกการถ่ายโอนที่กำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แต่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมถึงจัดทำรายงานเบื้องต้นตามเดิม ทั้งนี้ การยกเลิกการถ่ายโอนมาจากการตีความของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ดังสรุปสาระสำคัญได้ว่า

ประการแรก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่ นร 0601/361 ลงวันที่ 27 เมษายน 2543 แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 10) ว่า “การแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ไม่น่าจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นภายในเขตท้องถิ่นของตนโดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้คำแนะนำช่วยเหลือและควบคุมตรวจสอบ มิได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแต่อย่างใด”

ประการที่สอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร 0901/1309 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2546 แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ว่า “การที่จะแต่งตั้งให้

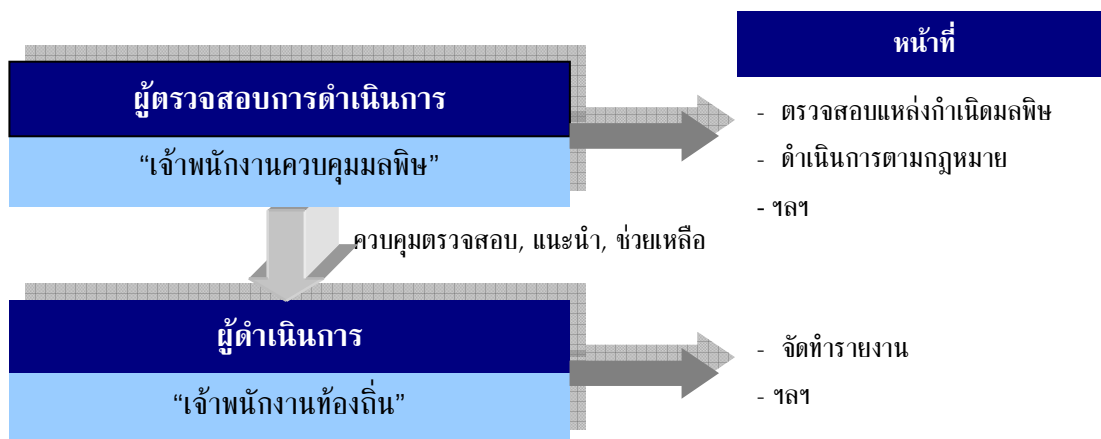
เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วยอีกตำแหน่งหนึ่งจะส่งผลให้ผู้ดำเนินการกับผู้ตรวจสอบการดำเนินการและผู้ให้คำปรึกษาเป็นบุคคลเดียวกันซึ่งเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 10) ได้เคยให้ความเห็นไว้ สำหรับกรณีที่แต่งตั้งให้ผู้ได้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้น แม้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถแต่งตั้งบุคคลใดดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ก็ตาม แต่โดยที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การแต่งตั้งผู้ได้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะผู้ได้บังคับบัญชาย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้”

ทั้งนี้ โดยแต่เดิมกรมควบคุมมลพิษตั้งใจจะถ่ายโอนภารกิจนี้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อมีอำนาจในการตรวจหาแหล่งกำเนิดมลพิษรวมถึงการดำเนินการตามกฎหมาย เนื่องจากเดิมกรมควบคุมมลพิษไม่มีหน่วยงานในระดับจังหวัด ทำให้ภารกิจนี้ดำเนินการได้ในขอบเขตที่จำกัด ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ก็จะทำให้การตรวจหาแหล่งกำเนิดมลพิษ และการบังคับตามกฎหมายเป็นไปอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดในระบบการดำเนินการและการตรวจสอบ (ดังแสดงตามแผนภาพที่ 8.2) โดยแต่เดิมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจสอบการดำเนินการ อันได้แก่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับผู้ดำเนินการ อันได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นภายในเขตท้องถิ่นของตน จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ อีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำรายงานรวบรวมข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจักได้ตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษและดำเนินการบังคับตามกฎหมายต่อไป นั่นคือเป็นการตรวจสอบแนะนำช่วยเหลือตามการดำเนินการจัดทำรายงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีความถูกต้องเพื่อการจัดการควบคุมมลพิษ

แผนภาพที่ 8.2

หน้าที่และความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติการกิจการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านมลพิษ



เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นยับยั้งการถ่ายโอนหรือการแต่งตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กรมควบคุมมลพิษจึงจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมจังหวัดขึ้นในปี 2545 เพื่อเป็นหน่วยงานรองรับภารกิจการดำเนินการตามกฎหมายในด้าน การควบคุมมลพิษแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะไม่ได้รับโอนภารกิจในส่วนนี้แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอยู่แล้ว รวมทั้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตรวจและดำเนินการด้านมลพิษตามการร้องเรียนที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือสร้างควมรำคาญ เช่น เสียงดัง กลิ่นเหม็น เป็นต้น

ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษโดยรวม คือ ระบบการจัดการกับข้อกฎหมาย กล่าวคือตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบุว่า การจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจนี้ ทำได้โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ในขณะนั้น) ใช้อำนาจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามภารกิจที่ถ่ายโอน แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแย้งดังกล่าวแล้วข้างต้น โดยมีเหตุผลหลักจากการขัดกับระบบการดำเนินการและตรวจสอบ

(10) การบำบัดน้ำเสีย

ก่อนการกล่าวถึงสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ การบำบัดน้ำเสีย จะอธิบายเริ่มถึงที่มาของภารกิจและการจัดบริการของกรมโยธาธิการและผังเมือง เสียก่อน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อลักษณะการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจ การบำบัดน้ำเสียของกรมโยธาธิการและผังเมืองมีที่มาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2532, 14 มกราคม 2535, 17 กุมภาพันธ์ 2535, 17 มีนาคม 2535 และ 28 มิถุนายน 2537 โดยมี รายละเอียด ดังนี้

- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2532** กำหนดให้กรมโยธาธิการ เป็น หน่วยรับผิดชอบทำการศึกษากำหนดและวางแผนปรับปรุงระเบียบ และก่อสร้างระบบระบาย น้ำและบำบัดน้ำเสียชุมชนในพื้นที่ปริมณฑล เชียงใหม่ หาดใหญ่ หนองหาน บ้านแพ กะตะ ปาดอง สมุย หัวหิน กระบี่ และชลบุรี
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2535**
 - (1) เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดดำเนินการจัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการจัดการ น้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชน โดยให้ความสำคัญอันดับแรกต่อชุมชนที่เป็นปัญหา ขณะนั้น คือ กรุงเทพมหานคร เมืองปริมณฑล เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค และชุมชนริมแม่น้ำสายหลักและแหล่งท่องเที่ยว รวม 37 ชุมชน และจะต้องเร่งรัด ดำเนินการศึกษาและออกแบบให้พร้อมที่จะดำเนินการได้
 - (2) เห็นชอบในหลักการให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) สนับสนุนให้ใช้ที่ดินราชพัสดุ เป็นที่ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย
 - (3) เห็นควรให้สำนักงบประมาณพิจารณาปี 2535 สนับสนุนการดำเนินการ แก้ไขปัญหาแม่น้ำเจ้าพระยาเน่าเสียเป็นกรณีเร่งด่วน โดยให้กรมโยธาธิการขอทำ ความตกลงในรายละเอียดกับสำนักงบประมาณ
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535** เห็นชอบในหลักการของ นโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเล โดย
 - (1) กำหนดให้กรมโยธาธิการ จังหวัด และเทศบาล ดำเนินการนำผลการศึกษาคือความ เป็นไปได้มาเป็นข้อมูลในการออกแบบรายละเอียด และดำเนินการก่อสร้างระบบ รวบรวมและบำบัดน้ำเสียในพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลที่มีความสำคัญเร่งด่วน (ชลบุรี, ระยอง, ภูเก็ต, กระบี่, จันทบุรี)

- (2) กำหนดให้กรมโยธาธิการ ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ และออกแบบรายละเอียดระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลที่มีลำดับความสำคัญรองลงมา (สุราษฎร์ธานี, สงขลา, พังงา, นครศรีธรรมราช, ตรัง, ประจวบคีรีขันธ์)
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535** เห็นชอบให้กรมโยธาธิการ ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียเมืองปริมณฑลและเมืองภูมิภาค รวม 9 พื้นที่ (นนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรสาคร, สมุทรปราการ, นครปฐม, พัทธยา, ภูเก็ต, เชียงใหม่, สกลนคร)
 - **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2537** เห็นชอบให้กรมโยธาธิการ ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียลุ่มน้ำเจ้าพระยาในส่วนที่รับผิดชอบ จำนวน 15 พื้นที่ โดยจ้างบริษัทที่ปรึกษาออกแบบเบื้องต้นและรายละเอียดในการก่อสร้าง และให้เสนอขอตั้งงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสมเป็นปีๆ ไป จนกว่าจะแล้วเสร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ตามมติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้ กรมโยธาธิการ (เดิม) จึงมีหน้าที่หลักในการสำรวจศึกษาออกแบบ ประมาณราคา และก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งมีทั้งส่วนที่กรมโยธาธิการดำเนินการเอง และส่วนที่จ้างที่ปรึกษาให้ดำเนินการสำรวจ ออกแบบ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ การจัดหาที่ดินสำหรับสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย โดยยึดหลักการว่าจะไม่เวนคืนที่ดินเพื่อการก่อสร้าง หรือมุ่งขอใช้พื้นที่สาธารณะเป็นหลัก ซึ่งกรมโยธาธิการจะทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งที่ตั้งและตรวจสอบความเหมาะสมทางด้านเทคนิค และอีกหน้าที่หนึ่ง คือ เมื่อการก่อสร้างดำเนินการเสร็จสิ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการ (Operation) และบำรุงรักษา (Maintenance) ระบบบำบัดน้ำเสียนั้น อย่างไรก็ตาม ในแต่ละขั้นตอนจะมีการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างกรมโยธาธิการ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยร่วมกันเป็นคณะกรรมการ กำกับดูแลงานจ้างศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด และเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการจ้างงานก่อสร้าง

ผลการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด จะนำไปก่อสร้างโดยแบ่งแผนงานก่อสร้างออกเป็นระยะ (สัญญา) ซึ่งโครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของชุมชนทุกแห่งจะถูกแบ่งออกเป็น 2 หรือ 3 สัญญา โดยมีหลักการแบ่ง คือ ให้สัญญาที่ 1 เมื่อทำการก่อสร้างแล้วเสร็จ จะสามารถรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในพื้นที่กำเนิดน้ำเสียหลักของแต่ละชุมชนได้ก่อน จึงทำการก่อสร้างสัญญาที่ 1 ของแต่ละชุมชนก่อนพร้อมๆ กัน เพื่อทำประโยชน์ในการลงทุนให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำเสียที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น กรมโยธาธิการ จึงดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียชุมชน (สัญญาที่ 1) รวมทั้งสิ้น 45 ชุมชน รวมงบประมาณค่าก่อสร้าง 13,018 ล้านบาท โดยเมื่อทำการก่อสร้างแล้วเสร็จกรมโยธาธิการจึงได้ทยอยส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียนั้น

ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จนเป็นแผนปฏิบัติการฯ ขณะนั้นกรมฯ ได้ดำเนินการถ่ายโอนระบบบำบัดน้ำเสียที่สร้างแล้วเสร็จให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง คงเหลืออีก 23 โครงการที่ยังไม่ดำเนินการถ่ายโอนให้ จึงกำหนดในแผนปฏิบัติการฯ ให้ถ่ายโอนระบบบำบัดน้ำเสียทั้ง 23 โครงการนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัจจุบันหากนับรวมระบบบำบัดน้ำเสียที่กรมโยธาธิการดำเนินการก่อสร้างทั้งหมด ได้ทำการก่อสร้างแล้วเสร็จและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบให้ไปใช้ประโยชน์ดำเนินการและบำรุงรักษาแล้ว 40 ชุมชน ยังมีได้รับมอบ 2 ชุมชน กำลังดำเนินการก่อสร้าง 2 ชุมชน และยกเลิกสัญญาจ้าง 1 ชุมชน

ส่วนระยะการก่อสร้างที่เหลืออันได้แก่ สัญญาที่ 2 และ 3 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 กรมโยธาธิการฯ ได้ถ่ายโอนภารกิจงานก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของชุมชนที่ได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดแล้ว (สัญญาที่ 2 และสัญญาที่ 3) รวมทั้งถ่ายโอนแผนการดำเนินการโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วในวาระต่างๆ ทั้งหมดให้แก่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยยังคงรับผิดชอบดำเนินการก่อสร้างสัญญาจ้างสัญญาที่ 1 ที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จเท่านั้น

ด้านการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนภารกิจ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านการบำบัดน้ำเสียให้แก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 11 หลักสูตร โดยให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ ในการรับเจ้าหน้าที่จากชุมชนที่อยู่ในแผนก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย มาทำการฝึกอบรมก่อน เพื่อให้สามารถควบคุมดูแลระบบบำบัดน้ำเสียที่ก่อสร้างเสร็จแล้วได้ ซึ่งตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการแก้ไขปัญหามลพิษชุมชน กรมโยธาธิการฯ ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในหลักสูตรและรุ่นต่างๆ ไปแล้ว รวมทั้งหมด 2,132 คน ดังรายละเอียดตามตารางที่ 8.6

ตารางที่ 8.6

หลักสูตรการฝึกอบรมด้านการบำบัดน้ำเสีย ณ สถาบันพัฒนาช่างโยธาธิการมหาดไทย กรมโยธาธิการ

ชื่อหลักสูตร	ปี พ.ศ.													
	2540		2541		2542		2543		2544		2545		รวม	
	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน
1.การวางแผนและออกแบบ การจัดการน้ำเสีย ระดับพื้นฐาน	1	17	2	51	2	68	-	-	2	77	-	-	7	213
2.การวางแผนและออกแบบ การจัดการน้ำเสีย ระดับกลาง	-	-	1	22	2	44	1	44	2	76	-	-	6	186

ชื่อหลักสูตร	ปี พ.ศ.													
	2540		2541		2542		2543		2544		2545		รวม	
	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน	รุ่น	คน
3.การวางแผนและ ออกแบบการจัดการ น้ำเสีย ระดับสูง	-	-	-	-	-	-	1	35	1	49	-	-	2	84
4.การดูแลและ บำรุงรักษาระบบบำบัด น้ำเสีย ระดับพื้นฐาน	2	37	3	68	2	92	-	-	2	67	1	80	10	344
5.การดูแลและ บำรุงรักษาระบบบำบัด น้ำเสีย ระดับกลาง	-	-	1	28	1	26	1	48	2	63	1	80	6	245
6.การดูแลและ บำรุงรักษาระบบบำบัด น้ำเสีย ระดับสูง	-	-	-	-	-	-	1	29	1	44	1	60	3	133
7.การควบคุมคุณภาพน้ำ ในงานการบำบัด น้ำเสีย	2	44	1	26	2	77	1	39	1	39	1	60	8	285
8.การจัดการด้านการ บำบัดน้ำเสีย	-	-	-	-	1	32	2	72	1	37	1	60	5	201
9.การตรวจวิเคราะห์ คุณภาพน้ำในด้านการ บำบัดน้ำเสีย	1	13	1	30	1	23	1	31	1	30	1	40	6	167
10.การตรวจวิเคราะห์ คุณภาพน้ำในงานด้าน การบำบัดน้ำเสีย ระดับสูง	-	-	-	-	-	-	1	44	-	-	1	40	2	84
11.การควบคุมการ ก่อสร้างในงานด้าน การบำบัดน้ำเสีย	-	-	-	-	2	75	1	48	1	27	1	40	5	190
รวม	6	111	9	225	13	437	10	390	14	509	8	460	60	2,132

นอกจากนี้ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำแนวทางการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้อเสนอ ประเภทและจำนวนบุคลากรขั้นต่ำที่ควรจะต้องเตรียม และประมาณการค่าดำเนินการและบำรุงรักษารายปีสำหรับชุมชนต่างๆ ที่ได้รับการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย รวม 39 ชุมชน (ตัดชุมชนที่มีศักยภาพดำเนินการเอง) โดยแต่ละแห่งจะประกอบด้วยบุคลากร 9 ตำแหน่ง และค่าใช้จ่ายเดินระบบฯ รายปีตามชนิดของระบบบำบัดน้ำเสียและปริมาณน้ำเสีย ระหว่าง 0.4-15 ล้านบาท รวมทั้งสิ้นปีละ 113 ล้านบาท โดยได้ขอจัดตั้งงบประมาณร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบถดถอยปีละร้อยละ 20 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบเพิ่มขึ้นปีละร้อยละ 20 รวม 5 ปี ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดเตรียมบุคลากร ฝึกฝน ความชำนาญในควบคุมดูแลระบบฯ และวางแผนบริหารงบประมาณ

สภาพปัญหาโดยตรงในการถ่ายโอนภารกิจการบำบัดน้ำเสียให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ไม่มีปัญหาโดยตรง” เนื่องจากแต่เดิมบทบาทกรมฯ เป็นผู้สำรวจ ศึกษา ออกแบบ ประมาณราคาและก่อสร้าง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาอยู่แล้ว ซึ่งสภาพปัญหา จะเป็นปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า (ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป)

(11) การจัดการขยะมูลฝอย

ภารกิจการจัดการขยะมูลฝอย มีลักษณะคล้ายคลึงกับภารกิจการบำบัดน้ำเสีย กล่าวคือ กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ สำรวจ ศึกษา ออกแบบ ประมาณราคาและก่อสร้าง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดหาที่ดินและรับดำเนินการและบำรุงรักษาระบบการกำจัดขยะเมื่อการก่อสร้างเสร็จสิ้น โดยก่อนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะบังคับใช้ กรมฯ ได้จัดสร้างระบบกำจัดขยะเสร็จสิ้น และดำเนินการมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลอยู่แล้ว 11 แห่ง คงเหลือ 2 แห่ง ได้แก่ ที่ จังหวัดภูเก็ต และเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ดังนั้น จึงกำหนดให้ถ่ายโอนระบบกำจัดขยะ 2 แห่งที่เหลือในแผนปฏิบัติการฯ ทั้งนี้ สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจในปัจจุบันระบบกำจัดขยะทั้ง 2 แห่ง ได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาเรียบร้อยแล้ว

สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจเช่นเดียวกับภารกิจการบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากเดิมมีการแบ่งหน้าที่ให้กรมฯ เป็นผู้ก่อสร้าง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาอยู่แล้ว **ปัญหาในการถ่ายโอนโดยตรงจึงไม่พบ** มีเพียงแต่ปัญหาในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป)

ตารางที่ 8.7

สรุปสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์
จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	สถานภาพการถ่ายโอน
1	งานพัฒนาป่าชุมชน	✓
2	ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)	✓
3	การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	ยกเลิกการถ่ายโอน (ไม่มีภารกิจที่ถ่ายโอน)
4	การควบคุมไฟป่า	ทยอยถ่ายโอน
5	การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบ กิจการตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง	✓
6	การดำเนินการตามกฎหมาย (ตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510)	✓
7	โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	✓
8	งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์ มลพิษในท้องถิ่นของตน	ยกเลิกการถ่ายโอน (ท้องถิ่นร่วมดำเนินการอยู่แล้ว)
9	การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ	ยกเลิกการถ่ายโอน (ท้องถิ่นร่วมดำเนินการอยู่แล้ว)
10	การบำบัดน้ำเสีย	ทยอยถ่ายโอน
11	การจัดการขยะมูลฝอย	✓

8.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

บริการสาธารณะด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภารกิจโดยภาพรวมที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะมีสำนัก/กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญในภารกิจต่างๆ ดังนี้

(1) งานพัฒนาป่าชุมชน

ป่าชุมชน คือ รูปแบบของการจัดการป่าไม้ที่นำเอาความต้องการพึงพิงป่าของประชาชนมาเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดการป่านั้น และให้ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากป่าดังกล่าวเป็นผู้กำหนดแผนการ และควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เพื่อผลประโยชน์ต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอตามความต้องการของชุมชน ป่าชุมชนได้มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว ตามสภาพการพึงพิงป่าชุมชนของประชาชนที่มีต่อแหล่งป่าในที่อยู่ใกล้เคียงหมู่บ้านต่างๆ ซึ่งมี

รูปแบบการใช้ประโยชน์จากป่าแตกต่างกันออกไปตามสภาพภูมิประเทศ นิเวศวิทยา เศรษฐกิจ และสังคม⁴

1) รูปแบบของป่าชุมชน ป่าชุมชนได้มีวิวัฒนาการมาในประเทศไทยมาช้านาน มีวิธีการจัดการแตกต่างกันไประหว่างภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ โดยสอดคล้องกับขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ สภาพเศรษฐกิจ และนิเวศวิทยาของพื้นที่นั้นๆ สภาพการพึ่งพิงใช้พื้นที่ป่าไม้ชุมชนจะมีลักษณะแตกต่างกัน ตามความจำเป็นจะต้องพึ่งพาป่า สภาพของชุมชนสามารถแบ่งออกได้ 3 ลักษณะ คือ **ลักษณะแรก** ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เกษตรกรรม เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ไกลจากแหล่งป่าไม้ มีความขาดแคลนไม้ใช้สอยในลักษณะต่างๆ เช่น ไม้เพื่อการก่อสร้าง ไม้เพื่อพลังงาน มีการแข่งขันในการใช้ที่ดินเพื่อกิจการต่างๆ สูง แหล่งป่าไม้ที่จะมีขึ้นได้จึงเป็นแหล่งป่าไม้ที่ตั้งอยู่บนที่ดินซึ่งจะมีการควบคุมและคุ้มครองโดยหลายหน่วยงาน **ลักษณะที่สอง** ชุมชนที่อยู่ใกล้เขตป่าไม้ เป็นชุมชนที่มีการประกอบการเกษตรกรรม ซึ่งอาจจะมีที่ดินไม่เพียงพอ มีความต้องการที่ดินเพิ่ม และในขณะเดียวกันได้อาศัยแหล่งป่าไม้ที่อยู่ใกล้เคียงเป็นที่พึ่งพิงทางด้านไม้ใช้สอย แหล่งอาหาร ยารักษาโรค แหล่งช้ำบน้ำ และ**ลักษณะที่สาม** ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าไม้ เป็นชุมชนที่มีชีวิตพึ่งพิงกับพื้นที่ป่าไม้ ต้องการป่าไม้เป็นแหล่งอาหาร ยารักษาโรค แหล่งช้ำบน้ำต่างๆ

ป่าชุมชนที่ได้วิวัฒนาการขึ้นมาในสภาพชุมชนลักษณะต่างๆ ทั้ง 3 ลักษณะในประเทศไทย คือ การรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้เพื่อประโยชน์ของชุมชน โดยประชาชนได้ร่วมกันรักษาไว้ภายใต้วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน จากวัตถุประสงค์ในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ สามารถที่จะแบ่งรูปแบบของป่าชุมชนออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ป่าชุมชนแบบดั้งเดิมกับป่าชุมชนที่พัฒนาขึ้นใหม่

1.1) ป่าชุมชนแบบดั้งเดิม เป็นแบบป่าชุมชนที่ประชาชนได้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ โดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไป ดังนี้

- **การอนุรักษ์ป่าไม้เพื่อประกอบพิธีกรรมตามประเพณี** เช่น การรักษาป่าดอนปู่ตาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การรักษาป่าช้าในภาคเหนือ ซึ่งเป็นไปตามประเพณีของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการประกอบพิธีกรรมต่างๆ ป่าดังกล่าวจะถูกรักษาไว้โดยไม่มีการทำลาย
- **การอนุรักษ์ป่าไม้เป็นแหล่งช้ำบน้ำ** เป็นการรักษาป่าเพื่อเป็นแหล่งช้ำบน้ำให้กับพื้นที่นาหรือพื้นที่ประกอบการเกษตรกรรมอื่นๆ หรือเพื่อป้องกันการพังทลายของดินที่จะชะล้างทรายเข้าสู่พื้นที่นา พื้นที่ป่าช้ำบน้ำของหมู่บ้านจะพบได้ในชุมชนของชาวเขาที่มีการทำนา เช่น กะเหรี่ยง และในกลุ่มคนไทยในที่ราบป่าเพื่อแหล่งช้ำบน้ำจะถูกรักษาไว้

⁴ ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน, ป่าชุมชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มปป.), น.5.

อย่างดี นอกจากเป็นแหล่งซับน้ำแล้วยังเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร และของป่าต่างๆ อีกด้วย

- การอนุรักษ์ป่าไว้เป็นเขตอุทยาน เป็นพื้นที่ซึ่งห้ามล่าสัตว์ตัดชีวิตตามหลักของ พุทธศาสนาเป็นที่ยอมรับไม่มีการล่าสัตว์ตัดชีวิตในอาณาเขตพื้นที่ดังกล่าว และไม่มี การตัดไม้จะรักษาไว้เพื่อความร่มรื่น และเป็นที่พักพิงของสัตว์และมนุษย์ทางด้านจิตใจ เป็นพื้นที่ซึ่งมีความร่มรื่นใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจ จะพบเห็นตามวัดทั่วไปในทุก ภูมิภาคของประเทศ
- การอนุรักษ์พื้นที่เป็นที่พักผ่อน โดยเน้นการรักษาสภาพป่าไว้ตามสภาพตามธรรมชาติ ป่าเหล่านี้จะมีจุดสนใจ เช่น ถ้ำ น้ำตก ได้ถูกรักษาไว้เพื่อเป็นของกลางที่ให้ทุกคนใน หมู่บ้านได้เข้ามาพักผ่อนหย่อนใจ
- การอนุรักษ์พื้นที่ไว้เป็นแหล่งอาหารและใช้สอยอื่นๆ โดยทั่วไปราษฎรจะรักษาป่า ใกล้เคียงหมู่บ้านไว้เพื่อการเก็บหาอาหาร เช่น เห็ด หน่อไม้ ผลไม้ ยาสมุนไพร พื้นที่ป่า ได้ถูกรักษาไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งบางครั้งเป็นแหล่งเสริมรายได้เพิ่มให้กับ ประชาชนในหมู่บ้านที่อยู่ใกล้เคียง

1.2) ป่าชุมชนแบบพัฒนา เป็นผลอันเกิดขึ้นมาจากการส่งเสริมให้สร้างป่าชุมชนขึ้น สำหรับหมู่บ้านเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรที่ชาวบ้านจะพึ่งพาอาศัยได้ เนื่องจากการขาดแคลนแหล่งป่าไม้ หรือแหล่งป่าไม้เดิมที่มีอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ไม่สามารถที่จะอำนวยประโยชน์ให้ได้ ป่าชุมชนที่ได้รับการ พัฒนาขึ้นมาใหม่จะมีรูปแบบต่างๆ ขึ้นอยู่กับการใช้ที่ดินและสถาบันที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ป่าชุมชนเพื่อการใช้สอย เป็นป่าที่ได้รับการสร้างขึ้นในบริเวณที่ดินประเภทต่างๆ ใน หมู่บ้าน เช่น ที่สาธารณะ ที่สองข้างทาง ที่อ่างเก็บน้ำ เพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ในลักษณะต่างๆ เช่น ฟืน ถ่าน และเพื่อการซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างที่ไม่ใหญ่โต
- ป่าโรงเรียน เป็นการปลูกป่าขึ้นในบริเวณเพื่อการศึกษาทางด้านการเกษตรจาก โรงเรียน และการใช้ประโยชน์จากรายได้ การจำหน่ายผลประโยชน์จากต้นไม้สำหรับ เป็นอาหารกลางวันสำหรับเด็กที่ยากจนในโรงเรียน
- การพัฒนาวัดป่า เป็นการปลูกต้นไม้ขึ้นบริเวณวัดหรือสำนักสงฆ์ เพื่อให้เกิดความร่ม รื่นเหมาะกับการสงบทางด้านจิตใจ และใช้ประโยชน์จากไม้ในกิจกรรมของวัดซึ่งเป็น แหล่งรวมใจของประชาชนในท้องถิ่นในพิธีเทศกาลทำบุญต่างๆ
- การกันพื้นที่ดินไว้เป็นป่าจำนวนร้อยละ 20 ของพื้นที่จัดสรรที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งใช้สอย ของหมู่บ้านที่ได้รับจากการจัดสรรที่ดินตามมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2499 เพื่อเป็นแหล่งไม้ใช้สอยของชุมชน

- การจัดป่าของชาติให้เป็นป่าชุมชน ตามนัยมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ 4/2530 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2530 ให้กันพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ไม่เกิน 500 ไร่ และไม่ติดกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สำหรับเป็นป่าชุมชน โดยให้องค์กรของหมู่บ้าน ตำบล เช่นคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล เป็นผู้ดูแล⁵

กรมป่าไม้ดำเนินงานด้านป่าชุมชนมาตั้งแต่ปี 2525 โดยลักษณะดำเนินงานของกรมป่าไม้ จะดำเนินการในพื้นที่ที่ไม่ใช่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ฉะนั้น พื้นที่ที่ดำเนินการป่าชุมชนของกรมป่าไม้คือ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และที่ดินของรัฐที่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่ดูแลรักษาพื้นที่นั้นให้ชุมชนจัดทำโครงการป่าชุมชนหรือเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนในชนบทได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์การฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้สำหรับเป็นแหล่งอาหาร และได้ใช้สอยตามธรรมชาติอย่างยั่งยืน เพื่อพัฒนาและสนับสนุนศักยภาพขององค์กรชุมชนให้มีความสามารถและความเข้มแข็งในการบริหารจัดการป่าในท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนองค์กรเอกชนและองค์กรของรัฐ

2) งานพัฒนาป่าชุมชน

มีการดำเนินตามขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

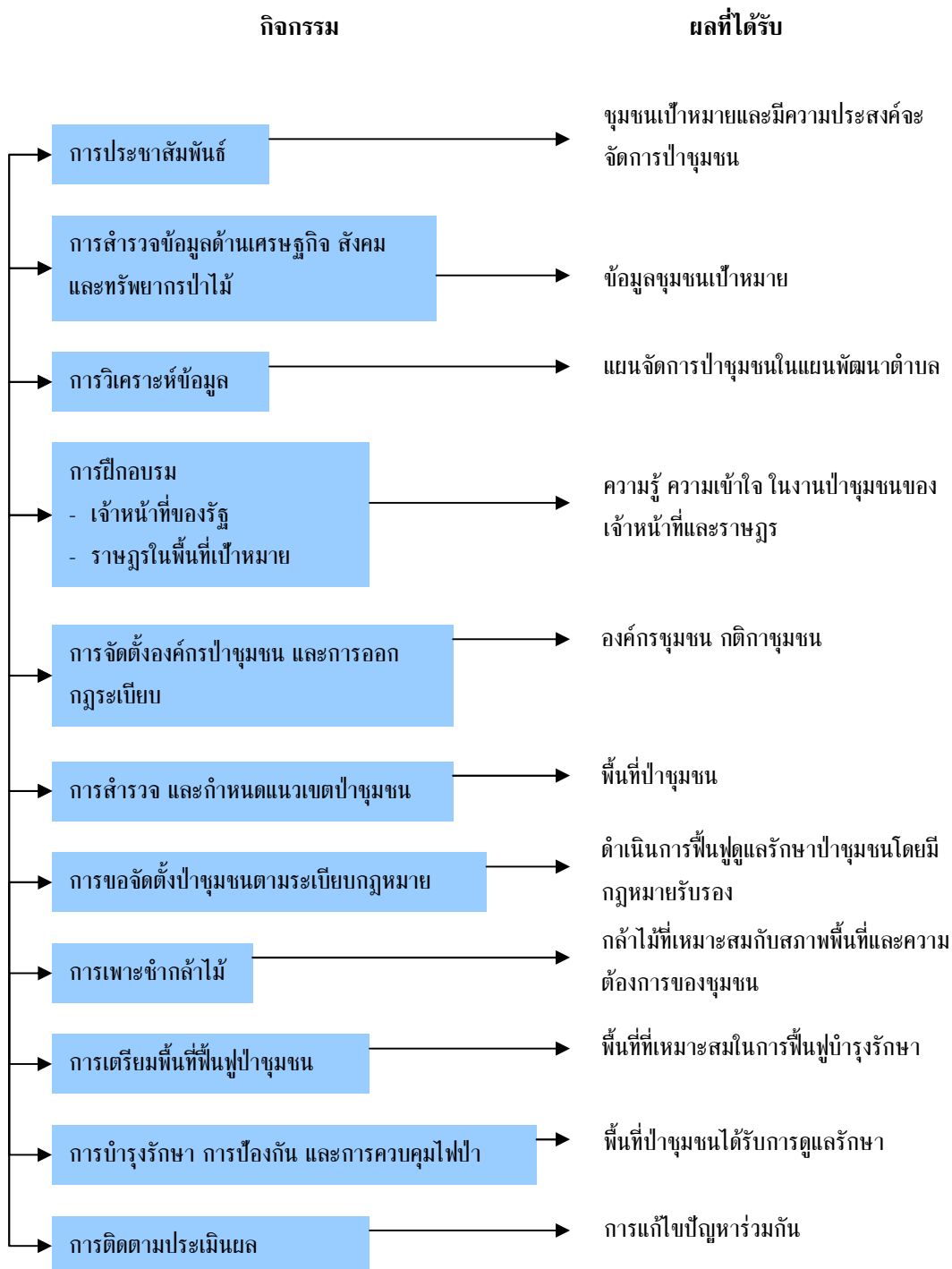
- การประชาสัมพันธ์
 - จัดประชุม/ชี้แจงเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และป่าชุมชนในพื้นที่
 - ประชาสัมพันธ์โดยใช้เสียงตามสาย
- การสำรวจข้อมูลและจัดทำแผนการพัฒนาป่าชุมชน
 - จัดบุคลากรเข้าร่วมสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของชุมชน
 - จัดทำแผนพัฒนาป่าชุมชน
 - บรรจุแผนเข้าสู่แผนพัฒนาตำบล
- การฝึกอบรมด้านป่าชุมชน
 - คัดเลือกผู้เข้าร่วมรับการฝึกอบรม
 - ดำเนินการฝึกอบรม
 - ติดตามการฝึกอบรม
- การจัดการป่าชุมชน
 - จัดตั้งองค์กรป่าชุมชนและออกกฎระเบียบ

⁵ เฟิงอ้าง, น.8-8.

- สำรวจและกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าชุมชน
- ขอจัดตั้งป่าชุมชนตามระเบียบ/กฎหมาย
- การเพาะชำกล้าไม้
- เตรียมพื้นที่ปลูกป่าชุมชน
- การป้องกันการบุกรุกและควบคุมไฟป่า
- การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน
- การติดตามและประเมินผล

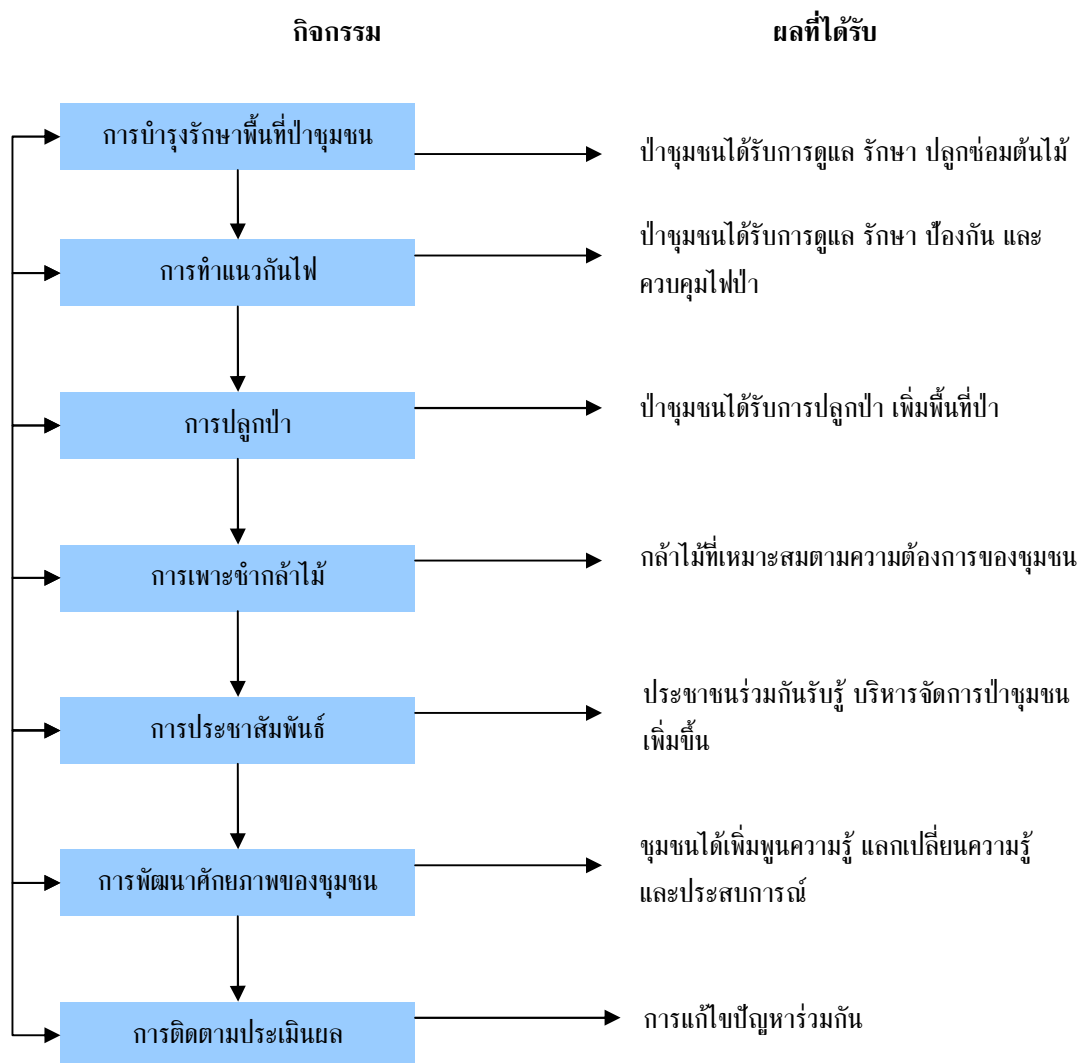
แผนภาพที่ 8.3

การดำเนินกิจกรรมพัฒนาป่าชุมชนในปีที่ 1



แผนภาพที่ 8.4

การดำเนินกิจกรรมพัฒนาป่าชุมชนในปีที่ 2 เป็นต้นไป



สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานจัดตั้งป่าชุมชน ในปัจจุบันมีขั้นตอนดังนี้

1) จัดทำคำขออนุญาตจัดตั้งโครงการป่าชุมชน (แบบ ปชช.1) ราษฎรในหมู่บ้านใดที่ประสงค์จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในท้องที่นั้น ให้บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้น และอยู่ในสภาพที่สามารถเข้าไปดูแลรักษาป่าที่จะขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้ จำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปร่วมลงชื่อในหนังสือร้องขอจัดตั้งโครงการป่าชุมชน ยื่นต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจัดทำคำขออนุญาตจัดตั้งโครงการป่าชุมชน ตามแบบ ปชช. 1 ที่แนบยื่นต่อสำนักงานป่าไม้จังหวัด/สาขาจังหวัด พร้อมหนังสือร้องขอจัดตั้งโครงการป่าชุมชนของราษฎรและเอกสารที่เกี่ยวข้อง หากป่าดังกล่าวมีราษฎรมากกว่า 1 หมู่บ้านประสงค์ร่วมจัดการ ให้กำนันเป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งโครงการป่าชุมชน

2) การตรวจสอบพื้นที่ตามคำขออนุญาตจัดทำโครงการป่าชุมชน (แบบ ปชช. 2)

เมื่อสำนักงานป่าไม้สาขาจังหวัดรับคำขออนุญาตฯ แล้ว ให้ตรวจสอบรายละเอียดที่ระบุในคำขออนุญาตและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสั่งการเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป อย่างน้อย 2 คน ดำเนินการตรวจสอบสภาพป่าโดยการนำตรวจของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจัดทำรายงานการตรวจสอบสภาพป่าที่ขออนุญาตจัดทำโครงการป่าชุมชนตามแบบ ปชช. 2 ที่แนบ พร้อมเสนอความเห็นสภาพพื้นที่ตามคำขออนุญาตฯ ควรจัดตั้งเป็นป่าชุมชนหรือไม่ หากมีความเห็นที่ไม่สมควรจัดตั้งเป็นป่าชุมชน ให้สำนักงานป่าไม้สาขาจังหวัดมีหนังสือแจ้งผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมแสดงเหตุผลประกอบ

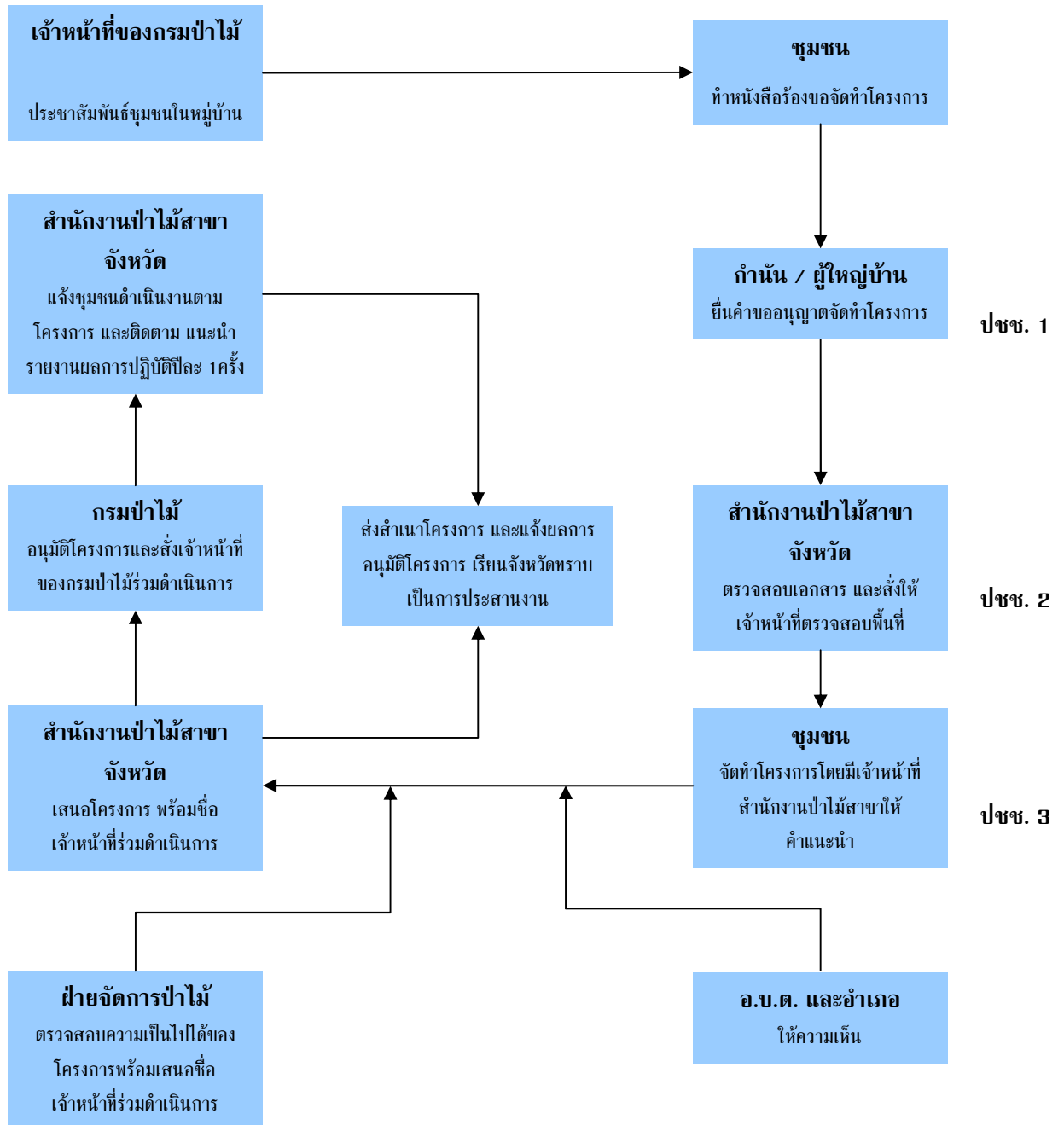
3) การเสนอโครงการป่าชุมชน (แบบ ปชช.3)

เมื่อรายงานการตรวจสอบสภาพป่าปรากฏความเห็นสภาพพื้นที่ตามคำขออนุญาตฯ ควรจัดตั้งเป็นป่าชุมชน ให้สำนักงานป่าไม้จังหวัด/สาขาจังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่ไปแนะนำกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนราษฎรที่ร้องขอจัดทำโครงการป่าชุมชนให้ร่วมกันร่างโครงการป่าชุมชน เมื่อจัดทำร่างโครงการป่าชุมชนแล้วให้กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านนำร่างโครงการป่าชุมชนเสนอผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่นั้นพิจารณาให้ความเห็นตามลำดับ โดยฝ่ายจัดการป่าไม้ตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการพร้อมเสนอชื่อเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ที่จะดำเนินการร่วมกับกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน จากนั้นสำนักงานป่าไม้สาขาจังหวัดจัดโครงการป่าชุมชนพร้อมชื่อเจ้าหน้าที่ร่วมดำเนินการให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุมัติ และส่งสำเนากล่าวเรียนผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเป็นการประสานงาน

4) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (แบบ ปชช.4)

เมื่อกรมป่าไม้อนุมัติโครงการป่าชุมชนแล้วให้แจ้งให้จังหวัดทราบ และจัดเจ้าหน้าที่ติดตามให้คำแนะนำแก่ชุมชน และรายงานผลการปฏิบัติงานให้สำนักงานป่าไม้สาขาจังหวัดทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง สำนักงานป่าไม้สาขาจังหวัดเมื่อได้รับรายงานแล้วพิจารณาแสดงข้อคิดเห็นส่งกรมป่าไม้เพื่อทราบและพิจารณาต่อไป

แผนภาพที่ 8.5
ขั้นตอนการจัดทำโครงการป่าชุมชน ปี พ.ศ.2549



ในปัจจุบันประเทศไทยมีป่าชุมชนทั้งสิ้น 1.3 ล้านไร่ 5,003 โครงการ ซึ่งประกอบด้วย 5,556 หมู่บ้าน ทั้งนี้ แม้จะมีการถ่ายโอนภารกิจในปี 2545 แต่การดำเนินการก็ยังเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยระหว่างปี 2543-2548 ได้อนุมัติโครงการป่าชุมชนไปแล้วเฉลี่ยปีละประมาณ 700-800 โครงการ แต่ในปี 2547 มีการอนุมัติโครงการมากถึง 1,429 โครงการ ส่วนในปี 2548 มีการอนุมัติโครงการไปเพียง 368 โครงการ

ตารางที่ 8.8

ป่าชุมชนตามการอนุมัติของกรมป่าไม้ในประเทศไทย

ภาค	หมู่บ้าน	โครงการ	เนื้อที่ (ไร่)	หมายเหตุ พท. ปลูกลื่นๆ
เหนือ	1,518	1,431	591,920 - 0 - 7.80	ระยะทาง 22 กม.
กลาง	752	668	161,031 - 3 - 8	ระยะทาง 15 กม.
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,774	2,398	529,901.56 - 1 - 19.6	-
ใต้	512	506	52,938 - 2 - 69.09	ระยะทาง 5.23 กม.
รวมทั้งประเทศ	5,556	5,003	1,335,792 - 3 - 4	ระยะทาง 42.23 กม.

ตารางที่ 8.9

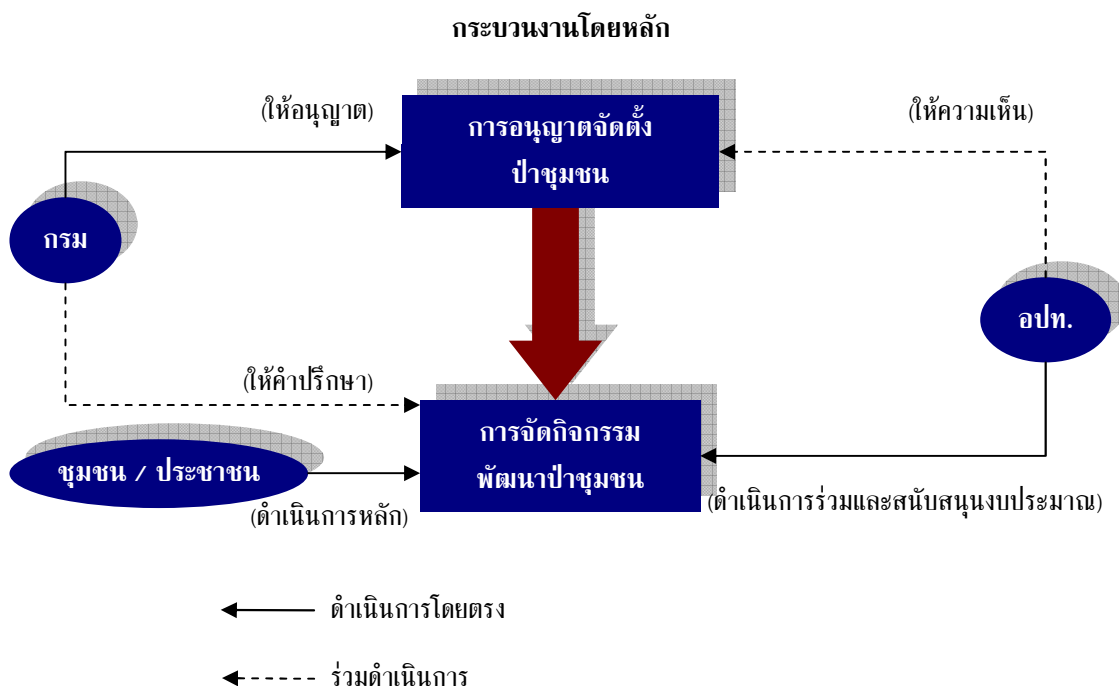
การอนุมัติโครงการป่าชุมชนของปีงบประมาณ 2543-2548

ปี	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนโครงการ	เนื้อที่รวม (ไร่)	หมายเหตุ
2543	801	736	203,149 - 0 - 43	14 กม.
2544	809	723	230,269 - 2 - 04	28.23 กม.
2545	950	884	330,155 - 0 - 35	
2546	814	753	100,725 - 3 - 77	
2547	1,660	1,429	302,993 - 1 - 34	
2548	407	368	112,081 - 3 - 11	

ในการดำเนินงานพัฒนาป่าชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการกิจกรรมใดก็ได้กับป่าชุมชน โดยเป็นลักษณะความต้องการเห็นพ้องของคนในป่าชุมชนนั้นเป็นสำคัญ เช่น การจัดทำฝายแม้ว, การปลูกป่า, การจัดฝึกอบรม และการจัดงานวันสำคัญต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการดำเนินการร่วมกับประชาชนในพื้นที่ และมีหน้าที่หลักในการสนับสนุนงบประมาณ โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ให้คำแนะนำ ปรึกษา และให้ความรู้ทางวิชาการ นอกจากนี้ หากกรมฯ จะดำเนินการอย่างไรกับพื้นที่ป่าชุมชนก็ต้องแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบในฐานะผู้ดูแลพื้นที่ป่าชุมชน

แผนภาพที่ 8.6

บทบาท กระบวนการ และรูปแบบความสัมพันธ์ภารกิจพัฒนาป่าชุมชน



ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาป่าชุมชน จะมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่โดยพื้นที่ใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้เขตป่าก็จะมีความเข้าใจในการจัดการ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดอยู่ไกลจากเขตป่าหรือมีพื้นที่ป่าน้อยก็อาจไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจนี้เท่าใดนัก และหากป่าชุมชนใดมีเขตพื้นที่ครอบคลุมหลายเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มักมีการประชุมร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ภารกิจการพัฒนาป่าชุมชนจะประสบความสำเร็จได้ต้องมาจากความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในพื้นที่ประกอบกับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น ป่าชุมชนป่าดงนาทามและป่าชุมชนโนนป่าจานที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ ซึ่งสามารถสรุปการดำเนินการกิจของทั้ง 2 แห่ง ได้ดังต่อไปนี้



กรณีตัวอย่าง : งานพัฒนาป่าชุมชนของเครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทาม^๖

ป่าชุมชนดงนาทามเป็นการดำเนินการร่วมกันของประชาชนใน 36 หมู่บ้านจาก 5 ตำบล อันได้แก่ ตำบลเหล่างาม ตำบลสำโรง (อำเภอโพธิ์ไทร) ตำบลหนามแท่ง (อำเภอศรีเมืองใหม่) ตำบลนาโพธิ์กลางและตำบลห้วยยาง (อำเภอโขงเจียม) จังหวัดอุบลราชธานี รวมตัวกันตั้งเป็นเครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทามซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมพัฒนาป่าชุมชนโดยหลัก โดยมีหน่วยงาน

ต่างๆ ทั้งภาครัฐ โรงเรียน วัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการและสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆ ทั้งนี้ประชาชนหรือเครือข่ายฯ เป็นผู้อยู่ในพื้นที่เป็นผู้อยู่กับป่าและอาศัยป่าในการดำรงชีพ จึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพปัญหาและมีความรักและหวงแหนผืนป่าเป็นอย่างมาก ดังนั้น การพัฒนาป่าชุมชนป่าดงนาทามจึงประสบความสำเร็จ สามารถฟื้นฟูสภาพป่าที่เสื่อมโทรม อนุรักษ์มิให้มีการทำลาย พัฒนาป่าให้มีความอุดมสมบูรณ์ ตลอดจนสร้างเครือข่ายการพัฒนาป่าชุมชนให้กว้างขวางออกไปได้ ปัจจัยความสำเร็จประการสำคัญ คือ การดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่ต้องอาศัยความอุดมสมบูรณ์ของผืนป่า ป่าไม้จึงไม่ใช่แค่พื้นที่ที่มีต้นไม้หรือสัตว์ป่านานาพรรณ แต่ป่าไม้คือชีวิตของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น ประชาชนในพื้นที่จึงต้องร่วมกันอนุรักษ์ป่าไว้ได้ หากให้หน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลอื่นมาดำเนินการอาจไม่มีความเข้าใจในความสำคัญของป่าไม้ได้ดีพอเท่ากับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ดังเห็นได้จากในอดีตที่ภาครัฐดำเนินการโดยไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม สภาพป่าไม้จึงเสื่อมโทรมลงไปอย่างมาก เนื่องจากการดำรงชีวิตอยู่ได้ของประชาชนบางกลุ่ม (นายทุน) มาจากการทำลายป่า ผิดกับการดำรงชีวิตอยู่ได้ของประชาชนในพื้นที่ที่มาจากการอนุรักษ์ป่า ดังนั้น การให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคมในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการหลัก โดยมีหน่วยงานภาครัฐ โรงเรียน วัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีส่วนร่วมสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆ การกิจพัฒนาป่าชุมชนจึงสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้

เครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทามมีที่มาจากประชาชนหมู่ 1 และ หมู่ 8 ตำบลนาโพธิ์กลาง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ที่ได้รับผลกระทบจากการเสื่อมโทรมของป่าหนองสองห้อง ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยรัฐบาลเปิดให้เอกชนเข้ามาสัมปทานตัดไม้เมื่อปี 2510 ทำให้ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตจากการใช้ป่าหนองสองห้องเป็นแหล่งอาหารและเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตดังแต่เดิมได้ เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศเป็นหินทรายมีที่ดินที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกจำนวนจำกัด เมื่อไม่มีป่าให้พึ่งพาอาหารและปัจจัยการดำรงชีวิตแล้ว ประชาชนจึงได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ประกอบกับปี 2534 กรมป่าไม้ (ขณะนั้น) ได้ประกาศผนวกเอาป่าดงนาทามเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติผา

^๖ ดูเพิ่มเติมได้ที่ สารคดี, ฉบับที่ 244 (มิถุนายน 2548) : 113-144.

แต่เดิม ทำให้ชุมชนหลายแห่งที่อยู่ในเขตผืนป่าดงนาทามแต่เดิมไม่สามารถเก็บหาของป่าหรือใช้ประโยชน์จากป่าดั้งเดิมได้ ประชาชนจึงได้รับความเดือดร้อน ดังนั้น ประชาชนในตำบลนาโพธิ์กลางจึงรวมตัวกันเพื่อไปพบกับนายอำเภอและป่าไม้อำเภอ ซึ่งหลังจากการประชุมร่วมกับภาครัฐ จึงตกลงกันให้ประชาชนเป็นผู้ดูแลป่าผืนนี้

ในปี 2536 ประชาชนหรือชาวบ้านจึงตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนขึ้นเพื่อเป็นแกนนำหลักในการดำเนินการ โดยมีการประชุมวางแผนงานการฟื้นฟูป่า ตั้งกฎระเบียบกันเองจากประชาชนในหมู่บ้าน ทำแนวกันไฟป้องกันไฟป่า มีการแบ่งสมาชิกหมู่บ้านออกเป็นกลุ่มเพื่อเป็นเวรยามลาดตระเวนเฝ้าระวังการลักลอบตัดไม้ เฒ่าป่า และล่าสัตว์ ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการ ประชาชนในหมู่บ้านไม่ได้เห็นด้วยทั้งหมด ต่อมาป่าก็ค่อยๆ ฟื้นฟูสภาพกลับมาอุดมสมบูรณ์สามารถเป็นแหล่งอาหารให้แก่ประชาชนได้ งานพัฒนาป่าชุมชนก็ค่อยๆ ได้รับการยอมรับมากขึ้น มีการขยายแนวคิดออกไปในตำบลนาโพธิ์กลางอีก 9 หมู่บ้าน จนเป็นเครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทามอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี 2538

นอกจากการดำเนินการหลักที่สำคัญของภาคประชาชนแล้วหน่วยงานต่างๆ ก็มีส่วนร่วมและสนับสนุนในด้านต่างๆ ทั้งโรงเรียน วัด ภาครัฐ โดยในปี 2542-2544 เครือข่ายได้รับเงินสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (SIF) ในการดำเนินการด้วย ที่สำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่ก็ได้มีส่วนร่วมกับการทำงานของคณะกรรมการป่าชุมชนโดยให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ

ปัจจุบันจากจุดเริ่มเล็กๆ เครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทามได้ขยายเครือข่ายเป็น 36 หมู่บ้าน จาก 5 ตำบล ใน 3 เขตอำเภอ ของจังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้ความสำเร็จในการบริหารงานส่วนหนึ่งมาจากเครือข่ายที่มีการบริหารงานแบบอิสระ แต่ละชุมชนหรือหมู่บ้านวางแผนและกฎระเบียบให้เหมาะสมกับป่าของตัวเอง โดยมีกรอบใหญ่ร่วมกัน คือ การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน และเมื่อมีกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ก็จะมีหนังสือให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือองค์กรต่างๆ มีส่วนร่วมดูแลในการดำเนินการด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการเสริมศักยภาพการดำเนินการ ทั้งในด้านวิชาการและการจัดการ การพัฒนาป่าชุมชนที่นี้จึงประสบความสำเร็จ



กรณีตัวอย่าง : งานพัฒนาป่าชุมชน ป่าชุมชนโนนป่าจาน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว จังหวัดร้อยเอ็ด

โนนป่าจานหรือดงป่าจานมีที่ดินทั้งหมดประมาณ 1,000 กว่าไร่ เป็นที่สาธารณะอยู่ในพื้นที่ตำบลหนองแก้ว เดิมเป็นที่ฝังศพของคนในสมัยก่อน มีต้นไม้ใหญ่เกิดขึ้นอย่างหนาแน่น มีความอุดมสมบูรณ์หลากหลายทาง

ชีวภาพ เป็นที่อาศัยของสัตว์ป่านานาชนิด ในช่วงสงครามอินโดจีนเกิดภาวะเสื่อฝาราคาแพง ชาวบ้านจึงตัดต้นไม้ใหญ่ที่มีอยู่ทิ้งเพื่อทำไร่ฝ้าย ดงป่าจานเป็นที่สาธารณะไม่มีผู้ดูแลรักษา ต้นไม้จึงถูกตัดทำลายมาเรื่อยๆ โดยเฉพาะต้นไม้ใหญ่ ถูกตัดเพื่อนำไปเผาถ่าน ทำฟืน ทำให้ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์เกือบหมดไป

เมื่อประมาณ ปี พ.ศ.2543 หลวงตาแพได้ออกจุดงศ์เห็นต้นไม้เกิดขึ้นมากมาย โดยเฉพาะต้นไม้ขนาดเล็กเกิดขึ้นใหม่บนเนื้อที่ประมาณ 10 ไร่ จึงเกิดความคิดที่จะอนุรักษ์ดูแลรักษาอย่างจริงจัง และได้ปลูกต้นไม้เพิ่มอีกมากมาย เช่น ต้นประดู่ ต้นกระถินณรงค์ ต้นแดง ขี้เหล็ก ฯลฯ ส่วนที่ปลูกเพิ่มใหม่มีเนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ ประชาชนในพื้นที่เห็นความตั้งใจของหลวงตาแพ จึงเกิดความรักศรัทธา เกิดจิตสำนึกหวงแหนและเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่ามากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วได้สนับสนุนงบประมาณในการจัดหาพันธุ์กล้าไม้ ธารรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมปลูกป่าเพิ่มเติมทุกปีอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง ปัจจุบันพื้นที่ป่าชุมชนโนนป่าจาน ที่หลวงตาแพร่วมกับชาวบ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายปกครอง ได้ร่วมกันปลูกประมาณ 40 ไร่ อีกทั้งประชาชนสามารถใช้พื้นที่ป่าชุมชนร่วมกันโดยสามารถเก็บเห็ดและหาของป่ามาขายได้ และปัจจุบันเป็นศูนย์ปฏิบัติธรรมสวนป่าเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษามหาราช

ดินแดนแห่งธรรมโนนป่าจานเป็นป่าชุมชนที่ได้รับการจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรชุมชนตามความเชื่อและวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้ตกทอดแก่ลูกหลานในภายหน้า เป็นป่าชุมชนตำบลหนองแก้ว ที่มีต้นไม้อย่างหนาแน่น ระบบนิเวศป่าจึงกลับมีความอุดมสมบูรณ์ดังเช่นอดีตกาล



กรณีตัวอย่าง : งานพัฒนาป่าชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลนาโบสถ์ จังหวัดตาก

พื้นที่ป่าชุมชนบ้านใหม่พรสวรรค์ ตำบลนาโบสถ์ กิ่งอำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก เป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรป่าไม้เสื่อมโทรมลง โดยเขตตำบลนาโบสถ์

ติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติป่าประดง-วังเจ้า และเขตอุทยานลานสาง พื้นที่ของตำบลส่วนใหญ่เป็นป่าประมาณร้อยละ 70 ชุมชนทั่วไปใช้ไม้สร้างเป็นที่อยู่อาศัย มีอาชีพเดิม คือ การแปรรูปไม้ขาย ทำเฟอร์นิเจอร์ จึงทำให้ไม้ใหญ่เริ่มหมดจากป่า และปัญหาความต้องการในการบริโภคของชุมชนมีมากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่ป่าในชุมชนถูกบุกรุกมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อกันในชุมชน ประชาชนจึงเห็นว่าจะต้องเริ่มจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างจริงจัง

ในปี พ.ศ.2544 จึงมีการรวมกลุ่มกันเพื่อดูแลรักษาป่าในลักษณะของคณะกรรมการป่าชุมชน มีกฎเกณฑ์การรักษาป่าที่เป็นลายลักษณ์อักษร อันได้แก่

- 1) ห้ามตัดไม้ในเขตป่าชุมชนโดยเด็ดขาด หากฝ่าฝืนจะถูกปรับเป็นเงิน 5,000 บาท
- 2) ห้ามเข้าป่าชุมชนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

3) ห้ามเก็บของป่าทุกชนิดในป่าชุมชนโดยเด็ดขาด

4) ดินในบริเวณที่ป่าชุมชนห้ามขุดโดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

โดยการดำเนินการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (SIF) และองค์การบริหารส่วนตำบลนาโบสถ์ เพื่อนำมาดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาโดยกิจกรรมที่ดำเนินงานนั้น ได้แก่ 1) ทำแนวเขตป่าชุมชนของหมู่บ้าน 2) ทำศาลา 3) ทำเหมืองฝาย 4) ปลูกล้าสมุนไพร 5) การอบรมปลูกจิตสำนึกให้กับเยาวชน เช่น จัดทำโครงการเยาวชนคนรักป่า โครงการยุวพุทธภาคเหนือ นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมการปลูกต้นไม้ในวันสำคัญโดยร่วมกับสำนักงานเขตป่าไม้ สำนักงานพัฒนาที่ดิน ส่วนราชการทั้งกิ่งอำเภอวังเจ้าและจังหวัดตาก และผู้นำท้องถิ่น จัดกิจกรรมปลูกต้นไม้ในวันเฉลิมพระชนมพรรษาของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถทุกปี โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานพัฒนาที่ดิน ทำแปลงเพาะชำกล้าแฝกเพื่ออนุรักษ์ดิน-น้ำ และสำนักงานเขตอนุรักษ์ที่ 12 (ป่าไม้) ทำแปลงเพาะชำขึ้นในเขตตำบลเพื่อแจกในชุมชนต่างๆ นำไปปลูกเป็นการคืนต้นไม้สู่ป่า และยังมีการปลูกพืชผักสวนครัวไว้รับประทานภายในครัวเรือนด้วย กิจกรรมทั้งหมดนี้เพื่อสร้างความยั่งยืนของป่าให้อยู่กับตำบล ทำให้ตำบลเขียวจี คืนความร่มเย็น เป็นที่พักผ่อนและเป็นสถานที่ท่องเที่ยวในอนาคต

กล่าวโดยสรุป ปัญหาสำคัญในการกิจการพัฒนาป่าชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่เห็นความสำคัญของภารกิจนี้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ได้ติดกับป่าก็จะไม่เข้าใจในการดำเนินงานของป่าชุมชนดังกล่าวแล้ว อีกประการหนึ่ง ปัญหาความเข้าใจในการจัดการป่าชุมชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่เข้าใจว่าควรจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มาก เพื่อให้เกิดการหวงแหนและรักษาป่าร่วมกัน เช่น ให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมกันปลูกป่าเอง เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็คิดแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียวแทนที่จะจ้างประชาชนให้ปลูกป่า กลับจ้างผู้รับเหมาเอกชนให้ใช้รถขุดดินปลูกต้นไม้ เพื่อความสะดวกรวดเร็วแทน

(2) ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)

ตามหลักการ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) **จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัคร** เป็นการดำเนินการเพื่อจัดระเบียบชาวประมงเป็นกลุ่มที่ชัดเจน มีการควบคุม มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มอย่างเป็นระเบียบ มีแบบแผนเป็นขั้นตอน ทั้งในกิจกรรมด้านการประมงและกิจกรรมอื่นๆ เช่น การเข้าร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราป้องกันมิให้มีการกระทำผิดกฎหมายประมงในเขตพื้นที่ที่ตนมีถิ่นอาศัยอยู่ การแจ้งข่าวและเบาะแสการลักลอบทำประมงด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมาย รวมถึงตลอดถึงการเสนอความคิดเห็นในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น การกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติของกลุ่มหรือนำเสนอให้ใช้วิธีการในท้องถิ่นนั้นๆ ในรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตย และมีหน่วยงานราชการเป็นที่ปรึกษาให้ข้อมูล หรือช่วยเหลือสนับสนุน การใช้สิทธิเรียกร้อง หรือการขอรับ

การช่วยเหลือจากทางราชการผ่านผู้นำกลุ่มย่อมจะทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นรูปแบบที่ยอมรับได้ในสังคม ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย สามารถเจรจาแก้ปัญหาได้ด้วยความเรียบร้อย 2) **ปลูกจิตสำนึกให้ชาวประมงตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์สัตว์น้ำ** โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยเฉพาะชาวประมงมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในด้านการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำร่วมกับเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น ย่อมทำให้ได้เห็นความพยายาม และเกิดความรู้สึกเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีการจัดการและการอนุรักษ์ที่ถูกต้อง เพื่อให้ทรัพยากรสัตว์น้ำยังคงมีอยู่ไว้ใช้ในการบริโภคอย่างเพียงพอสำหรับประชาชนที่มีฐานะยากจน หรือยึดเป็นอาชีพพอเลี้ยงตัวได้ ความรู้ ความเข้าใจ การตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์เป็นหนทางไปสู่ความร่วมมือร่วมใจในการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรอันมีค่าของส่วนรวม และ 3) **ประชาสัมพันธ์ข่าวสารและมาตรการอนุรักษ์ของทางราชการ** เพื่อการกระจายข่าวสารและมาตรการอนุรักษ์จากทางราชการสู่ประชาชนผ่านกลุ่มอาสาสมัครได้อย่างทั่วถึงและตรงเป้าหมายด้วยความรวดเร็วอย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง ป้องกันการบิดเบือนข่าวสารเพื่อผลประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งหรือเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง สามารถอาศัยกลุ่มอาสาสมัครในการทดสอบ วิจัย รวบรวมข้อมูล และพัฒนาวิชาการด้านการประมงได้อีกทางหนึ่ง

สำหรับขั้นตอนการดำเนินโครงการ ตามหลักการมีการดำเนินการดังนี้

● **การฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ**

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับสมาชิก เตรียมการจัดฝึกอบรม จัดสถานที่ โดยประสานกับสำนักงานประมงจังหวัดในการจัดวิทยากร
- 2) การเตรียมการฝึกอบรม
 - 2.1) เตรียมผู้เข้ารับการฝึกอบรม และบัญชีรายชื่อ
 - 2.1.1) รับสมัครสมาชิกจากประชาชนหรือชาวประมงทั่วไปในท้องถิ่น
 - 2.1.2) คัดเลือกตามความเหมาะสมเท่ากับจำนวนที่กำหนด
 - 2.2) จัดเตรียมสถานที่จัดฝึกอบรมพร้อมอุปกรณ์เตรียมให้เหมาะสม ซึ่งควรเป็นสถานที่ในท้องถิ่น หรือบริเวณที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ
 - 2.3) กำหนดหัวข้อและตารางการฝึกอบรม
 - 2.4) เชิญวิทยากรในแต่ละสาขาวิชา
 - 2.5) เตรียมวัสดุฝึกอบรม และเอกสาร
 - 2.6) เตรียมอาหารและเครื่องดื่ม
- 3) การจัดฝึกอบรม
 - 3.1) ดำเนินการตามหัวข้อฝึกอบรม และระยะเวลาที่กำหนด
 - 3.2) การเลือกประธานกลุ่ม กรรมการกลุ่ม
 - 3.3) การจัดทำทะเบียนรายชื่อสมาชิกเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มอาสาสมัคร

• การจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดหรือออกระเบียบเพื่อจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในท้องถิ่น โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ การดำเนินการ ผู้รับผิดชอบ คณะกรรมการศูนย์ และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรกำหนดเพิ่มเติม ภายใต้แนวความคิดในการบริหารจัดการด้านการประมงแบบชุมชนมีส่วนร่วมเป็นหลัก และกำหนด ข้อบังคับของอาสาสมัคร เพื่อการปฏิบัติตนในฐานะอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ สถานภาพของสมาชิก ระเบียบวินัยในการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือข้อบังคับใดๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรกำหนดตามความเหมาะสม
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบเฉพาะในท้องถิ่นนั้นๆ และจัดเตรียมสถานที่สำหรับเป็นศูนย์กลางสำหรับประชุม ปรึกษาหารือ ด้านการบริหารจัดการหรือเป็นศูนย์ปฏิบัติงานด้านการอนุรักษ์ให้แก่สมาชิกอาสาสมัครในท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการดำเนินการเป็นการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการฝึกอบรม และจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครภายในพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยมีกรมประมงเป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการและให้คำแนะนำปรึกษา โดยมุ่งหมายให้ประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะกลุ่มชาวประมงคอยเฝ้าระวังการกระทำที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อประสานให้กรมประมงซึ่งมีอำนาจในการจับกุมและดำเนินการตามกฎหมายทราบเพื่อจัดการปัญหาต่อไป

ข้อดีของการถ่ายโอนภารกิจนี้ คือ การรวมถึงจัดตั้งและริเริ่มให้มีการฝึกอบรมโดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นความต้องการที่มาจากท้องถิ่นเองอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยส่วนมากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้เห็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงได้ดำเนินการโครงการนี้แล้วประสบความสำเร็จต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงก็มักมีความต้องการที่จะดำเนินโครงการบ้าง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการอบรมแล้วกลุ่มหรือศูนย์อาสาสมัครที่จัดตั้งขึ้นจะรวมตัวหรือเข้มแข็งอยู่ได้ ขึ้นกับปัจจัยหลักสองประการ คือ ประการแรก ความรุนแรงของปัญหาด้านทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่ และประการต่อมา ศักยภาพและความใส่ใจของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างของศูนย์อาสาสมัครฯ ที่มีความเข้มแข็ง อาทิเช่น อาสาสมัครในจังหวัดชลบุรี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยภารกิจการอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นงานที่เลือกทำ ทำให้เมื่อถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว จากเดิมที่ดำเนินการโดยกรมประมงมีการอบรมอาสาสมัครปีละกว่า 40 รุ่น ปัจจุบันกลับมีการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่ง

ดังกล่าวมาแล้วว่า เนื่องด้วยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการภารกิจอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำต่อจากกรมประมงอยู่เพียงไม่กี่แห่ง ทั้งนี้ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอาจเห็นความสำคัญในภารกิจนี้เป็นรองภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่โดยตรง หรือองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ทราบว่าสามารถจัดและดำเนินโครงการแบบนี้ได้ จึงทำให้ภารกิจด้านการอนุรักษ์สัตว์น้ำไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเท่าที่ควรจะเป็น

(3) การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ภารกิจนี้ยกเลิกการถ่ายโอน เนื่องจากไม่มีภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว

(4) การควบคุมไฟป่า

งานควบคุมไฟป่านั้นเป็นงานที่ยากลำบากเพราะต้องเสี่ยงอันตราย รวมถึงต้องใช้ศาสตร์วิชาความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งงานควบคุมไฟป่ามีสาระและการดำเนินงานโดยสังเขปดังนี้

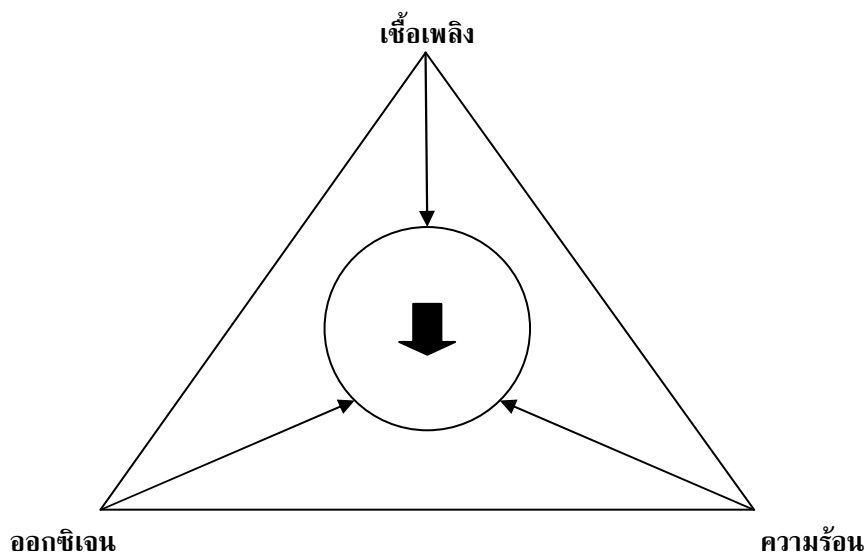
นิยามของไฟป่าตาม US Forest Service อ้างโดย Brown and Davis (1973) ให้คำจำกัดความของไฟป่าที่ใช้กันอย่างแพร่หลายว่า “ไฟที่ปราศจากการควบคุม ลุกลามไปอย่างอิสระ แล้วเผาผลาญเชื้อเพลิงธรรมชาติในป่า ได้แก่ ดินอินทรีย์ ใบไม้แห้ง หญ้า กิ่งก้านไม้แห้ง ท่อนไม้ ตอไม้ วัชพืช ไม้พุ่ม ใบไม้สด และในระดับหนึ่งสามารถเผาผลาญต้นไม้ที่ยังมีชีวิตอยู่” โดยลักษณะสำคัญที่แยกแยะไฟป่าออกจากไฟที่เผาตามกำหนด (Prescribe Burning) คือ ไฟป่ามีการลุกลามอย่างอิสระ ปราศจากการควบคุม ในขณะที่ไฟที่เกิดจากการเผาตามกำหนดจะมีการควบคุมการลุกลามให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนดเอาไว้เท่านั้น สำหรับประเทศไทยเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและขอบเขตการจัดการไฟป่า กรมป่าไม้ (เดิม) จึงกำหนดคานิยามของไฟป่าว่า “ไฟที่เกิดขึ้นจากสาเหตุใดก็ตาม แล้วลุกลามไปได้โดยอิสระปราศจากการควบคุม ทั้งนี้ ไม่ว่าไฟนั้นจะเกิดขึ้นในป่าธรรมชาติหรือสวนป่า”⁷

ไฟป่าจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบที่จำเป็น 3 ประการ คือ เชื้อเพลิง ความร้อน และออกซิเจน มารวมตัวกันในสัดส่วนที่เหมาะสมที่จะเกิดการสันดาป (Combustion) และทำให้การสันดาปสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้ เรียกว่า สามเหลี่ยมไฟ หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไป ไฟป่าจะไม่เกิดขึ้นหรือไฟป่าที่เกิดขึ้นแล้วและกำลังลุกลามอยู่ก็อาจจะดับลง ความรู้เรื่องสามเหลี่ยมไฟในข้อนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นความรู้พื้นฐานที่ต้องนำมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าทั้งวงจร ทั้งนี้ องค์ประกอบของไฟป่าแสดงดังแผนภาพที่ 8.7

⁷ศิริ อัครธรร, การควบคุมไฟป่าสำหรับประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักควบคุมไฟป่า กรมป่าไม้, 2543), น.2.

แผนภาพที่ 8.7

องค์ประกอบของไฟฟ้า (สามเหลี่ยมไฟ)

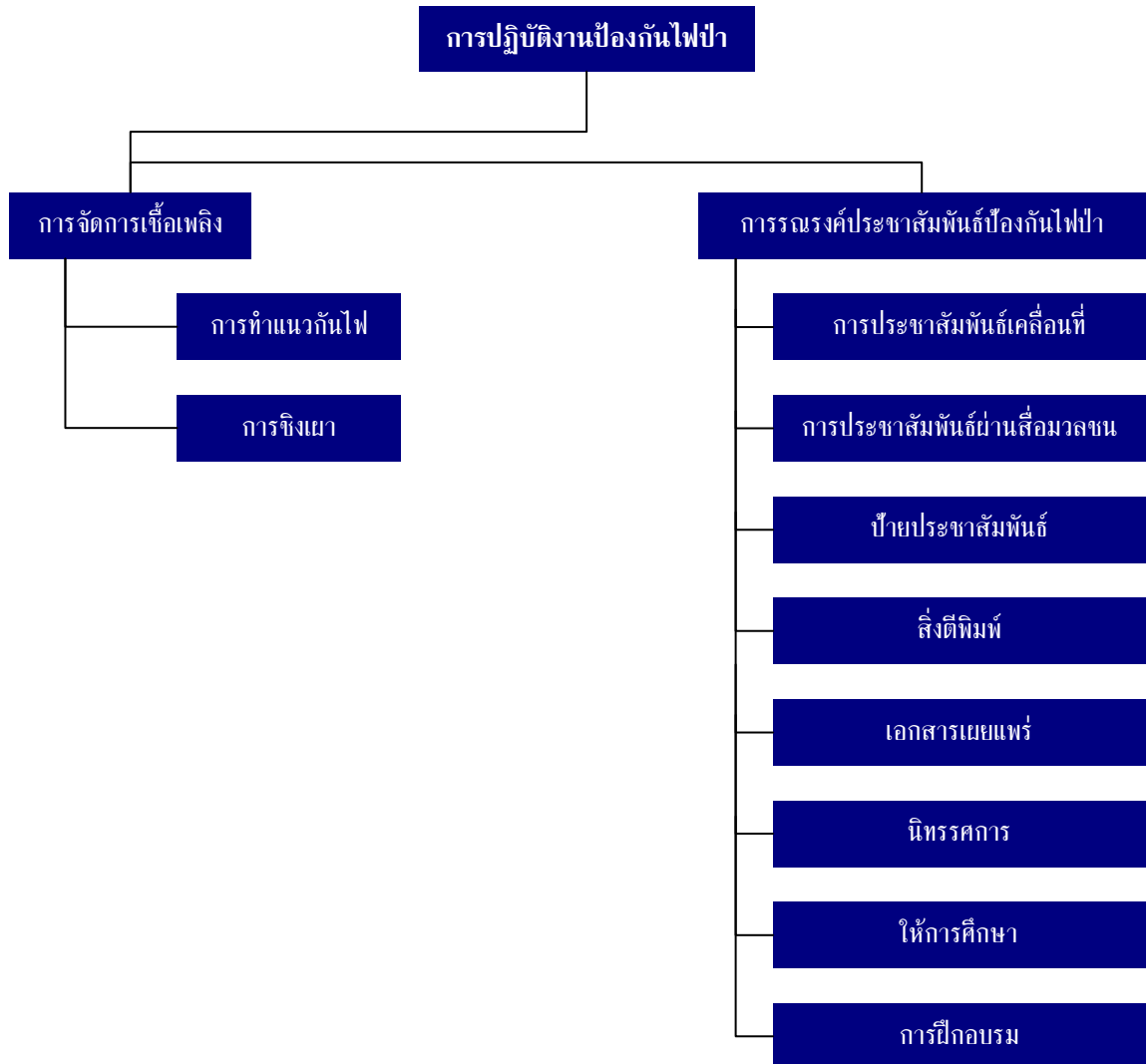


“ไฟฟ้า” มีหลายชนิด โดยการแบ่งชนิดของไฟฟ้าที่ได้รับการยอมรับและใช้กันมาช้านาน นั้น ถือเอาการไหม้เชื้อเพลิงในระดับต่างๆ ในแนวดิ่ง ตั้งแต่ระดับชั้นดินขึ้นไปจนถึงระดับยอดไม้เป็น เกณฑ์ การแบ่งชนิดไฟฟ้าตามเกณฑ์ดังกล่าวทำให้สามารถแบ่งไฟฟ้าออกเป็น 3 ชนิด คือ ไฟใต้ดิน ไฟ ผิวดิน และไฟเรือนยอด (Brown and Davis, 1973)⁸ โดยสาเหตุของการเกิดไฟฟ้ามาจากทั้งธรรมชาติ และมนุษย์ ซึ่งไฟฟ้าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น ไฟผ่า กิ่งไม้เสียดสีกัน ภูเขาไฟระเบิด ก้อนหินกระทบกัน แสงแดดตกกระทบผลึกหิน แสงแดดส่องผ่านหยดน้ำ ปฏิกริยาเคมีใน ดินป่าพรุ การลุกไหม้ในตัวเองของสิ่งมีชีวิต (Spontaneous Combustion) เป็นต้น ส่วนไฟฟ้าที่มีสาเหตุ จากมนุษย์พบว่าเป็นสาเหตุส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาในเขตร้อน สำหรับประเทศไทย จากการ เก็บสถิติไฟฟ้างตั้งแต่ปี พ.ศ.2528-2542 ซึ่งมีสถิติไฟฟ้างทั้งสิ้น 73,630 ครั้ง พบว่า เกิดจากสาเหตุตาม ธรรมชาติ คือ ไฟผ่าเพียง 4 ครั้งเท่านั้น โดยเกิดที่ภูกระดึง จังหวัดเลย, ที่ห้วยน้ำดัง จังหวัดเชียงใหม่, ที่ ท่าแซะ จังหวัดชุมพร และที่เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา แห่งละหนึ่งครั้ง ดังนั้น จึงถือได้ว่าไฟฟ้าใน ประเทศไทยทั้งหมดเกิดจากการกระทำของมนุษย์ โดยมีสาเหตุต่างๆ กันไป ได้แก่ การเก็บหาของป่าโดย จุดไฟเพื่อให้พื้นที่ไล่เดินสะดวกหรือให้แสงสว่างในระหว่างการเดินทางผ่านป่าในเวลากลางคืน ฯลฯ การ เผาไร่ การแกล้งจุดในกรณีที่ประชาชนในพื้นที่มีปัญหาความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ ความ ประมาท การจุดไฟป่าล่าสัตว์ การเลี้ยงปศุสัตว์ และความคึกคะนอง⁹

⁸ เฟื่องอ้าง, น.3.⁹ เฟื่องอ้าง, น.4-16.

การดำเนินการควบคุมไฟป่าจะมีทั้งในส่วนของการป้องกันและเตรียมการดับไฟป่าเพื่อให้มีความพร้อมต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นโดยการป้องกันไฟป่า (Prevention) โดยปกติดำเนินการ 2 วิธี คือ การทำแนวกันไฟและการชิงเผา ส่วนการเตรียมการดับไฟป่า (Pre-suppression) มีขั้นตอนตั้งแต่ การเตรียมพนักงานหรืออาสาสมัครดับไฟป่า จัดองค์กรดับไฟป่า เตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ดับไฟป่า และเตรียมแผนการควบคุมไฟป่า เมื่อถึงฤดูไฟป่าจะต้องจัดระบบการตรวจหาไฟ (Detection) เพื่อให้ทราบว่าไฟไหม้ป่าขึ้นที่ใด โดยการตรวจหาไฟมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะยิ่งตรวจพบไฟเร็วเท่าใด โอกาสที่จะควบคุมไฟนั้นไว้ได้ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น และเมื่อเกิดไฟป่าขึ้นขึ้นขั้นตอนการดับไฟป่า (Suppression) เป็นขั้นตอนของงานควบคุมไฟป่าที่หนักที่สุดและเสี่ยงอันตรายที่สุด การดับไฟป่าอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัยถือว่าเป็นศิลปะชั้นสูงมากกว่าจะเป็นวิทยาศาสตร์ เนื่องจากไม่สามารถจะเขียนหรือกำหนดเทคนิควิธีการดับไฟป่าที่แน่นอนตายตัวได้ หากแต่ทุกอย่างจะต้องพลิกแพลงไปตามสถานการณ์และพฤติกรรมของไฟที่สามารถฉับแปรและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

แผนภาพที่ 8.8
การปฏิบัติงานป้องกันไฟป่า

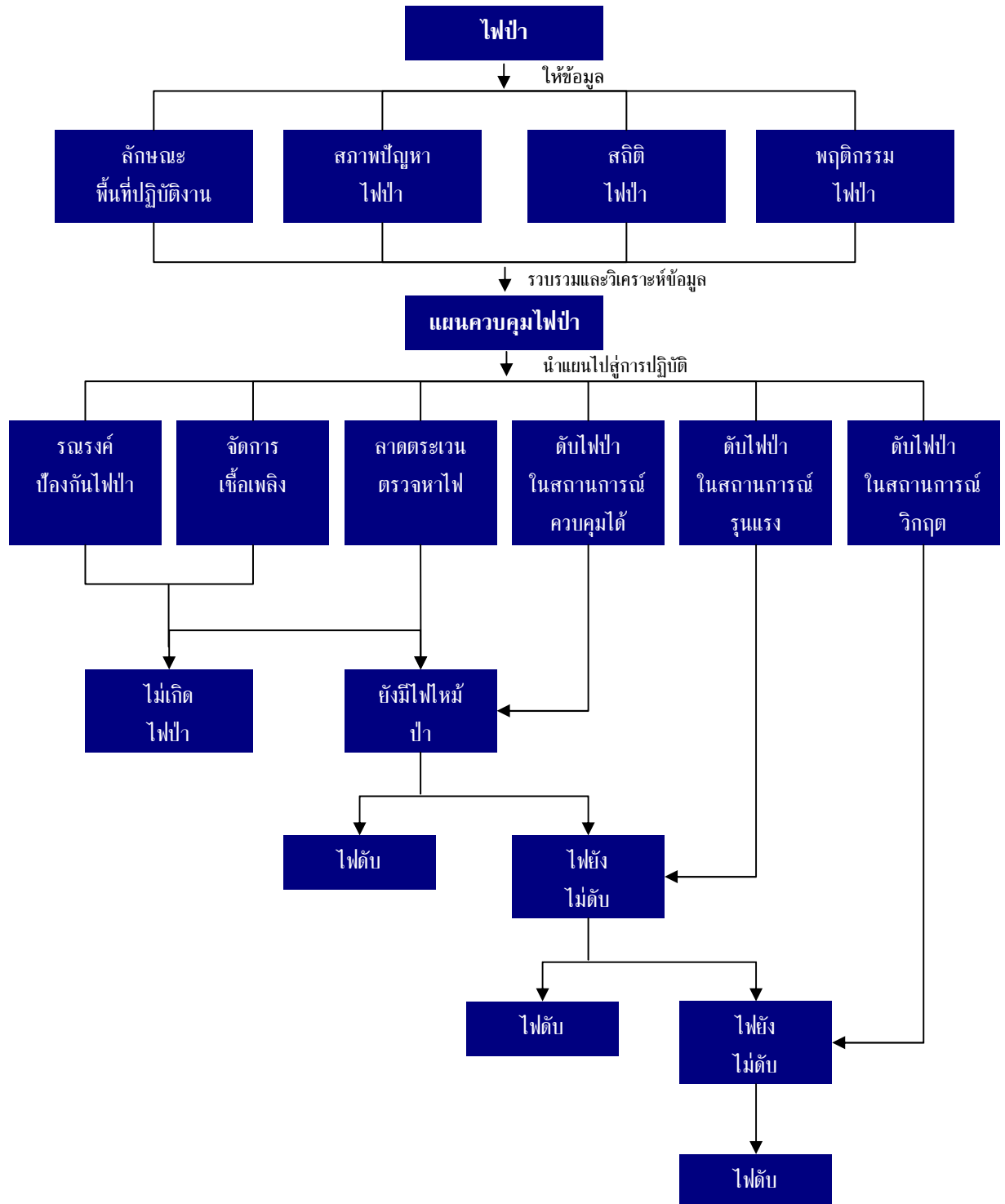


แผนภาพที่ 8.9
การปฏิบัติงานดับไฟ



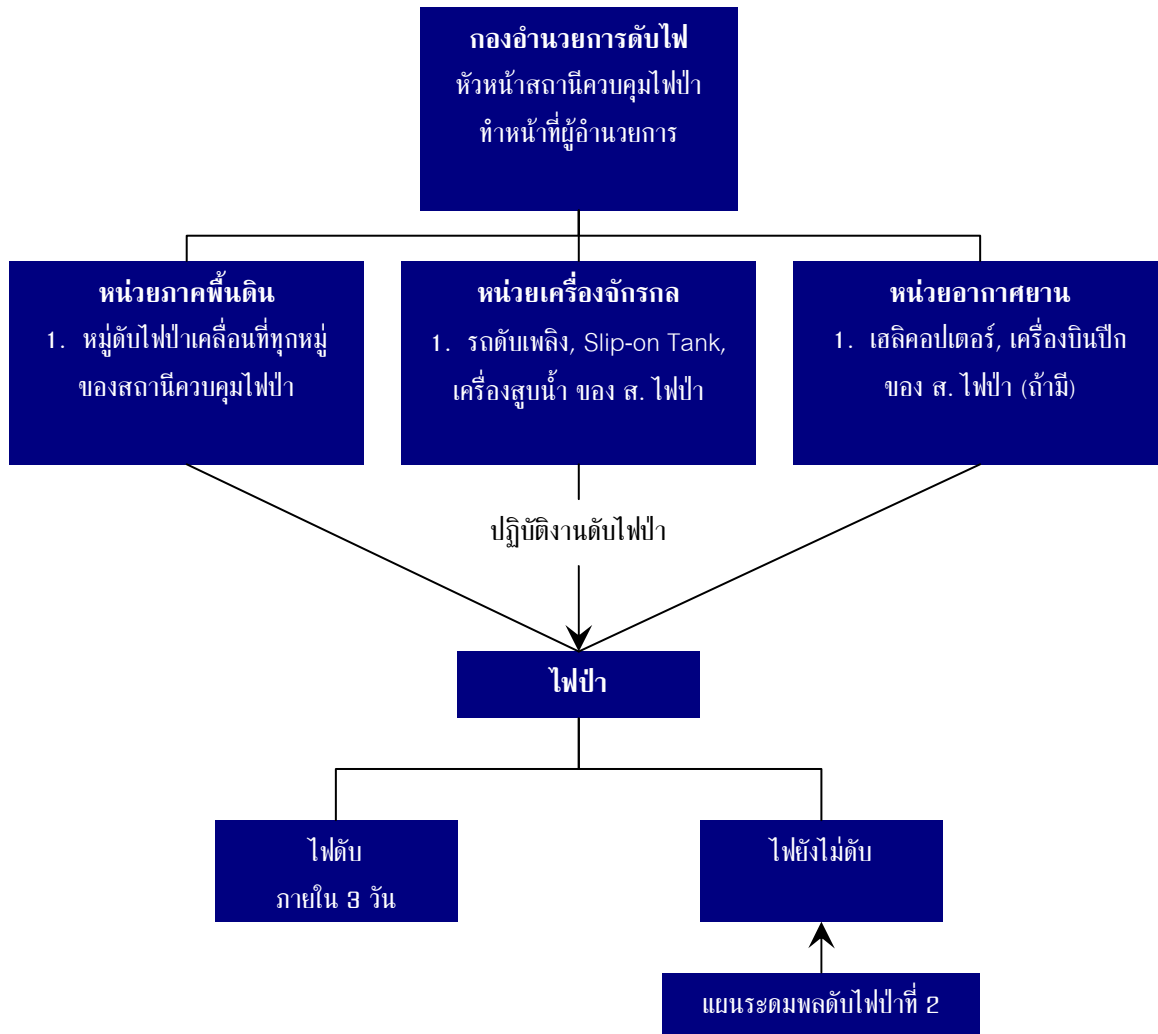
แผนภาพที่ 8.10

กระบวนการปฏิบัติงานควบคุมไฟฟ้า



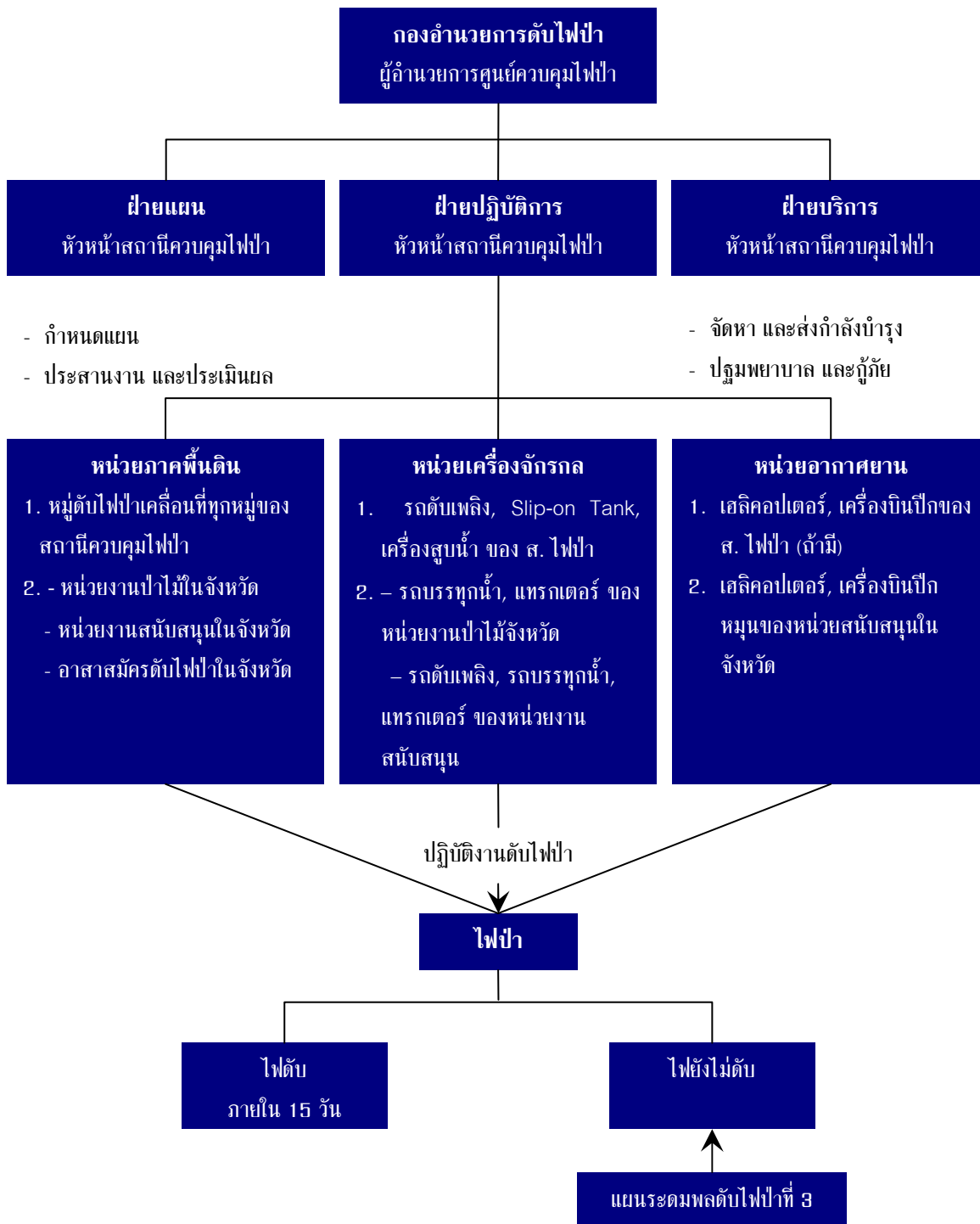
แผนภาพที่ 8.11

แผนระดมพลดับไฟฟ้า ที่ 1 สถานการณ์ควบคุมได้



แผนภาพที่ 8.12

แผนระดมพลดับไฟฟ้า ที่ 2 สถานการณ์รุนแรง



แผนภาพที่ 8.13

แผนระดมพลดับไฟฟ้า ที่ 3 สถานการณ์วิกฤติ



นอกจากงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและดับไฟป่าโดยตรงแล้ว งานรณรงค์ประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่าก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสาเหตุของการเกิดไฟป่าในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องไฟป่า ตลอดจนไม่ทราบถึงอันตรายของไฟป่าต่อทรัพยากรป่าไม้ จึงนำไปสู่พฤติกรรมการใช้ไฟเพื่อกิจกรรมต่างๆ โดยขาดความระมัดระวัง ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับไฟป่าต่อชุมชนหรือประชาชนก็จะเป็นแนวทางในการควบคุมไฟป่าได้ดีทางหนึ่ง โดยรูปแบบการประชาสัมพันธ์มีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ ประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน ป้ายประกาศประชาสัมพันธ์ สิ่งตีพิมพ์ เอกสารเผยแพร่ นิทรรศการ ให้การศึกษาและการฝึกอบรม

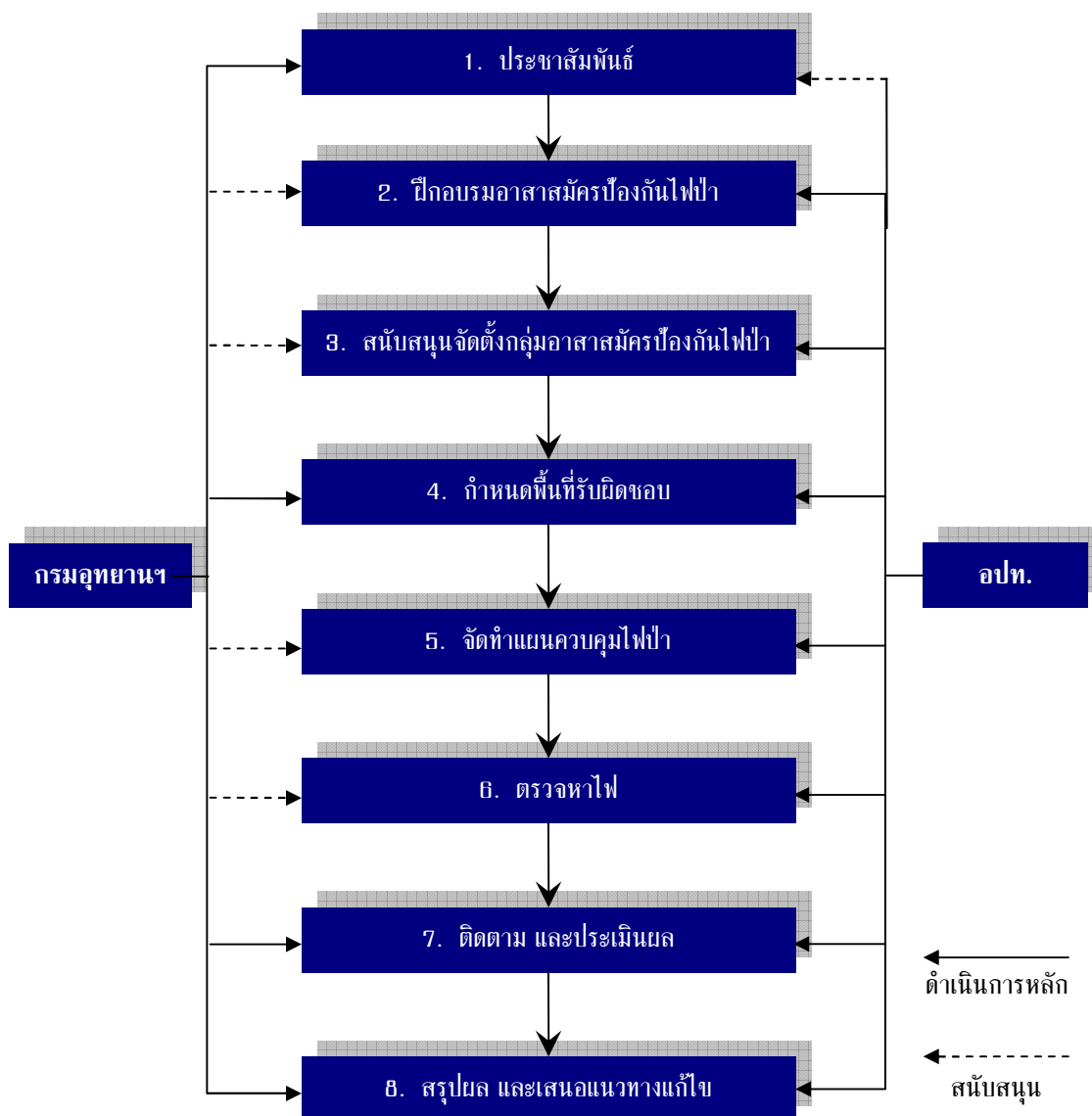
ปัจจัยความสำเร็จของภารกิจการควบคุมไฟป่า ขึ้นอยู่กับการได้รับความร่วมมือจากประชาชนทุกคน เพราะไฟป่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีสาเหตุมาจากมนุษย์ การถ่ายโอนหน้าที่ในการควบคุมไฟป่าให้แก่ชุมชนที่อยู่ใกล้เขตป่าจะได้ผลดี เนื่องจากยุทธศาสตร์ของการดับไฟป่า คือ ต้องสามารถเดินทางเข้าไปดับไฟป่าในจุดที่เกิดไฟป่าเร็วที่สุด เพื่อป้องกันไม่ใหไฟไหม้ลุกลามขยายเป็นวงกว้างซึ่งจะยากต่อการควบคุม จึงควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่อยู่ใกล้เขตป่าจะต้องดับไฟหรือช่วยกันดับไฟเมื่อพบไฟป่าเกิดขึ้น และต้องกำหนดพื้นที่ในการควบคุมไฟป่าให้ชัดเจน และไม่ควรอยู่ห่างไกลจากหมู่บ้านมากเกินไป เนื่องจากหากเกิดไฟไหม้ป่าขึ้นในบริเวณห่างไกลจะไม่มีประชาชนเข้าไปดับไฟป่า

ในทางปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟป่าให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นไปในรูปแบบการดำเนินการร่วมกับรัฐในแต่ละกิจกรรม เริ่มตั้งแต่การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการควบคุมไฟป่า ให้กรมอุทยานฯ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการในภาพรวม ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมประชาสัมพันธ์โดยใช้เสียงตามสายในตำบลและหมู่บ้าน กิจกรรมการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันไฟป่าและจัดเตรียมอุปกรณ์ในการดับไฟป่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม ตลอดจนดำเนินการฝึกอบรม และจัดเตรียมอุปกรณ์ในการดับไฟป่า กรมอุทยานฯ มีหน้าที่สนับสนุนวิทยากรฝึกอบรม กิจกรรมสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครป้องกันไฟป่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่จัดตั้งองค์กร/กลุ่มอาสาสมัครป้องกันไฟป่าในระดับตำบลและหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดกับป่า โดยกรมอุทยานฯ สนับสนุนและให้คำปรึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้อง การกำหนดพื้นที่รับผิดชอบในการควบคุมไฟป่า ทั้งกรมอุทยานฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันสำรวจพื้นที่และกำหนดพื้นที่รับผิดชอบ การจัดทำแผนควบคุมไฟป่าในแผนพัฒนาตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนการควบคุมไฟป่า และบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล โดยกรมอุทยานฯ สนับสนุนและให้คำปรึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้อง กิจกรรมการตรวจหาไฟ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่มอบหมายให้อาสาสมัครป้องกันไฟป่าและชุมชนแจ้งเหตุการเกิดไฟป่า และทำการดับไฟป่าในช่วงฤดูแล้ง รวมถึงออกประกาศแจ้งให้ผู้ที่จะดำเนินการเผาไร่หรือใช้ไฟเพื่อกิจกรรมต่างๆ ก่อนการดำเนินการต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ เพื่อป้องกันไม่ใหไฟไหม้ลุกลามเข้าไป

ในป่า ส่วนกรมอุทยานฯ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้อง และงานด้านการติดตามและประเมินผล ตลอดจนการสรุปผลและแนวทางการแก้ไขปัญหา กรมอุทยานฯ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่ากิจกรรมควบคุมไฟป่าส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีกรมอุทยานฯ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ศูนย์ควบคุมไฟป่า และสถานีควบคุมไฟป่าเป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆ มีเพียงงานประชาสัมพันธ์เท่านั้นที่กรมอุทยานฯ เป็นหลักในการดำเนินการ รวมทั้งกิจกรรมการกำหนดพื้นที่รับผิดชอบ การติดตามประเมินผล และสรุปผล เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาก็จะดำเนินการร่วมกัน ดังกล่าวตามแผนภาพที่ 8.14

แผนภาพที่ 8.14

บทบาทกรมอุทยานฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมไฟป่า



การดำเนินการในปัจจุบันในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจแล้วสามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง โดยมีกรมอุทยานฯ คอยเป็นที่ปรึกษาสนับสนุนให้คำแนะนำปรึกษาในด้านต่างๆ และหากสถานการณ์ไฟป่าลุกลามระดับรุนแรง กรมอุทยานฯ ก็จะลงมาช่วยดำเนินการดับไฟป่าร่วมด้วย ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประสานงานมาทางสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ทั้ง 16 แห่งทั่วประเทศได้ สำหรับด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ดับไฟป่า ทางกรมฯ ไม่ได้โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดหาเอง ทั้งนี้ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งติดต่อสอบถามมาที่กรมอุทยานฯ เพื่อขอคำแนะนำแหล่งซื้ออุปกรณ์เหล่านี้ สำหรับอาสาสมัครดับไฟป่าที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวปีต่อปีของกรมอุทยานฯ ก็ไม่ได้ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการจัดฝึกอบรมเองโดยสามารถประสานวิทยากรจากกรมฯ ได้

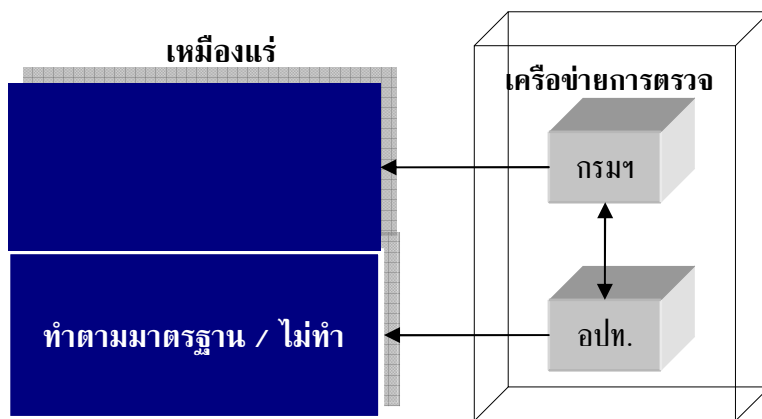
กล่าวโดยสรุป สำหรับสภาพปัญหาในการจัดบริการ เนื่องจากยังมีการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟป่าให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มากนัก ดังนั้น ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานยังยังไม่ปรากฏชัดเจน ทั้งนี้ มีปัญหาในการประสานงานระหว่างกรมอุทยานฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการอยู่บ้าง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ถ่ายโอนไม่เข้าใจภารกิจนี้อย่างดีพอ ซึ่งมีปัจจัยมาตั้งแต่การจัดฝึกอบรมเพื่อการถ่ายโอนภารกิจของกรมฯ ที่แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการฝึกอบรม แต่ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีการโอนย้ายเจ้าหน้าที่ระหว่างองค์กรกันอยู่บ่อยครั้งทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันไม่ใช่บุคคลที่เคยเข้ารับการฝึกอบรม จึงเกิดความไม่เข้าใจในการทำงานได้

(5) การติดตาม และตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง

การดำเนินงานตามการถ่ายโอนภารกิจนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการร่วมกับส่วนกลางโดยทั้งกรมฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อมในกิจการเหมืองเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ แตกต่างกันตามระดับการตรวจ โดยการตรวจของกรมฯ จะเป็นการตรวจที่พิจารณาถึงการอนุญาตไม่อนุญาต หรือใช้ข้อมูลจากการตรวจในงานด้านต่างๆ ได้เลย แต่การตรวจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงการตรวจในระดับการเฝ้าระวังเพื่อเตือนภัยเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น ในภาพรวมจะเป็นการทำงานประสานกันเป็นเครือข่ายระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเฝ้าระวังเบื้องต้น ไปจนถึงการตรวจสอบโดยละเอียด ระดับความสัมพันธ์ในการตรวจสอบแสดงดังแผนภาพที่ 8.15

แผนภาพที่ 8.15

ความสัมพันธ์ของหน้าที่การติดตามและตรวจสอบฯ เหมืองแร่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และราชการบริหารส่วนกลาง



ในการปฏิบัติ แต่เดิมกรมฯ จะเป็นผู้ดำเนินการตรวจเอง โดยวิศวกรเหมืองแร่ ส่วนเครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจใช้ไม่มากนัก นอกจากนี้ กรมฯ ยังเคยจ้างให้บริษัทเอกชนตรวจและเฝ้าระวังในการวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณเหมืองแร่ด้วย โดยการปฏิบัติงานของเอกชนก็ทำได้ในเกณฑ์ดี อย่างไรก็ตาม เมื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจแล้ว แม้กรมยังคงปฏิบัติหน้าที่เช่นเดิมโดยจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครือข่ายในการตรวจตรามากขึ้น แต่ผลปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้อย่างที่ควรจะเป็นแม้จะมีการถ่ายโอนมาประมาณ 2 ปีแล้วก็ตาม มีเพียงประมาณร้อยละ 20-30 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนเท่านั้นที่ปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ดังนั้น ในเดือนสิงหาคม 2548 กรมฯ จึงส่งหนังสือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อสอบถามถึงสถานการณ์ในการปฏิบัติงาน จึงส่งผลให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้นในระดับหนึ่ง



กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ (Best Practice)

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยสำนักบริหารและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ร่วมกับคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้จัดพิธีมอบรางวัลให้

โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่ถ่ายโอนของกรมฯ อย่างสม่ำเสมอ และครบถ้วน เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการร่วมมือปฏิบัติงานกับกรมฯ เป็นอย่างดียิ่ง การจัดมอบรางวัลนี้ได้จัดขึ้นเป็นปีแรกโดยมี นายอนุสรณ์ เนืองมมาก อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นประธานในพิธีโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 องค์กร ได้แก่

อันดับที่ 1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภท **ดีเลิศ** ได้แก่

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลบริบูรณ์ จังหวัดขอนแก่น
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลบุเปือย จังหวัดอุบลราชธานี

อันดับที่ 2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภท **ดีมาก** ได้แก่

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลยางม จังหวัดเชียงราย
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลจวบ จังหวัดนราธิวาส
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลตากลอย จังหวัดเพชรบูรณ์
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาวง จังหวัดสระบุรี

อันดับที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภท **ดี** ได้แก่

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองขนาน จังหวัดกระบี่
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลนาหนองหุ้ม จังหวัดขอนแก่น
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด จังหวัดตรัง
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สลด จังหวัดตาก
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบลทับใต้ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- 6) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองแปง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบลป่าพลู จังหวัดลำพูน
- 8) องค์การบริหารส่วนตำบลมิตรภาพ จังหวัดสระบุรี
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลตาเถา จังหวัดอุบลราชธานี

พิธีมอบรางวัลนี้ จัดขึ้นในวันอังคารที่ 14 มิถุนายน 2548 ณ ห้องภาณุรังสี B, C โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร

สำหรับสภาพปัญหาในการจัดบริการ ดังกล่าวไปแล้วเบื้องต้นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะไม่ปฏิบัติงานการติดตามและตรวจสอบฯ เหมือนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุเนื่องจากบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความคุ้นเคยและมีพื้นความรู้กับงานในด้านนี้ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมากมีบุคลากรเพียงไม่กี่อัตราแต่มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติหลากหลายด้าน จึงทำให้ภารกิจในด้านนี้ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถนัด และอาจดูไกลตัวถูกจัดลำดับตามความสำคัญในการปฏิบัติงานในลำดับหลังๆ

(6) การดำเนินการตามกฎหมาย (ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510)

การดำเนินการตามภารกิจนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในลักษณะสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางโดยในการขออนุญาตประทานบัตรเหมืองแร่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความเห็นชอบและเสนอความคิดเห็นส่งมายังกรมฯ ส่วนอำนาจในการอนุญาตประทานบัตรเหมืองแร่ยังอยู่ที่กรมฯ ตามเดิม นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการเฝ้าระวังใน

พื้นที่และเสนอความคิดเห็น คำแนะนำ หรือรายงานข้อเท็จจริงมายังกรมฯ เพื่อให้กรมฯใช้อำนาจสั่งการตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการสั่งการแต่อย่างใด การทำงานจึงเป็นไปในลักษณะของเครือข่ายร่วมกัน ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจในภารกิจนี้ก็ทำได้ในระดับหนึ่งโดยข้อร้องเรียนเกี่ยวกับเหมืองแร่เบื้องต้น จะร้องเรียนมาที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะดำเนินการตรวจสอบ รวบรวมเสนอความคิดเห็นให้กรมฯ พิจารณาดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมากที่รับถ่ายโอนมักไม่ปฏิบัติตามภารกิจนี้อย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีบทลงโทษอย่างเป็นทางการทางกฏหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ

สภาพปัญหาในการจัดบริการจะเป็นไปในลักษณะเดียวกับงานติดตามและตรวจสอบ ภารกิจเหมืองแร่ กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจนี้ แม้ระดับการตรวจจะเป็นระดับที่ไม่ยากเท่าใดนัก ทั้งนี้ หากให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจตราระดับมาตรฐานก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากต้องมีบุคลากรวิศวกรเหมืองแร่ แต่บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเป็นบุคลากรด้านสังคมศาสตร์ เช่น รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เสียเป็นส่วนใหญ่

(7) โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดประจำปีงบประมาณใดๆ ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอนที่เป็นแกนหลัก คือ การจัดทำแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด, การจัดทำแผนงาน/โครงการ และการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยแต่ละขั้นตอนมีลักษณะสำคัญดังนี้

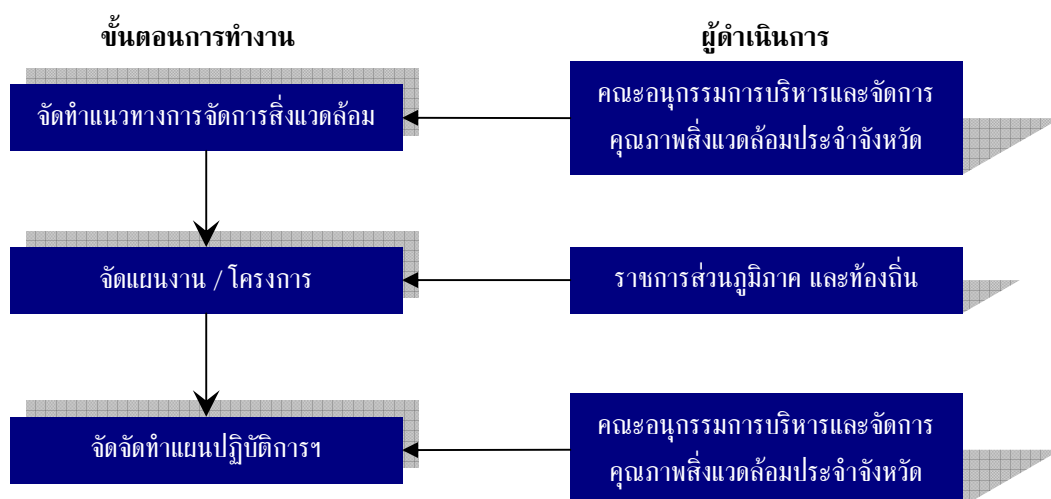
- 1) การจัดทำแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำแนะนำ ชี้แนะแก่ส่วนราชการในจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผน/โครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของจังหวัด เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมให้ได้ผลดีมากที่สุด ดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัด โดยการแต่งตั้งของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นผู้จัดทำร่างแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของจังหวัดประจำปีเสนอให้ กพจ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ และแจ้งให้ส่วนราชการและหน่วยงานปกครองท้องถิ่นพิจารณาจัดทำแผนงานโครงการรองรับ
- 2) การจัดทำแผนงาน/โครงการ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโครงการและกิจกรรมที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ของส่วนราชการในจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดำเนินการโดยส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น
- 3) การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบข้อเสนอแผนงาน/โครงการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมประจำปีของส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่น แล้วรวบรวมเป็นแผนรวมเพื่อเสนอ

ให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดต่อไป ดำเนินการโดย คณะกรรมการบริหารและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจังหวัด

พิจารณาจะเห็นว่าจากกระบวนการวางแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดทั้งหมด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมดำเนินการในขั้นตอนช่วงกลางนั้น คือ การจัดทำแผนงาน/โครงการ ทั้งนี้ ขั้นตอนการทำงานและผู้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนแสดงดัง แผนภาพที่ 8.16

แผนภาพที่ 8.16

ขั้นตอนการทำงานและผู้ดำเนินการของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด



ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงาน/โครงการ มี การดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) การทบทวนและกำหนดปัญหา หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นนำปัญหาสิ่งแวดล้อม ต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบมาทบทวน และเลือกปัญหาที่จะทำการแก้ไข จากนั้น กำหนดความหมายหรือนิยามของปัญหาให้ชัดเจน กำหนดขอบเขตของปัญหา และ ระบุสาเหตุต่างๆ ของปัญหา
- 2) การกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา นำปัญหาและสาเหตุต่างๆ ในการแก้ปัญหา โดยรวมในรูปของกิจกรรม ทั้งนี้ แนวทางกลยุทธ์การปฏิบัติหรือเทคนิควิธีที่ใช้ อาจ ศึกษาได้จากโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานที่เคยดำเนินการ คำแนะนำของ ผู้เชี่ยวชาญหรือบริษัทที่ปรึกษา และวิธีการภาคเอกชนและประชาชนใช้ปฏิบัติ

- 3) การเลือกโครงการ/กิจกรรม พิจารณาเลือกโครงการ/กิจกรรมที่สามารถป้องกันและ/หรือแก้ปัญหาเรื่องนั้นๆ ได้ดีที่สุด โดยพิจารณาประเมินความเป็นไปได้ของโครงการในทางปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งทางด้านเทคนิค งบประมาณ การบริหารจัดการโครงการ การยอมรับ และความร่วมมือจากภาคธุรกิจและประชาชน ผลกระทบทางเศรษฐกิจและธุรกิจ ตลอดจนวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เช่น เรื่องป่าไม้ ควรพิจารณาว่ามีแผนอย่างไร หน่วยปฏิบัติงานคือหน่วยงานใดบ้าง มีโครงการใดบ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และผลของการดำเนินงานเป็นอย่างไรบ้าง โครงการใดที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน และควรมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างไร โครงการใดที่ริเริ่มและบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ/วิชาการ
- 4) การเขียนโครงการ เขียนรายละเอียดตามแบบเสนอโครงการ โดยระบุให้ชัดเจนในประเด็นต่อไปนี้
 - ❖ วัตถุประสงค์ของโครงการ
 - ❖ สถานที่ดำเนินการ
 - ❖ เป้าหมาย
 - ❖ กิจกรรม
 - ❖ การบริหารโครงการ
 - ❖ ปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ
 - ❖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
 - ❖ การประเมินผล และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

แนวทางการจัดทำโครงการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดประกอบด้วย 4 แบบงานดังต่อไปนี้

1) การสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก มีวัตถุประสงค์ ได้แก่ ประการแรก เพื่อเผยแพร่ข่าวสารหรือประชาสัมพันธ์ให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่ประเมินว่าเป็นกลุ่มที่เป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือเป็นกลุ่มที่ช่วยแก้ปัญหา ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มประชาชนผู้ประกอบการ องค์กรพัฒนาเอกชนและ/หรือบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนให้กลุ่มเป้าหมายได้มีความเข้าใจที่ถูกต้องต่อข่าวสารสิ่งแวดล้อมต่างๆ มีส่วนร่วมในการดำเนินตามแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดหรือไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเลยและมีการพัฒนาแบบยั่งยืน ประการต่อมา เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายให้มีจิตสำนึกและความตระหนักต่อการแก้ไขปัญหาและการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพต่อการดำรงชีวิต การประกอบสัมมาอาชีพ และการร่วมกิจกรรมในสังคม โดยพฤติกรรมที่เหมาะสมนั้นเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใดๆ ที่มาจากความรู้ความเข้าใจจากการได้ปฏิบัติ

จริงด้วยตนเอง ปฏิบัติบ่อยครั้งจนเกิดทักษะ ภายใต้การยอมรับให้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมจากทุกฝ่ายจนกลุ่มเป้าหมายถือว่ากิจกรรมใดๆ นั้นเป็นภารกิจของตนเอง

2) การเฝ้าระวังและป้องกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทราบแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ทราบแนวโน้มของอันตรายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้น ทราบประสิทธิผลของแผนการป้องกัน/ควบคุมที่ได้ดำเนินการไว้ และเพื่อให้ได้ฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการวางแผนป้องกันปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น

3) การบำบัดฟื้นฟู เพื่อจัดให้มีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมชุมชนในพื้นที่ที่มีลำดับความสำคัญทางเศรษฐกิจ และพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านการอนุรักษ์ เพื่อให้มีการจัดการมูลฝอยชุมชนให้มีประสิทธิภาพแบบครบวงจร ตั้งแต่การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการกำจัด และเพื่อให้มีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมให้กลับฟื้นคืนสู่สภาพเดิมเป็นลำดับ

4) การศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการศึกษา สำรวจและวิเคราะห์พิจารณาความเหมาะสม และความเป็นไปได้ที่นำไปใช้ในการปฏิบัติงานในการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นในลำดับต่อไปอย่างถูกต้อง ตรงประเด็น และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อวางแผนปฏิบัติการฯ ระดับจังหวัดเสร็จสิ้น 3 ขั้นตอนแล้วต่อไปจะเสนอไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อตั้งงบประมาณต่อไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนงบประมาณรวมถึงด้านอื่นๆ เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมต่อไปด้วย

(8) งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน

ภารกิจนี้เป็นงานการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ตามระยะเวลาที่กำหนดเป็นปกติ เพื่อสำรวจดูว่าสถานการณ์มลพิษในพื้นที่มีลักษณะเป็นอย่างไร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำนโยบายและวางแผนในด้านต่างๆ ทั้งนี้ ตามขอบเขตของภารกิจประกอบด้วยตรวจสอบมลพิษในด้านต่างๆ คือ **ประการแรก มลพิษทางน้ำ** หมายถึง น้ำที่เสื่อมคุณภาพหรือน้ำที่มีคุณสมบัติเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีสิ่งแปลกปลอมที่ไม่พึงปรารถนาปนเปื้อน ทำให้เกิดความเสียหายต่อการใช้ประโยชน์ โดยมลพิษทางน้ำอาจจำแนกได้เป็น น้ำเน่า น้ำเป็นพิษ น้ำที่มีเชื้อโรค น้ำขุ่นข้น น้ำร้อน น้ำที่มีกัมมันตภาพรังสี น้ำกร่อย และน้ำที่มีคราบน้ำมัน ทั้งนี้ สาเหตุของการเน่าเสียของแหล่งน้ำอาจมาจากสาเหตุที่สำคัญ คือ จากโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน การเกษตรกรรม ฟาร์มปศุสัตว์ และกิจกรรมเหมืองแร่¹⁰

¹⁰ วีรวัฒน์ ปลูกสุโร (บรรณาธิการ), การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2536), น.61-63.

ประการต่อมา มลพิษทางอากาศ หมายถึง อากาศที่มีส่วนประกอบของฝุ่นละออง ก๊าซ กลิ่น หมอกควัน ไอ ไอน้ำ เหมม่า และแก๊สมันตภาพรังสี เช่น ออกไซด์ของคาร์บอน ออกไซด์ของกำมะถัน ออกไซด์ของไนโตรเจน ไฮโดรคาร์บอน สารปรอท ตะกั่ว ละอองแก๊สมันตภาพรังสี เจือปนอยู่ในชั้นบรรยากาศมากเกินไป จนก่อให้เกิดผลเสียต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ สัตว์ พืช ตลอดจนทรัพยากรทั้งนี้ สาเหตุของแหล่งกำเนิดอากาศเสียมีทั้งจากธรรมชาติ เช่น ฝุ่นละอองจากลมพายุ ภูเขาไฟระเบิด ไฟไหม้ป่า และจากมนุษย์ที่สร้างขึ้น เช่น ท่อไอเสียรถยนต์ จากโรงงานอุตสาหกรรม จากกระบวนการผลิตที่ทำให้เกิดฝุ่น เกิดจากกิจกรรมด้านการเกษตร การระเหยของก๊าซบางชนิด และจากขยะมูลฝอยและของเสีย เป็นต้น โดยมีมลสารที่ทำให้อากาศเสียประกอบด้วยอนุภาคสาร ได้แก่ ควัน ฝุ่น ไอ และหมอก คาร์บอนมอนอกไซด์ คาร์บอนไดออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ออกไซด์ของไนโตรเจน ตะกั่ว ไฮโดรคาร์บอน และโฟโตเคมีคอลโปรดักต์¹¹

ประการสุดท้าย มลพิษทางเสียง หมายถึง เสียงที่ทำให้ผู้ได้ยินเกิดความรำคาญทั้งทางร่างกายและจิตใจและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ องค์การอนามัยโลกได้กำหนดว่าเสียงที่เป็นอันตราย หมายถึง เสียงที่ดังเกิน 85 เดซิเบลที่ทุกความถี่ แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงหลักๆ คือ เสียงจากการจราจรทางบก เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เสียงในสถานประกอบการ เสียงในชุมชน เสียงจากการจราจรทางน้ำ และเสียงจากการจราจรทางอากาศ¹²

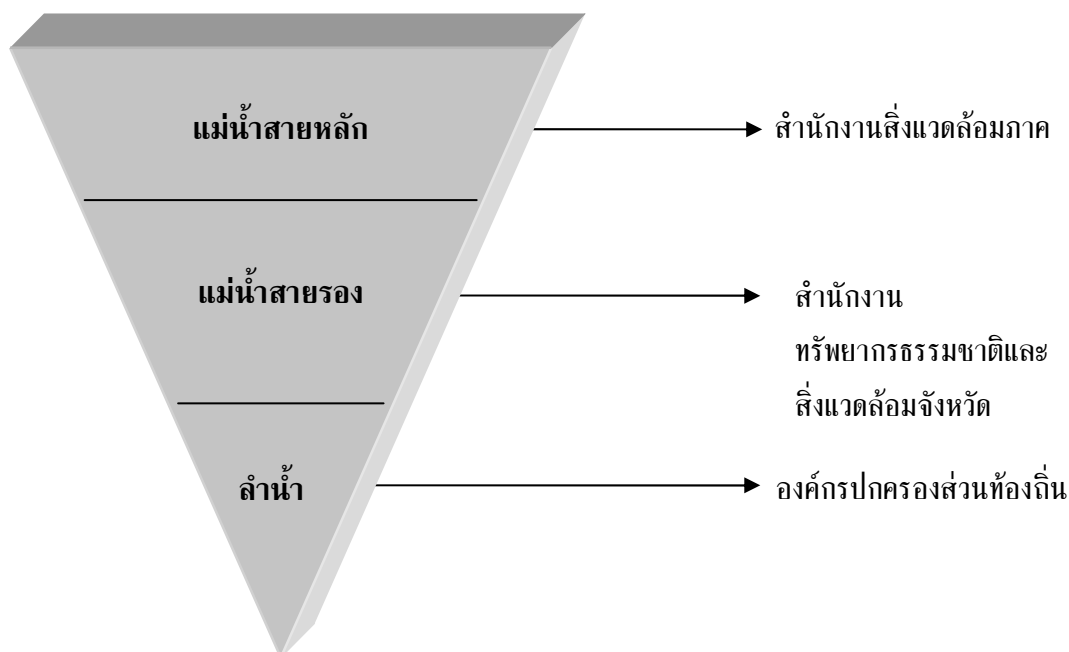
ในการดำเนินการตรวจสอบมลพิษแต่ละด้านก็จะดำเนินการแตกต่างกันไปพอสมควร โดยมลพิษทางน้ำในทางหลักการกรมควบคุมมลพิษมอบอำนาจให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคเป็นผู้รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพมลพิษทางน้ำในแม่น้ำสายหลักและน้ำทะเลชายฝั่ง เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา ป่าสัก และท่าจีน เป็นต้น ในอนาคตเมื่อพร้อมสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เพิ่งตั้งเมื่อปี 2545 จะเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพมลพิษทางน้ำในแม่น้ำสายรอง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติงานร่วมกับสิ่งแวดล้อมจังหวัด รวมทั้งเป็นผู้ดูแลในลำน้ำและลำธารต่างๆ ในเขตพื้นที่ ทั้งนี้ ระบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 8.17

¹¹ เฟื่องอ้าง, น.67-73.

¹² เฟื่องอ้าง, น.75-79.

แผนภาพที่ 8.17

บทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ในงานติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำของหน่วยงานในระดับต่างๆ



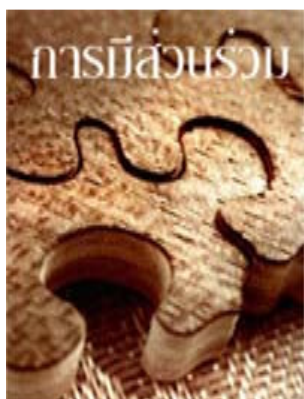
อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปัจจุบันพบว่ามืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่งที่สามารถตรวจสอบคุณภาพน้ำได้ตามวิธีมาตรฐาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถพร้อมส่วนมากมักจ้างเอกชนหรือสถาบันการศึกษาให้เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบแทน ดังเช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครราชสีรา และเทศบาลนครพิษณุโลก เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ พร้อมและสามารถดำเนินการได้เอง คือ เทศบาลนครนนทบุรี โดยมีการตั้งงบประมาณจัดซื้อเครื่องมือตั้งแต่ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ทั้งนี้ข้อมูลจากการตรวจสอบคุณภาพไม่ได้มีการเชื่อมโยงกับส่วนกลาง โดยเป็นการใช้ประโยชน์จากข้อมูลแยกระดับกันเป็นระดับประเทศและระดับภายในท้องถิ่นเอง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่มีศักยภาพในการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวิธีการมาตรฐาน กรมควบคุมมลพิษร่วมกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ได้จัดทำคู่มือการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่ายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น พร้อมทั้งทยอยจัดฝึกอบรมเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับเบื้องต้นได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งอุปกรณ์ที่มีราคาแพง และไม่ต้องใช้เทคนิคทางวิชาการยุ่งยากซับซ้อน

สำหรับในการติดตามตรวจสอบมลพิษทางอากาศและเสียง ก็จะมีลักษณะคล้ายกับการตรวจสอบมลพิษทางน้ำในเรื่องขอบเขตการตรวจสอบ แต่กรมควบคุมมลพิษจะเป็นผู้ดำเนินการเอง เนื่องจากหน่วยงานในส่วนภูมิภาคยังไม่มีความพร้อม ทั้งนี้ ในอนาคตกรมฯ จะมอบให้สำนักงาน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยในการตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียงในปัจจุบันของกรมฯ จะมีการเชื่อมโยงข้อมูลทั่วประเทศด้วยระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลในระดับประเทศ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบทบาทในการตรวจสอบคุณภาพด้านนี้เช่นกัน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบตามวิธีการมาตรฐาน เนื่องจากการตรวจสอบคุณภาพอากาศใช้เครื่องมืออุปกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีราคาแพงกว่าการตรวจสอบคุณภาพน้ำ การตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียงส่วนใหญ่จึงเป็นการตรวจสอบตามวิธีการอย่างง่ายตามที่กรมฯ ได้จัดทำคู่มือและฝึกอบรม เช่น การสังเกตฝุ่นที่เกิดขึ้นในชุมชนมีเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ผ่านหรือไม่ การสังเกตกลิ่น การตรวจฝุ่นตกโดยใช้สติ๊กเกอร์เทียบสี การตรวจวัดก๊าซโดยใช้หลอดบรรจุสาร หรือ Detector Tube การตรวจสอบคุณภาพอากาศโดยวัดสภาพความเป็นกรดของน้ำฝน การตรวจวัดฝุ่นตกโดยใช้ภาชนะเก็บฝุ่นตก (Dust – fall Jar Container) การตรวจวัดก๊าซโดยใช้ Passive Sampler และการตรวจวัดก๊าซโดยใช้สารละลายดูดซับ และเทียบสี (Colorimetric Method) ซึ่งวิธีการตรวจเหล่านี้เป็นวิธีการที่ง่ายไม่ซับซ้อน และใช้อุปกรณ์ที่มีราคาไม่แพง ส่วนการตรวจสอบคุณภาพระดับเสียงอย่างง่าย เช่น การเปรียบเทียบกับเสียงที่คุ้นเคย และการเปรียบเทียบเสียงกับการพูดคุย เป็นต้น ทั้งนี้ ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเชื่อมโยงข้อมูลด้านอากาศกับส่วนกลางเพื่อให้ได้เป็นฐานข้อมูลในระดับประเทศ

สำหรับการตรวจอากาศเสียจากยานพาหนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจในการตรวจอยู่แล้วเช่นกันตาม มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดำเนินการในส่วนนี้เช่นกัน แต่เป็นลักษณะการดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่า เนื่องจากตำรวจมีเครื่องมือในการตรวจยานพาหนะพร้อมอยู่แล้ว

กล่าวโดยสรุป แม้งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตนจะเป็นภารกิจที่มีการยกเลิกการถ่ายโอนไป แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีการดำเนินการอยู่แล้วแต่เป็นในลักษณะการติดตามตรวจสอบในระดับย่อย โดยในระดับใหญ่หรือในระดับภาพรวมประเทศเป็นหน้าที่ของส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ศักยภาพหรือขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นเพียงการตรวจสอบด้วยวิธีการอย่างง่าย รวมทั้งยังไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลกับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคอย่างเป็นรูปแบบมากนัก ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้เสริมศักยภาพในการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยการดึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อให้เป็นเครือข่ายในการเฝ้าระวังตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ดังเช่น การดำเนินโครงการ “นักสืบสายน้ำ” ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี เป็นต้น



กรณีตัวอย่าง : งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีได้ดำเนินการงานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมเองโดยอาศัยเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยได้จัดตั้งโครงการ “นักสืบสายน้ำ” ขึ้นเพื่อเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแม่น้ำปราจีนบุรี อันมีวัตถุประสงค์เพื่อเฝ้าระวังตรวจสอบคุณภาพน้ำ แหล่งน้ำ และสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างเครือข่ายการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ

ร่วมกันกำหนดสถานีเฝ้าระวังคุณภาพน้ำทั้งหมด 8 สถานี และเพื่อเฝ้าระวังคุณภาพแม่น้ำปราจีนบุรีและมีข้อมูลที่ต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาการ

ในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีมีแม่น้ำปราจีนบุรีซึ่งเกิดการรวมตัวของแควพระปรังและแควหนุมาน บริเวณกบินทร์บุรีและอำเภوبرจันตคาม ซึ่งไหลผ่านไปทางตะวันตกเข้าสู่เขตอำเภอเมืองปราจีนบุรี และไหลไปรวมตัวกับแม่น้ำนครนายกเป็นแม่น้ำบางปะกง มีความยาว 88 กิโลเมตร แม่น้ำปราจีนบุรีไหลผ่าน 6 อำเภอ รวม 19 ตำบล มีเพียง 1 อำเภอเท่านั้นที่ไม่ไหลผ่าน คือ อำเภอศรีมโหสถ แม่น้ำปราจีนบุรีจึงถือได้ว่าเป็นแม่น้ำสายหลักที่สำคัญสำหรับประชาชนในจังหวัดปราจีนบุรี เป็นแหล่งน้ำเพื่อการประปา การชลประทาน การเกษตร การประมง การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ตลอดจนเป็นเส้นทางคมนาคม และอีกหลากหลายประโยชน์ที่ประชาชนชาวจังหวัดปราจีนบุรีได้รับจากแหล่งน้ำดังกล่าว นอกจากนี้ ยังเป็นที่รองรับของเสียต่างๆ มากมาย แต่จากผลของการใช้ประโยชน์ส่งผลให้เกิดความเสียหาย จำเป็นต้องได้รับการดูแล รักษา ฟื้นฟูและอนุรักษ์ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีในฐานะที่มีส่วนร่วมในการกิจการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดในพื้นที่ จึงตั้งโครงการ “นักสืบสายน้ำ” ขึ้นเพื่อให้เกิดการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้ประชาชน

รูปแบบการดำเนินการโดยหลักเป็นการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการให้กับนักเรียน อาจารย์ และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นนักสืบสายน้ำที่มีภารกิจในการตรวจสอบคุณภาพแหล่งน้ำและเพื่อเฝ้าระวังภัยจากมลพิษในแม่น้ำ อันนับเป็นการดึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและสร้างเครือข่ายเพื่อให้ร่วมปฏิบัติการกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็งและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ภารกิจด้านการติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จได้ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย รวมถึงประชาชนทุกคน ทั้งด้านการเฝ้าระวังและด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้น การรณรงค์สร้างจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู เฝ้าระวังคุณภาพแม่น้ำปราจีนบุรีและปลูกฝังเยาวชนที่มีบริเวณที่ตั้งของโรงเรียนใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติให้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านแหล่งน้ำ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้สามารถตรวจสอบคุณภาพน้ำเบื้องต้นได้ด้วยตัวเอง นอกจากนี้ การสร้างจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และเฝ้าระวังคุณภาพแม่น้ำปราจีนบุรี จะ

ส่งผลต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศลุ่มน้ำสู่การดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนชาวจังหวัดปราจีนบุรีอย่างยั่งยืนต่อไป

ในการดำเนินโครงการดังกล่าวรับผิดชอบโดยกองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี และใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี เป็นจำนวนเงิน 350,000 บาท นอกจากนี้ ยังมีการระดมทุนเพิ่มเติมโดยขอความร่วมมือจากโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดปราจีนบุรีทั้งที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมกบินทร์บุรีและนิคมอุตสาหกรรม 304 เพื่อสมทบเป็นงบประมาณในการดำเนินการด้วย ซึ่งโครงการฯ มีวิธีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และเครือข่ายลุ่มน้ำปราจีนบุรี ได้แก่ สำนักงานบริหารจัดการพื้นที่ 1 ปราจีนบุรี, สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7 จังหวัดสระบุรี, สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดปราจีนบุรี, ศูนย์พัฒนากิจกรรมภาคพลเมืองจังหวัดปราจีนบุรีและเครือข่ายหมอน้ำปราจีนบุรี และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปราจีนบุรี

2) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่อบรมนักสืบสายน้ำ

3) ประสานงานกับสถานศึกษา และหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ที่ 10 (น้ำตกตะคร้อ)

4) อบรมเชิงปฏิบัติการและทัศนศึกษา ณ หน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ที่ 10 (น้ำตกตะคร้อ) ตำบลบุฉ้าย อำเภอประจันตคาม 2 คืน 3 วัน เพื่อสร้างเครือข่ายการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ จำนวน 70 คน และพิธีมอบประกาศนียบัตร ณ บริเวณน้ำตกตะคร้อ หน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ที่ 10

5) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลบัญชีรายชื่อและจัดทำทะเบียนและรายละเอียด “นักสืบสายน้ำ” เพื่อสร้างเครือข่ายการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมแม่น้ำปราจีนบุรี

6) ดำเนินการประสานงานขอรับวัสดุ อุปกรณ์ และสารเคมี ในการเก็บตัวอย่างน้ำแหล่งน้ำส่งตรวจวิเคราะห์ที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7 สระบุรี เพื่อการเฝ้าระวังตรวจสอบคุณภาพแหล่งน้ำแม่น้ำปราจีนบุรี จำนวน 8 สถานี เพื่อให้มีฐานข้อมูลคุณภาพแหล่งน้ำแม่น้ำปราจีนบุรี รวบรวมข้อมูลและทำรายงานสถานการณ์คุณภาพน้ำแม่น้ำปราจีนบุรี

7) สรุปผล/รายงาน/เผยแพร่การดำเนินงาน

จากการดำเนินการทั้งหมด องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีคาดหวังว่าจะสามารถสร้างและเพิ่มจำนวนเครือข่ายการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ โดยใช้ชุดตรวจวัดออกซิเจนภาคสนาม ตลอดจนดำเนินการร่วมกันกำหนดสถานีเฝ้าระวังตรวจสอบคุณภาพน้ำแหล่งน้ำ และมีข้อมูลที่ต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาการ ทั้งหมด 12 สถานี และนำตัวอย่างน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีจากแต่ละพื้นที่ (อำเภอ) มาตรวจสอบคุณภาพตามกฎเกณฑ์มาตรฐานวิชาการทุก 30 วัน

กล่าวโดยสรุปภาพรวมเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการจัดบริการ จากการดำเนินงานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมที่ผ่านมาพบว่ามีสภาพปัญหาในการดำเนินการอยู่ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ด้านบุคลากร การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ตามวิธีการมาตรฐาน เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบตามวิธีการมาตรฐาน ซึ่งต้องใช้เทคนิคทางวิชาการ ทักษะในการใช้เครื่องมืออุปกรณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถพัฒนาศักยภาพในการกิจด้านนี้ได้

ประการที่สอง เครื่องมืออุปกรณ์ เนื่องจากเครื่องมืออุปกรณ์ตามวิธีการมาตรฐานมีราคาสูงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนาศักยภาพในการติดตามตรวจสอบได้ ทั้งนี้ แม้จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่บางแห่งสามารถดำเนินการตรวจสอบตามวิธีการมาตรฐานได้ แต่ส่วนใหญ่ในจำนวนนี้จะเป็นการจ้างบริษัทเอกชนหรือสถานศึกษาให้ดำเนินการตรวจสอบมากกว่า มีเพียงไม่กี่แห่งที่มีเครื่องมืออุปกรณ์เป็นของตนเอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบคุณภาพอากาศ แทบจะไม่มีการตรวจสอบคุณภาพอากาศดำเนินการตามวิธีมาตรฐานเลย รวมทั้งกรมฯ เองก็จัดติดตามตรวจสอบได้ไม่ทั่วถึง การตรวจคุณภาพอากาศตามวิธีการมาตรฐานจึงมีเพียงไม่กี่แห่งในประเทศ

ประการที่สาม การไม่ให้ความสำคัญกับการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ แม้จะมีการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่าย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ไม่เข้าใจและไม่ให้ความสำคัญในการกิจ โดยจะมองว่าเป็นการกิจรองมากกว่า

ประการที่สี่ การเชื่อมโยงข้อมูล ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละระดับไม่ได้มีการเชื่อมโยงข้อมูลให้อยู่ในระบบฐานข้อมูลเดียวกัน โดยเป็นการตรวจสอบและใช้ประโยชน์จากข้อมูลแยกกัน ในส่วนของกรมฯ ก็ใช้เป็นข้อมูลในระดับประเทศ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในระดับท้องถิ่น รวมทั้งการประสานงานระหว่างส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นก็ยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจมีปัจจัยเนื่องจากเป็นระบบที่กำลังถูกสร้างขึ้นใหม่นั้นเอง

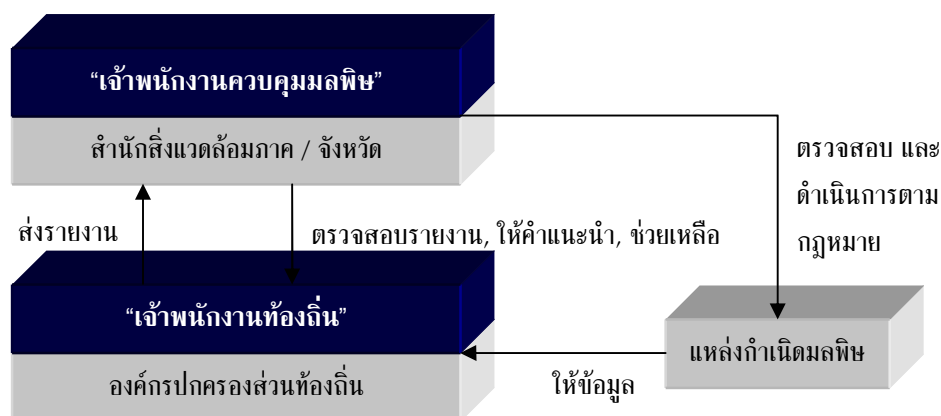
(9) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านควบคุมมลพิษ

ดังกล่าวในหัวข้อที่แล้วว่าภารกิจนี้ได้ยกเลิกการถ่ายโอน แต่อย่างไรก็ตามในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการร่วมกันอยู่แล้ว โดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทั้งนี้ ในอนาคตสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้แทน โดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคจะทำหน้าที่สนับสนุนทางด้านเทคนิควิชาการ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยคอยรวบรวม จัดทำรายงานแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อส่งต่อในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางต่อไป

ขั้นตอนปฏิบัติงานโดยหลัก คือ เริ่มจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำรายงานข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยในทางปฏิบัติเจ้าของแหล่งที่ทำให้เกิดมลพิษ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม จะเป็นผู้ส่งข้อมูลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรวบรวมจัดทำรายงานเสร็จก็จะส่งมาที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค/จังหวัด เพื่อพิจารณาตรวจสอบและสั่งการเพื่อบังคับตามกฎหมายกับแหล่งที่ทำให้เกิดมลพิษต่อไป ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานในส่วนต่างๆ และขั้นตอนการปฏิบัติแสดงได้ดังแผนภาพที่ 8.18

แผนภาพที่ 8.18

ความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการกิจการดำเนินการตามกฎหมายฯ
ด้านการควบคุมมลพิษ



กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการจัดบริการ การกิจการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ ไม่มีปัญหาในด้านการดำเนินการมากนัก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้รวบรวมข้อมูลในพื้นที่เพื่อนำส่งให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการตรวจแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นก็สามารถสั่งการในส่วนของมลพิษที่กระทบต่อสุขภาพและสร้างความรำคาญต่อประชาชนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้

(10) การบำบัดน้ำเสีย

ระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้โดยหลักในปัจจุบันมี 4 ประเภท ได้แก่ บ่อผึ่ง, บ่อเติมอากาศ, คลองหมุนเวียน และตะกอนเร่ง ทั้งนี้ การพิจารณาว่าจะใช้ระบบใดขึ้นอยู่กับข้อจำกัดของพื้นที่และเนื้อที่ที่เอื้ออำนวย โดยระบบที่ 1 บ่อผึ่งจะใช้เนื้อที่มากที่สุดไล่ไปจนถึงระบบที่ 4 ใช้เนื้อที่น้อยที่สุด หากแต่ระบบที่ 4 ใช้งบประมาณและบุคลากรในการก่อสร้างและบำรุงรักษามากที่สุดไล่ไปจนถึงระบบที่ 1 ใช้

งบประมาณและบุคลากรน้อยที่สุด ทั้งนี้ ระบบบ่อฝังและคลองหมุนเวียนเป็นระบบที่ใช้มากที่สุด รองลงมา คือ ระบบบ่อเติมอากาศและตะกอนเร่ง ตามลำดับ

ในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและบำรุงดูแลรักษาระบบ โดยมีรูปแบบทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง และจ้างบริษัทเอกชนให้ดำเนินการแทนให้ ซึ่งบุคลากรที่ใช้ในการปฏิบัติโดยหลัก คือ วิศวกรสุขาภิบาล ช่างไฟฟ้า และคนงาน

สำหรับการดำเนินงานในการก่อสร้างระยะที่ 2 และ 3 ต่อจากระยะที่ 1 ที่กรมโยธาธิการฯ ได้จัดสร้างไว้ให้แล้ว ก็ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม เนื่องจากกรมโยธาธิการฯ ได้ศึกษาไว้แล้ว แต่อาจต้องออกแบบระบบใหม่ เนื่องจากระบบที่กรมโยธาธิการฯ เคยออกแบบไว้มีระยะเวลานานแล้ว สภาพแวดล้อมปัจจัยต่างๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ ทั้งนี้ ในการออกแบบ งบประมาณ และก่อสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ้างที่ปรึกษาเอกชนให้ดำเนินการแทนได้ โดยในปัจจุบันมีบริษัทที่ปรึกษาเอกชนในด้านนี้อยู่เป็นจำนวนมาก หรือจะขอให้กรมโยธาธิการฯ ช่วยในการออกแบบก็สามารถทำได้ ซึ่งปัจจุบันกรมโยธาธิการฯ ได้รับออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียให้กับเทศบาลตำบลบางแห่งโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายอยู่แล้ว (อาจมีค่าเบี้ยเลี้ยงบุคลากรเล็กน้อย) โดยกรมโยธาธิการฯ จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และให้บริการด้านช่างในงานแก้ไขปัญหการรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย รวมถึงงานกำจัดขยะมูลฝอย และงานระบบประปาภายในเขตชุมชนต่างๆ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ โดยครอบคลุมงานดังต่อไปนี้

- (1) สำรวจและออกแบบรายละเอียดก่อสร้างและประมาณราคาก่อสร้าง เพื่อมอบให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ดำเนินการจัดหางบประมาณค่าก่อสร้างและทำการก่อสร้างระบบฯ
- (2) ศึกษาวางแผนการจัดการน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และระบบประปาเบื้องต้น
- (3) แก้ไข / ปรับปรุง / ขยายระบบฯ ที่มีอยู่เดิม
- (4) จัดทำข้อกำหนด มาตรฐานและการประมาณราคาสำหรับการจ้างผู้รับจ้างดำเนินการ
- (5) ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านเทคนิคที่เกิดขึ้นในขณะก่อสร้างและขณะเดินระบบฯ
- (6) ให้คำปรึกษาและถ่ายทอดวิชาการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และระบบประปาให้แก่เจ้าหน้าที่ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับสภาพปัญหาในการจัดบริการการดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ามีสภาพปัญหาในการจัดบริการที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก บุคลากรไม่พร้อมทั้งในด้านศักยภาพและจำนวน โดยระบบบำบัดน้ำเสียต้องการวิศวกรสุขาภิบาล ช่างไฟฟ้าและคนงาน แต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรจำนวนค่อนข้างจำกัดรวมถึงมีศักยภาพไม่เพียงพอจึงทำให้การดำเนินการมีปัญหาได้

ประการที่สอง งบประมาณในการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียระยะที่ 2 และ 3 โดยหากนับเฉพาะพื้นที่ที่กรมโยธาธิการฯ ได้สร้างระบบบำบัดน้ำเสียระยะที่ 1 ไว้ให้แล้ว หลายแห่งยังไม่ดำเนินการสร้างในระยะที่ 2 และ 3 ให้สมบูรณ์ เนื่องจากไม่มีงบประมาณเพียงพอในการก่อสร้าง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการ กรมโยธาธิการฯ จึงแก้ไขปัญหาโดยตั้งงบประมาณปี 2545 ต่อเนื่องไป 5 ปี เพื่อสนับสนุนการดำเนินการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหวังว่าเมื่อครบ 5 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสียมาเป็นงบประมาณในการดำเนินการได้เอง

ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดเก็บหรือไม่เก็บค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสีย จึงทำให้ไม่มีงบประมาณมาสนับสนุนในการดำเนินงานในส่วนนี้ โดยกรมโยธาธิการฯ กำหนดอัตราขั้นสูงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ในระบบบำบัดน้ำเสียแต่ละแบบ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ดำเนินการจัดเก็บ เนื่องจากระบบบำบัดน้ำเสียได้สร้างไปเพียงระยะที่ 1 ส่วนระยะที่ 2 และ 3 ยังไม่ได้ก่อสร้าง ดังนั้น หากจะเก็บค่าธรรมเนียมเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียแล้วประชาชนจะไม่ยอม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงยังไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสีย



กรณีตัวอย่าง : การบำบัดน้ำเสียขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
 บริการสาธารณะด้านการบำบัดน้ำเสียขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เป็นระบบบำบัดน้ำเสียแบบตะกอนเร่ง 2 ขั้นตอน (Two Stage Activated Sludge) ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการก่อสร้างให้ และดำเนินการจ่ายโอนเมื่อปี 2545 ทั้งนี้ ในการจ่ายโอนบำบัดน้ำเสีย กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้สามารถควบคุมดูแลการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียได้ นอกจากนี้ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ตั้งงบประมาณอุดหนุน เพื่อใช้ดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี โดยตั้งเป็นงบประมาณ 5 ปีและลดถอยปีละร้อยละ 20 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีสามารถพัฒนาศักยภาพในการดำเนินการเองได้ภายใน 5 ปี

ระบบบำบัดน้ำเสียขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีกำลังความสามารถ (Capacity) บำบัดน้ำเสียได้วันละ 22,500 ลบ.ม. แต่ในปัจจุบันมีปริมาณน้ำเสียที่ต้องบำบัดเพียงวันละประมาณ 10,000 ลบ.ม. โดยระบบมีขอบเขตท่อส่งการบำบัดครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่งภายในจังหวัดชลบุรี ทั้งนี้ ไม่สามารถขยายขอบเขตท่อส่งให้ครอบคลุมได้มากกว่านี้ เนื่องจากข้อจำกัดทางพื้นที่

ในส่วนของการดำเนินการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ดำเนินการแทนมาตั้งแต่ต้น โดยปี 2545-2547 บริษัทบีเจที วอเตอร์ (BJT Water) เป็นผู้ดำเนินการ และปี 2547 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน บริษัท คลีน วอเตอร์ (Clean Water) เป็นผู้ดำเนินการ โดยบริษัทเหล่านี้มีบุคลากรเป็นผู้ดูแลและรักษาระบบตามที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจ้าง (TOR) กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตลอด 24 ชั่วโมง ที่สำคัญประกอบด้วย นักวิทยาศาสตร์ วิศวกรเครื่องกล และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ บริษัทมีหน้าที่รายงานการดำเนินการทุกขั้นตอน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของบริษัทเอกชน เพื่อให้เป็นไปตามสัญญาและมาตรฐานที่วางไว้ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ ได้แก่ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม นายช่างเครื่องกล และวิศวกรเครื่องกลของฝ่ายสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ตรวจสอบบำบัดน้ำเสียและการดำเนินงานของบริษัทเอกชน ซึ่งการดำเนินการของบริษัทเอกชนในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเป็นอย่างดี และมีการบริหารที่คล่องตัวสามารถดำเนินการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จำเป็นต้องสรรหาเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อมาดำเนินการในภารกิจนี้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ งบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ว่าจ้างบริษัทเอกชนส่วนหนึ่งยังมาจากกรมโยธาธิการและผังเมือง และอีกส่วนหนึ่งมาจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในระบบบำบัดน้ำเสียได้สมทบงบประมาณการดำเนินการมาอีกด้วย

(11) การจัดการขยะมูลฝอย

ระบบการจัดการขยะมูลฝอยที่ใช้กันโดยมากในปัจจุบันมี 3 ระบบ ได้แก่ 1) การเผา เป็นการลดปริมาณขยะลงได้ร้อยละ 70-80 โดยคงเหลืออยู่อีกร้อยละ 20-30 ระบบนี้ใช้พื้นที่ไม่มาก และสามารถติดตั้งระบบได้หลายพื้นที่ 2) ฝังกลบ ระบบนี้ลดปริมาณขยะได้น้อยที่สุด ใช้พื้นที่มากที่สุด รวมถึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องกลิ่นและน้ำเสียจากขยะมากที่สุดด้วย และ 3) การทำปุ๋ย ระบบนี้ลดปริมาณขยะได้เพียงร้อยละ 30 โดยคงเหลือปริมาณขยะอยู่อีกร้อยละ 70 รวมถึงต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูงด้วย

ตามหลักการการจัดสร้างระบบจัดการขยะมูลฝอยแบบแยกศูนย์หรือเป็นระบบย่อยกระจายหลายพื้นที่ หรือเป็นแบบการรวมศูนย์คือการขนส่งขยะมากำจัดที่ศูนย์กลางอันเป็นระบบขนาดใหญ่ที่เดียว ต้องพิจารณาตามสภาพพื้นที่และการขนส่งเป็นสำคัญว่าจะเหมาะสมกับระบบแบบใด ทั้งนี้ หากเป็นระบบรวมศูนย์และมีพื้นที่รับฝังขบห่างไกลมาก ต้นทุนการขนส่งก็จะสูงมากขึ้นตามไปด้วย

ในการถ่ายโอนภารกิจระบบกำจัดขยะมูลฝอยของกรมโยธาธิการฯ ได้ถ่ายโอนให้กับเทศบาลเมืองภูเก็และเทศบาลตำบลเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยทั้ง 2 แห่งเป็นระบบเตาเผา ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่งมีหน้าที่ดำเนินการและบำรุงรักษาระบบกำจัดขยะทั้งสอง

ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งกำลังศึกษาเพื่อการจัดสร้างระบบกำจัดขยะแบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่ ดังเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี กำลังว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ศึกษา

ระบบการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะรวมของจังหวัดแบบระบบเตาเผาโดยใช้รังสีพลาสมา ซึ่งจะนำพลังงานที่ได้จากการกำจัดขยะมาแปลงเป็นพลังงานไฟฟ้า เพื่อเป็นรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทั้งนี้ ต้องใช้ปริมาณขยะอย่างน้อย 1,000 ตันต่อวัน ถึงจะคุ้มทุนในการลงทุนในระบบนี้



กรณีตัวอย่าง : การกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก¹³
สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่ามีการดำเนินการด้านการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยที่ดีแห่งหนึ่งคือ เทศบาลนครพิษณุโลก โดยได้รับรางวัลในการจัดการขยะมูลฝอย ได้แก่ รางวัลชนะเลิศการจัดการขยะ PCD Award For Solid Waste Management ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพจากกรมควบคุม

มลพิษ ปี 2544 และ ปี 2546

เทศบาลนครพิษณุโลกได้ใช้กลยุทธ์หรือมาตรการเชิงบูรณาการ หรือเป็นการผสมผสานทั้งด้านกฎหมาย สังคม เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย โดยกลยุทธ์ที่สำคัญ คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ทุกคนตระหนักถึงภารกิจร่วมกัน ทำการคัดแยกของเสียจากต้นทางในชั้นครัวเรือน ทำให้ของเสียส่วนหนึ่งเกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจขึ้นมา ส่งผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยลดลง จึงเท่ากับเป็นการลดภาระและค่าใช้จ่ายของเทศบาลไปด้วย ทั้งนี้ เทศบาลนครพิษณุโลกได้ใช้แนวทางของการ “คิดใหม่ ทำใหม่ หรือกลิ้งออกจากกล่อง” (Out off the Box) คือ ปฏิเสธที่จะใช้เทคโนโลยีทันสมัยและมีราคาแพงเข้ามาจัดการกับปัญหาขยะมูลฝอย โดยแนวคิดที่จะ “ลดปริมาณขยะ” ที่อาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมที่จะคัดแยกขยะก่อนทิ้งถือเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพ โดย “การจัดการขยะที่ดีที่สุดจะต้องเน้นลงไปให้ชุมชน กล่าวคือ ต้องไม่นำขยะออกจากชุมชนโดยที่ยังไม่ได้จัดการกับขยะนั้นให้ถึงที่สุด ตลอดจนร่วมกันสร้างสำนึกในการคัดแยกขยะโดยชุมชนเอง”

เดิมการดำเนินการงานบริหารและจัดการขยะมูลฝอยแบบในอดีต ได้แบ่งภาระหน้าที่ต่างๆ ออกเป็นเพียงงานกวาดทำความสะอาด การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการกำจัดทำลาย การปฏิบัติงานเช่นนี้ ทำให้ยังมีปัญหาอีกมากมายที่ไม่ได้แก้ไข เช่น มีอาจให้บริการได้ครอบคลุมครบพื้นที่ ยังมีถนนบางสายที่เทศบาลเข้าไปดูแลไม่ได้ ถึงรองรับขยะมูลฝอยก็ไม่เพียงพอ หรือไม่สามารถทำการเก็บรวบรวมได้ทันเวลา ทำให้บ่อยครั้งมีขยะล้นถังออกมาเรี่ยราด ปลิวกระจายไปทั่วถนนหนทาง

¹³ ข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก เรื่องยศ จันทรศิริ, Phitsanulok Model : รูปแบบและการบริหารจัดการปัญหาขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก (พิษณุโลก: สำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก, 2548).

คณะผู้บริหารของเทศบาลนครพิษณุโลกจึงได้วางแผนคิดให้อยู่บนวัตถุประสงค์ 3 ประการด้วยกัน คือ จะต้องมิตั้งทุนที่ต่ำในการดำเนินงานจัดการกับขยะมูลฝอย จะต้องนำมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุด และยังคงคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรให้น้อยที่สุดอีกด้วย

แนวทางใหม่ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลกนี้ เป็นระบบที่เรียกว่าเป็น “การจัดการแบบผสมผสาน” ซึ่งจะมีแผนงานและภารกิจที่จะต้องกระทำเกี่ยวข้องอยู่หลายประการ เป็นต้นว่าตั้งแต่ความพยายามลดอัตราการผลิตมูลฝอยและปริมาณของขยะมูลฝอย การปรับปรุงระบบจัดเก็บและขนขยะมูลฝอย โดยเฉพาะการรวบรวมขยะมูลฝอยในขั้นต้น เพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิต ตลอดจนประสิทธิภาพเชิงราคาของระบบเก็บขนมูลฝอย งานพัฒนาระบบการกำจัดขยะมูลฝอยที่เน้นด้านการจัดการแบบผสมผสานการพัฒนาในด้านความสามารถขององค์กร สุดท้ายที่มีความสำคัญได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมของทุกๆ ฝ่ายให้เกิดขึ้นหรือภาคเอกชน เพื่อให้ภารกิจดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

จากแผนงานข้างต้นเทศบาลได้จัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยเมืองพิษณุโลกโดยสร้างขึ้นจากการร่วมสมมนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (ท้องถิ่น ส่วนกลาง ภูมิภาค) รวมทั้งสถาบันหลักทางการศึกษา ภาคเอกชน และประชาชน ซึ่งใช้เป็น “แผนหลัก” เพื่อปฏิบัติการเป็นครั้งแรกระหว่างปี 2542-2545 นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญและสามารถชี้วัดถึงผลสำเร็จได้ในระยะๆ โดยจากแผนปฏิบัติการได้มีโครงการและกิจกรรมในการดำเนินงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) กลยุทธ์ลดปริมาณขยะมูลฝอย กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับประชาชน กลยุทธ์ในการลดปริมาณขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก อันเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการณรงค์โดยสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนมีอยู่หลากหลายวิธี ดังนี้

- **การณรงค์เคาะประตูบ้าน** เป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด โดยให้ประชาชนคัดแยกขยะมูลฝอย ออกเป็น 3 ประเภท คือ แยกของขายได้นำไปขาย, แยกขยะชีวภาพออกไปทำปุ๋ย และส่วนที่เหลือคือขยะที่ต้องนำไปกำจัด ณ บ่อฝังกลบ

- **โครงการธนาคารขยะ** ให้การสนับสนุนสถาบันการศึกษาในเขตของเทศบาล ได้เรียนรู้ถึงประโยชน์ของการคัดแยกขยะ และเป็นการฝึกฝนการสร้างนิสัยเก็บออมในเบื้องต้นของเยาวชน

- **ส่งเสริมการนำขยะชีวภาพทำปุ๋ย** ให้ความรู้แก่ประชาชนถึงขั้นตอนในการนำขยะชีวภาพมาหมักทำปุ๋ยภายในครัวเรือน ทั้งยังให้การสนับสนุนในเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ ตลอดจนการศึกษาดูงานในสถานที่ต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จ

- **ชาเล้งพัฒนาเมือง** เพื่อพัฒนาผู้ค้าขยะมูลฝอยตามถังรองรับขยะมูลฝอยให้กลายมาเป็นผู้รับซื้อ มีการจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ และการดูแลสุขภาพของตนเองและผู้ใกล้ชิด เป็นการจัดตั้งอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของเทศบาลนครพิษณุโลก ชาเล้งเหล่านี้จะมีสวัสดิการในการรักษาพยาบาลฟรี

- **รักษบ้าน - รักษาชุมชน** เทศบาลนครพิษณุโลกได้เชิญชวนให้เจ้าของบ้าน ได้ช่วยกันดูแลหน้าบ้านและทางเข้าให้สวยงาม สะอาด รวมทั้งปลูกไม้ดอกไม้ประดับและบำรุงรักษาต้นไม้ในชุมชนให้ดูดี รวมทั้งมีการจัดประกวดหน้าบ้านที่สวยงาม สะอาด เป็นระเบียบ

- **การร่วมกับธุรกิจภาคเอกชน** ได้แก่ การสนับสนุนให้กระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) ได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น ผู้ประกอบการค้าของเก่าจึงกลายเป็นตัวจักรหรือตัวประสานที่สำคัญ บรรดาผู้ทิ้งขยะและผู้รวบรวมขยะมูลฝอย อาจนำเศษวัสดุหรือขยะขายได้ นำมาจำหน่ายให้กลุ่มธุรกิจเอกชนเหล่านี้ ในบางธุรกิจเอกชน คือ โรงงานคัดแยกขยะเพื่อการรีไซเคิล วงษ์พาณิชย์ ถือเป็นผู้รับซื้อรายใหญ่มากที่สุด ยังมีบทบาทต่อการช่วยรณรงค์ในด้านคัดแยกขยะอย่างจริงจัง นับเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญให้กระบวนการรีไซเคิลของจังหวัดพิษณุโลกมีความโดดเด่นมากที่สุดในประเทศไทย

- **ปีแห่งการรณรงค์สิ่งแวดล้อม ช่วงปี 2545-2546** เทศบาลนครพิษณุโลก จัดให้เป็นปีการรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม มีการใช้สื่อหลายชนิดอย่างกว้างขวางเป็นผลต่อการเน้นย้ำหนักในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและสร้างกระแสการคัดแยกขยะก่อนทิ้งอย่างได้ผล

- **กิจกรรมวัฒนธรรมรีไซเคิล** ได้มีการขยายผลออกไปบางชุมชนทำให้เกิดกิจกรรมคัดแยกขยะอย่างชัดเจน รูปแบบเหล่านี้มีตัวอย่างเช่น “การจัดทอดผ้าป่าขยะรีไซเคิล” เป็นต้น

- **กิจกรรมอื่นๆ ที่สร้างสำนึกในด้านสภาพแวดล้อม** ตัวอย่างเหล่านี้ไม่ได้มีเป้าหมายโดยตรงต่อการ “ลดปริมาณขยะ” แต่เกิดผลสะท้อนต่อการรณรงค์ และสร้างสำนึกให้แก่สาธารณะไม่น้อย ตัวอย่างของโครงการและกิจกรรมที่น่าสนใจ มีดังนี้

-- **ถนนสวย** เป็นการปรับปรุงถนนบรมไตรโลกนารถ ให้เป็นถนนต้นแบบของ “ถนนสวย” มีการปรับปรุงทางเท้าด้วยพื้นทางเท้าสำเร็จรูปแผ่นทางเท้าบ่อทางคนพิการ ตั้งกระเบื้องต้นไม้คลุมดินปลูกต้นไม้ยืนต้น ปลูกไม้ดอกไม้ประดับ ซึ่งมีผลต่อการเก็บรักษา และทำความสะอาดท้องถนนไปด้วยในตัว ประชาชนที่มีเคหสถานตั้งเรียงรายอยู่บนถนนสายนี้จึงมีความกระตือรือร้น และสร้างจิตสำนึกไปพร้อมกันด้วย

-- **ตลาดนำซื้อ** เทศบาลได้พัฒนาสภาพตลาดสดได้ถูกสุขลักษณะ ช่วยแก้ปัญหาของผู้ประกอบการในตลาด รวมทั้งส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ผู้ซื้อและผู้ขาย โครงการตลาดสดนำซื้อนั้น ทำให้สภาพแวดล้อมต่างๆ เป็นต้นว่าระบบระบายน้ำเสีย การสร้างมลภาวะหรือปัญหาขยะมูลฝอยได้มีความระมัดระวังกันมากขึ้น พ่อค้าและแม่ค้าเกิดสำนึกเพิ่มขึ้นในเรื่องของความสะอาดและถูกสุขลักษณะ

-- **ถนนปลอดฝุ่น** เป็นการจัดทำโครงการนำร่องถนนปลอดฝุ่นตรงด้านถนนสนามบิน ตั้งแต่บริเวณท่าอากาศยานพิษณุโลกจนถึงหน้ามหาวิทยาลัยนเรศวร (ส่วนสนามบิน) แล้วขยายผลออกไปทางถนนบรมไตรโลกนารถ และมีโครงการที่จะขยายให้ครอบคลุมต่อไปทั่วเขตเทศบาลนครพิษณุโลก โครงการถนนปลอดฝุ่นนั้น นอกจากจะปรับปรุงซ่อมผิวจราจรทางเท้าแล้ว ยังรณรงค์อย่าง

เข้มแข็งต่อการรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้า และบริเวณหน้าอาคารที่พักอาศัย รณรงค์ไม่ให้ทิ้งเศษขยะมูลฝอยลงบนถนนและทางเท้า นอกจากนี้ การก่อสร้างอาคารทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

-- **โรงฆ่าสัตว์ไฮเทค** เป็นโรงฆ่าสัตว์มาตรฐานสากล โดยกองทุนเพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ ร่วมกับเทศบาลนครพิษณุโลก ได้ปรับปรุงระบบการฆ่าสัตว์ให้เข้าสู่มาตรฐานสากล ทำให้มีการดำเนินงานที่ถูกสุขอนามัย ระบบบำบัดน้ำเสียเป็นระบบซึ่งจัดการของเสียในการฆ่าสัตว์เอาไปบำบัด แล้วมีผลพลอยได้จากการบำบัด คือ ก๊าซชีวภาพและปุ๋ยคอก

-- **การจัดหน่วยเคลื่อนที่ให้ความรู้แก่ประชาชน** โดยร่วมกับอาสาสมัครและกรรมการของชุมชนเพื่อให้ความรู้กับประชาชน มีการจับสลากลุ้นโชคสำหรับผู้เข้าร่วมกิจกรรมนำของขายได้มาจำหน่ายให้กับอาสาสมัคร การวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชน นอกจากนี้ บางครั้งจะมีการตอบปัญหาชิงรางวัล

นอกจากนั้น เทศบาลนครพิษณุโลก โดยกองสวัสดิการสังคมยังมีกิจกรรมโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งและกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม คือ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของชุมชน เช่น การร่วมกันรักษาความสะอาดบริเวณหน้าบ้าน ตลอดจนเส้นทางสาธารณะ เป็นต้น

2) การปรับปรุงระบบการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย

- **โครงการถนนปลอดถังขยะ** เป็นงานปรับปรุงการจัดเก็บขยะมูลฝอยตามถนนสายต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บ และปลูกฝังนิสัยการทิ้งขยะให้สัมพันธ์กับเวลาการจัดเก็บของเทศบาล ไม่ให้มีถังขยะวางเกะกะบริเวณทางเท้าหรือก่อให้เกิดทัศนียภาพไม่สวยงาม โครงการดังกล่าวนี้ได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างดีตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา จึงทำการขยายผลไปสู่ถนนหลายสายภายในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก หลังจากประสบผลสำเร็จในโครงการนำร่องบริเวณถนนบรมไตรโลกนาถ 21

ในการดำเนินโครงการให้ได้ผลนั้น จะมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า ชี้แจงทำความเข้าใจและนัดหมายการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย ให้รับทราบว่าประชาชนจะต้องกระทำการอย่างไรบ้าง นำถังขยะหรือถุงขยะมาจัดวางเอาไว้หน้าบ้าน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลมาจัดเก็บ นอกจากนี้ จะมีการเคาะประตูบ้านสร้างความเข้าใจกับประชาชนกันอีกครั้ง

- **โครงการชุมชนปลอดถังขยะ** ส่งเสริมให้ชุมชนช่วยกันแยกของขายได้ และแยกขยะชีวภาพ รวมทั้งขยะทั่วไป แล้วสมาชิกในชุมชนนำขยะออกมาทิ้งตรงกับเวลาที่นัดหมาย เป็นโครงการที่ดำเนินไปควบคู่กับ “ถนนปลอดถังขยะ” ชุมชนปลอดถังขยะจะมีถึง 2 ใบ อยู่ในครัวเรือนเท่านั้น คือ ถังขยะชีวภาพ และถังขยะทั่วไป โดยตั้งถังขยะชีวภาพเอาไว้ในครัวเพื่อรองรับเศษผัก ผลไม้ และเศษอาหาร หลังจากการนำไปหมักทำปุ๋ยจะทำความสะอาดถัง แล้วนำมาวางไว้ที่เดิมทุกๆ วัน

สำหรับของขายได้ แต่สครูว์เรือนก็จะแยกใส่กล่องกระดาษ ตกร้า หรือถุงโดยไม่จำเป็นต้องใช้ถังพิเศษ แล้วจากนั้นจะนำไปเข้าสู่ระบบการจำหน่าย หรือระบบธนาคารรีไซเคิล (สำหรับชุมชนที่มีธนาคารขยะ) ส่วนขยะส่วนที่เหลือก็นำไปใส่ถังขยะทั่วไป แต่สครูว์เรือนจะเก็บเอาไว้ในบ้านของตนเอง แล้วนำออกมาตอนเช้าวันอาทิตย์ เมื่อรถขยะเทศบาลได้จัดเก็บไปแล้ว ก็จะนำกลับไปไว้ในบ้าน ทำให้เทศบาลสามารถลดการจัดเก็บขยะมูลฝอยจากวันละหลายๆ ครั้ง เหลือสัปดาห์ละครั้ง เป็นการลดค่าใช้จ่ายได้ถึงร้อยละ 70

3) การขนส่งขยะมูลฝอย โดยปกติรถยนต์เก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจะทำการเก็บรวบรวมขยะจากแหล่งกำเนิดในจุดต่างๆ จนเต็มคันรถ แล้วนำมาถ่ายในสถานีขนถ่าย ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก มีระยะทางโดยเฉพาะห่างจากเขตเทศบาลประมาณ 15 กิโลเมตร เพื่อทำการขนส่งขยะครั้งละปริมาณมากๆ ไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยอีกทอดหนึ่ง ทำให้ประหยัดค่าขนส่งได้มาก

ได้เคยมีการศึกษาวิจัยพบว่า ในการใช้สถานีขนถ่ายขยะมูลฝอย และจากประสิทธิภาพของการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยที่เกิดจากการรณรงค์ สร้างความตื่นตัวและการนำกลับมาใช้ใหม่ของขยะมูลฝอยรวมทั้งความร่วมมือของประชาชนลดการทิ้งขยะอย่างไม่เป็นที่ทางจะประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดเท่ากับ 267 บาทต่อตัน จากค่าใช้จ่ายเดิม 464 บาทต่อตัน (รวมค่าขนส่ง) คิดเป็นร้อยละ 58 ของค่าใช้จ่ายตามระบบเดิม นอกจากนี้ การรณรงค์สร้างความตระหนักต่อสาธารณชนเพื่อลดการทิ้งขยะมูลฝอยอย่างเรื้อรังไม่เป็นที่เป็นทาง ยังเท่ากับช่วยลดความถี่ในการกวาดถนนลงได้จาก 3 ครั้งต่อวัน ให้เหลือเพียง 2 ครั้งต่อวัน

กระบวนการคัดแยกก่อนทิ้งที่มีประสิทธิภาพ มีความสัมพันธ์กับงานรวบรวมขยะมูลฝอยที่ดำเนินการได้ดีขึ้น แล้วส่งผลโดยตรงไปสู่การจัดขนส่งขยะมูลฝอย ที่ทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในขั้นตอนและสามารถใช้อุปกรณ์พร้อมเครื่องมือต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม กล่าวได้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบการเก็บขยะของเทศบาล ได้เกิดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มิได้เป็นเพียงการปฏิบัติตามหน้าที่เท่านั้น

4) การกำจัดขยะมูลฝอย : การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล เทศบาลนครพิษณุโลก ได้สร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยโดยจัดซื้อที่ดินประมาณ 180 ไร่ ตั้งอยู่บริเวณบ้านบึงกอก หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านบึงกอก อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก ห่างจากเทศบาลออกไป 35 กิโลเมตร เริ่มเปิดใช้งานตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2542

โดยเทศบาล เลือกใช้การกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธี Sanitary Landfill เป็นระบบกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งนำขยะไปฝังกลบในพื้นที่ลุ่ม ไม่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้คนที่เกี่ยวข้อง มีการลงทุนและค่าดำเนินงานที่ต่ำ แต่สามารถกำจัดขยะมูลฝอยได้เกือบทุกชนิด เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จยังสามารถใช้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวมาทำประโยชน์อื่นๆ ได้อีก เช่น เป็นสนามกีฬา สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ เป็นต้น พื้นที่ของบ่อฝังกลบดังกล่าว ถือว่ามีลักษณะทาง

ธรณีวิทยาที่เหมาะสม รวมทั้งอยู่ในเกณฑ์ดีในทางธรณีอุทกวิทยา มีลักษณะเป็นดินร่วนปนเหนียว ค่าความเป็นพลาสติกปานกลาง ค่าของการซึมผ่านต่ำมาก

การดำเนินงานตอนเริ่มต้นนั้น ได้แบ่งพื้นที่ของบ่อฝังกลบออกเป็น 2 ระยะ คือ พื้นที่ฝังกลบระยะที่ 1 และพื้นที่ฝังกลบระยะที่ 2 ภายหลังการเปิดใช้ที่ระยะแรก โดยจัดแบ่งพื้นที่ใช้งานออกเป็น 4 ส่วน แล้วค่อยเปิดใช้งานไปทีละส่วน

โครงการทดลองบำบัดขยะมูลฝอยโดยวิธีเชิงกล-ชีวภาพ (MBWT) หรือ Mechanical – Biological Waste Treatment เป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาลนครพิษณุโลกกับโครงการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเมือง จังหวัดพิษณุโลก และบริษัท ฟาเบอร์ กรุ๊ป ซึ่งได้มีความพยายามพัฒนาชุมชนเมืองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำจัดขยะมูลฝอยโดยทำการทดลองใช้วิธีบำบัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการของเชิงกล-ชีวภาพ ซึ่งจะส่งผลให้มีการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำจากขยะมูลฝอยและแก๊ส อีกทั้งยังเป็นผลทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยยุบตัวลง เท่ากับเป็นการลดพื้นที่ที่จะใช้ฝังกลบ อันจะเป็นการช่วยยืดอายุการใช้งานของบ่อ

5) ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factor) ความสำเร็จของเทศบาลนครพิษณุโลก นั้นเป็นผลมาจากความพยายามร่วมกันของทุกๆ ฝ่าย การสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของเมืองให้ชาวพิษณุโลกทุกคนเข้ามามีบทบาทและตัดสินใจร่วมกัน คือ “ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ” เพื่อพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องไปกับความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ

ประการต่อมา การนำหรือภาวะผู้นำก็เป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง กล่าวคือ เมื่อผู้นำมีความเข้มแข็ง กล้าตัดสินใจบนข้อจำกัดต่างๆ ทั้งระเบียบและงบประมาณ รวมทั้งพื้นฐานจากศักยภาพดั้งเดิม และมีความสามารถในการประสานงาน รวมถึงมีความสัมพันธ์ที่ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และหน่วยงานท้องถิ่น ก็จะเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญในการดำเนินการ

สุดท้าย กระบวนการของการสร้างการมีส่วนร่วมนับเป็นกุญแจดอกสำคัญและเป็นพื้นฐานให้เปิดโอกาสที่จะใช้กลยุทธ์ต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา ปริมาณขยะมูลฝอยที่เทศบาลต้องทำการกำจัดจึงมีปริมาณที่ลดลงจาก 140 ตัน/วัน เหลือประมาณ 80 ตัน/วัน ถือเป็นการยืดอายุการใช้งานของบ่อฝังกลบและลดค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลกได้เป็นอย่างมาก

8.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

ในส่วนที่กล่าวด้วยข้อเสนอรูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะนี้ คณะผู้วิจัยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วนย่อย คือ 1) รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ 2) ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และ 3) บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

8.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ 11 ภารกิจ โดยปัจจุบันมีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว 6 ภารกิจ ได้แก่ งานพัฒนาป่าชุมชน การฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ) การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง การดำเนินการตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและการจัดการขยะมูลฝอย กำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอน 2 ภารกิจ ได้แก่ การควบคุมไฟฟ้าและการบำบัดน้ำเสีย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการอยู่แล้ว 2 ภารกิจ ได้แก่ งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตนและการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ และยกเลิกการถ่ายโอน 1 ภารกิจ คือ การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใน 10 ภารกิจ ที่มีการถ่ายโอนข้างต้น ควรมีการดำเนินการใน 5 รูปแบบดังต่อไปนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

จากการวิเคราะห์และการพิจารณากรณีศึกษาตามหลักการพบว่า ภารกิจการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรดำเนินการจัดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองได้ตาม 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

ประการแรก เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับพื้นที่รวมถึงมีความใกล้ชิดกับประชาชน ฉะนั้น จึงทราบถึงสภาพของพื้นที่ สภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่เป็นอย่างดี จึงทำให้การตอบสนองต่อปัญหาที่มีศักยภาพสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว รวมถึงมีศักยภาพในการดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เพื่อสนองต่อผลประโยชน์

สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรดำเนินการเอง การกิจที่ควรดำเนินการในรูปแบบนี้ได้แก่ การควบคุมไฟป่า การบำบัดน้ำเสีย และการจัดการขยะมูลฝอย โดยหากสภาพพื้นที่ป่าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบมีขนาดหรือขอบเขตพื้นที่ป่าอยู่ในขอบเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพหรือมีความพร้อมในทรัพยากรด้านต่างๆ ก็สามารถดำเนินการกิจควบคุมไฟป่าได้เอง โดยสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในการเฝ้าระวัง ป้องกันและปฏิบัติการดับไฟป่า

ส่วนภารกิจการบำบัดน้ำเสียและการจัดการขยะมูลฝอยหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการและมีความพร้อมในศักยภาพด้านต่างๆ หรือด้วยเงื่อนไขของสภาพพื้นที่ทำให้มีขอบเขตการดำเนินการในขอบเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียว หรือเป็นระบบบำบัดน้ำเสียและระบบการกำจัดขยะมูลฝอยระบบเดี่ยว แยกส่วนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือมีขนาดเล็ก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรดำเนินการเอง โดยดึงการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงาน ดังเช่น การดำเนินงานของเทศบาลนครพิษณุโลกที่มีแนวคิดและวิธีการในการจัดการกำจัดขยะมูลฝอยโดยมุ่งลดปริมาณขยะที่เข้าสู่ระบบการกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้กลยุทธ์หรือมาตรการแบบบูรณาการ หรือเป็นการผสมผสานทั้งด้านกฎหมาย สังคม เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย โดยกลยุทธ์ที่สำคัญ คือ การสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการคัดแยกขยะ ให้ทุกคนตระหนักถึงภารกิจร่วมกัน ทำการคัดแยกของเสียจากต้นทางในชั้นครัวเรือน ทำให้ของเสียส่วนหนึ่งเกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจขึ้นมา จึงสามารถลดปริมาณขยะที่ต้องกำจัดลงได้ รวมถึงลดภาระและค่าใช้จ่ายของเทศบาล ระบบการกำจัดขยะมูลฝอยจึงมีประสิทธิภาพและเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังกล่าวมาแล้ว เป็นต้น

ประการที่สอง การกิจที่ใช้อำนาจการควบคุม การตรวจสอบอันเป็นการใช้อำนาจของท้องถิ่นเพื่อเพื่อรักษามลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) โดยส่วนรวมภารกิจในลักษณะนี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการเอง ได้แก่ ภารกิจการติดตาม และตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง ภารกิจการดำเนินการตามกฎหมาย (ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510) ภารกิจงานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน (น้ำ, อากาศ, เสียง) และภารกิจการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านควบคุมมลพิษ ภารกิจเหล่านี้ล้วนเป็นการใช้อำนาจท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบหาแหล่งกำเนิดมลพิษและตรวจสอบแหล่งที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ ตลอดจนการดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้น ภารกิจเหล่านี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรที่เป็นกลางที่มุ่งรักษามลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยส่วนรวมต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งนี้ ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเฝ้าระวังสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและมลพิษในพื้นที่อยู่เสมอ เพื่อให้การติดตามและตรวจสอบเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีการดำเนินการเป็นไปอย่างทั่วถึง

รวดเร็ว รวมถึงเพื่อให้ภารกิจประสบความสำเร็จ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อให้เป็นเครือข่ายร่วมกันในการดำเนินการได้ ดังเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีที่ตั้งโครงการ “นักสืบสายน้ำ” เพื่อให้เป็นเครือข่ายในการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากภารกิจด้านการติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จได้ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย รวมถึงประชาชนทุกคน ทั้งด้านการเฝ้าระวังและด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้น การณรงค์สร้างจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู เฝ้าระวังคุณภาพแม่น้ำ และการปลูกฝังเยาวชนที่มีบริเวณที่ตั้งของโรงเรียนใกล้เคียงแหล่งน้ำธรรมชาติให้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านแหล่งน้ำ เพื่อให้สามารถตรวจสอบคุณภาพน้ำเบื้องต้นได้ด้วยตัวเอง จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทำให้ประชาชนในพื้นที่ตระหนักถึงความสำคัญในสิ่งแวดล้อมที่อาศัยอยู่ เกิดการเฝ้าระวังและอนุรักษ์จากคนในพื้นที่เอง จึงส่งผลต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศลุ่มน้ำ และเกิดการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนอย่างยั่งยืนต่อไป ดังกล่าวมาแล้ว เป็นต้น

ประการสุดท้าย ภารกิจใดที่เป็นการภารกิจการวางนโยบาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการเอง เนื่องจากการวางนโยบายเป็นการกำหนดทิศทางในภาพรวมของการดำเนินการในส่วนหรือด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าประสงค์ตามที่ตั้งไว้ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นจึงควรเป็นองค์กรในการกำหนดนโยบายภาพรวมหรือกำหนดทิศทางของการดำเนินงานในท้องถิ่นเองโดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้นโยบายนั้นสนองต่อสภาพปัญหาอย่างแท้จริงในพื้นที่ สนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม และเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมภาพรวมของกิจกรรมหรือการดำเนินการต่างๆ ในด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ผ่านนโยบายหรือแผนที่วางไว้ได้ ภารกิจในโครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด อันเป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานและโครงการของแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ภารกิจนี้จึงเป็นงานการวางนโยบายสาธารณะ ดังนั้น “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นผู้ดำเนินการเอง”

(2) การจัดตั้งสหการ

หากภารกิจใดมีขอบเขตของสภาพปัญหาหรือขอบเขตของภารกิจกว้างขวาง ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตทางการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียว ดังนั้น หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปร่วมกันดำเนินการในภารกิจนั้นก็จะทำให้เกิดการประหยัดและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกัน ตลอดจนได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้เพียงลำพังโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียว

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการจึงเหมาะสำหรับภารกิจเหล่านี้ อันได้แก่ ภารกิจการควบคุมไฟป่า ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างพื้นที่เป็นอย่างมากตามพื้นที่หรือสภาพป่าที่รับผิดชอบ เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการดับไฟควรดำเนินการร่วมกันตามขอบเขตพื้นที่ของป่าเพื่อการดำเนินการอย่างเป็นองค์รวมหรือการตรวจลาดตระเวนอาจดำเนินการตามขอบเขต

ของพื้นที่ป่าอย่างเป็นระบบ เป็นต้น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรดำเนินการร่วมกันในลักษณะของ “สหการ” เพื่อให้การจัดการป่าในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเครื่องมืออุปกรณ์บางประเภทอาจมีการใช้งานร่วมกัน เช่น รถดับเพลิงหรือรถบรรทุกน้ำ เป็นต้น

นอกจากนี้ การจัดการน้ำเสียและการจัดการขยะมูลฝอยในบางพื้นที่อาจเหมาะสมกับระบบแบบรวมศูนย์หรือเป็นระบบขนาดใหญ่ที่รองรับน้ำเสียหรือขยะจากหลายพื้นที่ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการและเพื่อเป็นการประหยัดต้นทุนเนื่องจากการประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) เช่น อาจเป็นเตาเผาหรือบ่อดึงกลบขนาดใหญ่รองรับขยะจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่เนื่องจากสภาพและขนาดของพื้นที่ตลอดจนการคมนาคมขนส่งที่อึดอัด การดำเนินการก็ควรดำเนินการในรูปแบบ “สหการ” เพื่อให้เกิดการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันใช้ระบบกำจัดขยะมูลฝอยนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

(3) การจัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่นเหมาะสำหรับภารกิจที่ต้องการความยืดหยุ่น คล่องตัวในการบริหาร โดยอาจสามารถเก็บค่าบริการโดยไม่หวังผลกำไรมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ จึงควรจัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีบุคลากร การบริหาร และงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อความมีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการ ภารกิจที่ควรดำเนินการในรูปแบบนี้ได้แก่ การบำบัดน้ำเสียและการจัดการขยะมูลฝอย เนื่องจากภารกิจเหล่านี้ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการ ไม่จำเป็นต้องอยู่ในโครงสร้างอย่างเป็นทางการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจเหล่านี้สามารถจัดเก็บค่าขยะมูลฝอยและค่าบำบัดน้ำเสียมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการส่วนหนึ่งได้

(4) การซื้อบริการจากเอกชน สถานศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐ

รูปแบบการดำเนินการโดยการซื้อบริการจากเอกชน สถานศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐเหมาะสำหรับภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อม ไม่มีศักยภาพในการดำเนินการ โดยการปฏิบัติการนี้อาจต้องมีการลงทุนในเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนถึงใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้าน ดังนั้น ภารกิจเหล่านี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรซื้อบริการจากเอกชน สถานศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี

ภารกิจการฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ) ปัจจุบันมีปัญหาในการดำเนินการพอสมควร โดยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นความสำคัญและดำเนินการในภารกิจนี้อยู่เพียงไม่กี่แห่ง ซึ่งภารกิจนี้ควรซื้อบริการจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ผู้ดำเนินการให้ เนื่องจากการดำเนินการจัดฝึกอบรมมีหน่วยงานของรัฐที่มีความชำนาญและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการอยู่แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการให้ดำเนินการแทนได้ ไม่จำเป็นต้องจ้างบุคลากรเพื่อมาดำเนินการฝึกอบรมภารกิจนี้โดยเฉพาะ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่

ได้ ทั้งนี้ กรมประมงซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการในภารกิจนี้แต่เดิมควรสร้างความรู้และความเข้าใจในภารกิจนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของภารกิจนี้เพิ่มมากขึ้น

รวมถึงงานด้านเทคนิคในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งด้านน้ำ เสียง และอากาศในห้องปฏิบัติการหรืองานการตรวจสอบที่ต้องใช้เทคนิคและเครื่องมืออุปกรณ์ที่มีราคาสูงในการดำเนินการของภารกิจการติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่องและภารกิจงานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องดำเนินการภารกิจเหล่านี้เองเนื่องจากต้องใช้ความรู้ความชำนาญและการลงทุนเป็นอย่างสูง โดยสามารถซื้อบริการจากเอกชนหรือสถานศึกษาให้เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ เนื่องจากบริษัทเอกชนหรือสถานศึกษามีบุคลากร องค์ความรู้ และความชำนาญในการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ควบคุม วางกฎเกณฑ์ และอำนวยความสะดวกในการตรวจของเอกชนหรือสถานศึกษา

นอกจากนี้ ภารกิจการบำบัดน้ำเสียและการจัดการขยะมูลฝอย ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการก่อสร้างและเป็นผู้ดำเนินการและบำรุงรักษาระบบ (Operation and Maintenance) โดยรูปแบบและองค์กรในการจัดบริการสาธารณะนี้ ในการศึกษา ออกแบบ สรรวจและดำเนินการก่อสร้าง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจ้างเอกชนให้ดำเนินการ” เนื่องจากเป็นงานโครงการที่มีระยะเวลาเสร็จสิ้นและเอกชนมีความรู้ความชำนาญในการดำเนินการอยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรจ้างเอกชนให้ดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและระบบการกำจัดขยะมูลฝอยให้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมเพื่อให้การก่อสร้างเป็นไปตามที่กำหนดอย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ มีบริษัทเอกชนที่รับดำเนินการอยู่มากพอสมควร สำหรับงานดำเนินการและบำรุงรักษาระบบหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพหรือมีทรัพยากรในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรให้เอกชนดำเนินการแทน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารงาน ทั้งนี้ ควรจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียหรือค่าขยะมูลฝอยเพื่อมาเป็นงบประมาณในการดำเนินการส่วนหนึ่งด้วย ตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่เป็นเลิศ (Best Practice) ของการซื้อบริการภาคเอกชนในภารกิจการบำบัดน้ำเสีย ดังเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี โดยได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ดำเนินการแทนมาตั้งแต่ต้น ซึ่งบริษัทเหล่านี้มีบุคลากรประจำเป็นผู้ดูแลและรักษาระบบตามที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจ้าง (TOR) โดยบริษัทมีหน้าที่รายงานการดำเนินการ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของบริษัทเอกชนเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาและมาตรฐานที่วางไว้ ทั้งนี้ การดำเนินการของบริษัทเอกชนในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเป็นอย่างดี และมีการบริหารที่คล่องตัวสามารถดำเนินการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่

จำเป็นต้องสรรหาเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อมาดำเนินการในภารกิจนี้เป็นการเฉพาะ รายละเอียดแสดงในหัวข้อ 8.3 (10) รูปแบบการจัดบริการระบบบำบัดน้ำเสียในปัจจุบันตามที่กล่าวมาแล้ว เป็นต้น

(5) ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ

การดำเนินการในรูปแบบนี้เหมาะกับการกิจที่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่หรือเป็นเรื่องของประชาชนเอง ซึ่งต้องการระบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและระบบที่สามารถดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนได้สูง สามารถสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของภารกิจของประชาชนในพื้นที่ได้มากจนเกิดเป็นเครือข่ายอาสาสมัครในการดำเนินการ ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) จึงควรให้ภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนดำเนินการเองเป็นหลัก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการเสริมเป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแลการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย อำนวยความสะดวกและสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เช่น สนับสนุนงบประมาณ รวมทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ประชาชนดำเนินการ

ภารกิจที่ควรดำเนินการรูปแบบนี้ได้แก่ งานพัฒนาป่าชุมชน ซึ่งควรให้ภาคประชาชนหรือชุมชนเป็นผู้ดำเนินการหลักในงานการจัดกิจกรรมพัฒนาป่าชุมชน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมและส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนาป่าชุมชน และสนับสนุนในส่วนต่างๆ เช่น ร่วมจัดกิจกรรม สนับสนุนงบประมาณและเป็นผู้ประสานงานในภาคส่วนต่างๆ เป็นต้น เนื่องจากงานป่าชุมชนจะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ภาคประชาสังคมจึงควรเป็นผู้ดำเนินการเองเพื่อสร้างความรู้สึกความเป็นเจ้าของในภารกิจ ทั้งนี้ กรมป่าไม้ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนงานพัฒนาป่าชุมชนเดิม ควรดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของป่าชุมชนให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่เข้มแข็งในการส่งเสริมและสนับสนุนงานพัฒนาป่าชุมชนในพื้นที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการประสานภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่และเป็นผู้ดำเนินการสร้างกิจกรรมต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

ตัวอย่างกรณีศึกษาที่มีการบริหารจัดการที่เป็นเลิศ (Best Practice) ในภารกิจป่าชุมชนซึ่งดำเนินการโดยภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน เช่น เครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทามและป่าชุมชนโนนป่าจาน โดยเครือข่ายป่าดงนาทามเป็นการรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่จาก 36 หมู่บ้าน ใน 5 ตำบล 3 เขตอำเภอ ของจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งเป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมพัฒนาป่าชุมชนโดยหลักและมีหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ โรงเรียน วัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการและสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆ ทั้งนี้ ประชาชนหรือเครือข่ายฯ เป็นผู้อยู่ในพื้นที่เป็นผู้อยู่กับป่าและอาศัยป่าในการดำรงชีพ จึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพปัญหาและมีความรักและหวงแหนผืนป่าเป็นอย่างมาก ดังนั้น การพัฒนาป่าชุมชนป่าดงนาทามจึงประสบความสำเร็จสามารถฟื้นฟูสภาพป่าที่เสื่อมโทรม อนุรักษ์มิให้มีการทำลาย พัฒนาป่าให้มีความอุดมสมบูรณ์ ตลอดจนสร้างเครือข่ายการพัฒนาป่าชุมชนให้กว้างขวางออกไปได้

ส่วนป่าชุมชนโนนป่าจานในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว จังหวัดร้อยเอ็ด มีจุดเริ่มจากหลวงตาแพซึ่งเกิดความคิดที่จะอนุรักษ์ดูแลรักษาป่า ประชาชนในพื้นที่เห็นความตั้งใจของหลวงตาแพ จึงเกิดความศรัทธาและเกิดจิตสำนึกหวงแหน จึงเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่ามากขึ้น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วมีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินการ รวมถึงการรณรงค์ในกิจกรรมต่างๆ ดังนั้น การจัดการโดยประชาชนและองค์กรชุมชน ตามความเชื่อและวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และเพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ให้ตกทอดแก่ลูกหลานในภายหน้า จึงเกิดเป็นป่าชุมชนตำบลหนองแก้วที่มีต้นไม้อย่างหนาแน่น ระบบนิเวศมีป่าจึงกลับมีความอุดมสมบูรณ์ดังเช่นอดีตกาล ซึ่งรายละเอียดกรณีศึกษาเครือข่ายป่าชุมชนป่าดงนาทามและป่าชุมชนโนนป่าจานแสดงในหัวข้อ 8.3 (1) รูปแบบการจัดบริการงานพัฒนาป่าชุมชนในปัจจุบันตามที่กล่าวมาแล้ว เป็นต้น

ดังนั้น งานพัฒนาป่าชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องของการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง จึงควรให้ภาคประชาชนหรือประชาสังคมในพื้นที่นั้นเป็นผู้ดำเนินการหลักหรือกำหนดการดำรงชีวิตของตนเอง จึงจะทำให้สามารถขยายเครือข่ายออกไปได้กว้างขวางและยั่งยืน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น ด้านงบประมาณ การรณรงค์ และการประสานความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ เพื่อเสริมศักยภาพการดำเนินการภาคประชาชน เพื่อให้งานพัฒนาป่าชุมชนประสบความสำเร็จ สามารถอนุรักษ์ผืนป่าได้อย่างยั่งยืนต่อไป

กล่าวโดยสรุป รูปแบบและองค์การการจัดการบริการสาธารณะในบริการด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่คณะผู้วิจัยเสนอ มี 5 รูปแบบหลัก ทั้งนี้ ในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย เพื่อให้แต่ละภารกิจได้สนองความต้องการของประชาชนและตรงกับสภาพปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยงานด้านสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จลุล่วงไม่ได้หากขาดความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งรูปแบบและองค์การการจัดการบริการสาธารณะที่เสนอสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 8.10

ตารางที่ 8.10

สรุปการเสนอรูปแบบและองค์การจัดการจัดการบริการสาธารณะด้านการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบที่				
		1	2	3	4	5
1	งานพัฒนาป่าชุมชน					✓
2	ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)				✓	
3	การควบคุมไฟป่า	✓	✓			
4	การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.ร. พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง	✓			✓	
5	การดำเนินการตามกฎหมาย (ตาม พ.ร.บ.ร. พ.ศ.2510)	✓				
6	โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	✓				
7	งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน	✓			✓	
8	การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ	✓				
9	การบำบัดน้ำเสีย	✓	✓	✓	✓	
10	การจัดการขยะมูลฝอย	✓	✓	✓	✓	

8.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

บริการสาธารณะด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามภารกิจที่ถ่ายโอนจัดเป็นบริการด้านการพัฒนา ซึ่งให้ประโยชน์ต่อประชาชนโดยทางอ้อม ได้แก่ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการทำเหมืองแร่ การสนับสนุนแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการดำเนินการตามกฎหมาย การกำจัดขยะและน้ำเสีย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ให้มีความยั่งยืน สำหรับการฝึกอบรมประชาชนตามโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำถือเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับประโยชน์หรือความรู้โดยตรงในการใช้บริการ บริการสาธารณะเหล่านี้ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งสามารถวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการจัดบริการตามองค์ประกอบหรือมิติต่างๆ ได้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีขอบเขตตามเขตการปกครองอย่างชัดเจน เช่น ไฟป่า อาจมีสถานการณ์ไฟไหม้ข้ามเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น การกิจด้านสิ่งแวดล้อมบางประการ ได้แก่ การควบคุมไฟป่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่ผู้เดียวที่ย่อมที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพได้ยากในการดำเนินการเนื่องจากสภาพปัญหามีขอบเขตยืดหยุ่นไม่ตายตัวทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานได้ยาก นอกจากนี้ บางภารกิจยังมีขอบเขตตามสภาพพื้นที่ เช่น การบำบัดน้ำเสียและการจัดการขยะมูลฝอยบางพื้นที่อาจเอื้ออำนวยให้มีการใช้ระบบที่มีขนาดใหญ่ร่วมกัน การดำเนินงานจะมีประสิทธิภาพได้จึงต้องอาศัยการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ทั้งนี้ หากขอบเขตปัญหาหรือพื้นที่การดำเนินงานมีไม่กว้างขวาง ได้แก่ งานพัฒนาป่าชุมชนที่มีขอบเขตไม่กว้างหรือมีขอบเขตเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียว การฝึกอบรมประชาชนตามโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และการสนับสนุนแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีศักยภาพในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากมีปัจจัยได้เปรียบในด้านความใกล้ชิดกับพื้นที่ ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาในท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี ประกอบกับพื้นที่รับผิดชอบที่ไม่มาก การดำเนินงานจึงเป็นไปอย่างทั่วถึง การดำเนินงานจึงเกิดประสิทธิภาพสามารถบรรลุวัตถุประสงค์สร้างความพึงพอใจและคุณภาพในการจัดบริการได้

ประการที่สอง ประสิทธิภาพ เนื่องจากขอบเขตปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีขอบเขตตามเขตปกครอง ดังเช่น ภารกิจด้านการควบคุมไฟป่า ตลอดจนภารกิจการบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอยที่สภาพพื้นที่อาจเอื้ออำนวยให้มีระบบขนาดใหญ่ที่ใช้ร่วมกันได้ ดังนั้น ภารกิจเหล่านี้จึงไม่สามารถเกิดประสิทธิภาพได้หากดำเนินการเพียงลำพัง เนื่องจากจะต้องใช้ต้นทุนที่สูงในการดำเนินการรวมถึงจะไม่มีการประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) เนื่องจากเป็นปัญหาร่วมกันแต่ถ้าแบ่งแยกกันแก้ไขจึงทำให้เกิดการลงทุนอย่างเสียเปล่า เกิดการใช้ทรัพยากรซ้ำซ้อนไม่เกิดความประหยัดสำหรับภารกิจที่มีขอบเขตไม่กว้าง ได้แก่ งานพัฒนาป่าชุมชนที่มีขอบเขตไม่มาก การฝึกอบรมประชาชนตามโครงการอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และการสนับสนุนแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีศักยภาพสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีปัจจัยได้เปรียบในด้านความใกล้ชิดกับพื้นที่ ซึ่งนอกจากทำให้ทราบสภาพปัญหาอย่างดีแล้วยังสามารถขอความร่วมมือจากประชาชนและชุมชนในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดีด้วย ต้นทุนในด้านการทำความเข้าใจสภาพปัญหาและสภาพพื้นที่ รวมถึงต้นทุนในกระบวนการมีส่วนร่วมจึงลดลง การดำเนินการจึงมีประสิทธิภาพและประหยัดมากขึ้น นอกจากนี้ ในบางภารกิจ ได้แก่ ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ) การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง (เฉพาะงานด้านเทคนิค) งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน (เฉพาะงานด้านเทคนิค) การบำบัดน้ำเสียและการจัดการขยะมูล

ผอม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ้างบริษัทเอกชนหรือสถานศึกษาเพื่อให้ดำเนินการแทนได้ เนื่องจากมีความรู้ ความชำนาญ มีบุคลากร ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ พร้อมอยู่แล้วในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้วางกฎเกณฑ์และควบคุมการจัดบริการเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่และตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

ประการที่สาม ผลกระทบ ปัญหาสิ่งแวดล้อมถือเป็นปัญหาที่สำคัญเพราะเป็นปัญหาที่ส่งผลโดยตรงต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์และคุณภาพชีวิตของประชาชน หากในพื้นที่ใดมีอากาศเป็นพิษ มีน้ำเสีย คนในพื้นที่นั้นย่อมไม่อาจอยู่อย่างเป็นปกติสุขได้ การดำเนินการในภารกิจด้านนี้จึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงมีความคุ้มค่าที่ภาครัฐจะจัดบริการสาธารณะในด้านนี้

กล่าวโดยสรุป ความคุ้มค่าในการจัดบริการด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและขอบเขตของภารกิจ โดยหากภารกิจหรือสภาพปัญหามีขอบเขตกว้างขวางการจัดบริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแยกส่วนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจึงไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าได้ แต่หากขอบเขตภารกิจหรือสภาพปัญหามีขอบเขตไม่มาก การดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพก่อให้เกิดความคุ้มค่าได้เป็นอย่างดี

8.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินงานด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกภาคส่วนควรร่วมมือกันในการดำเนินการ เนื่องจากภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จลุล่วงได้ต้องอาศัยการประสานพลังจากทุกฝ่าย โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้นำหลักในพื้นที่ต้องเป็นแกนกลางในการประสานงานและมีบทบาทอย่างเข้มแข็งในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

หน่วยงานที่มีความสำคัญส่วนต่อมา คือ ราชการบริหารส่วนกลางโดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิมควรมีการตรวจสอบ กระตุ้น และสร้างความรู้ความเข้าใจในภารกิจต่างๆ เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและตระหนักถึงความสำคัญในภารกิจเหล่านี้เพื่อให้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง รวมถึงควรมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาหรือพี่เลี้ยงในการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความเข้มแข็ง สามารถปฏิบัติการร่วมกับภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ต่อมาภาคเอกชนหรือสถานศึกษา สามารถเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในบางภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตลอดจนภารกิจที่ต้องใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ที่มีราคาสูง ซึ่งองค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการโดยเป็นผู้กำหนดทิศทางการให้เอกชนและสถานศึกษาทราบ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของเอกชนและสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีหน้าที่ควบคุม ดูแล กำกับ ตรวจสอบ ให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดและสนองต่อสภาพปัญหาสภาพความต้องการในพื้นที่สูงสุด

สุดท้าย ภาคประชาชนนับว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดต่อความสำเร็จของภารกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ ตระหนักถึงความสำคัญในภารกิจ และร่วมมือกับท้องถิ่นและภาครัฐเพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวให้เป็นสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่ ปราศจากมลพิษต่อไป.



9

การควบคุมอาคาร

อาคารสิ่งปลูกสร้างไม่ว่าจะเป็นตึก บ้านเรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้ามาอยู่หรือเข้ามาใช้สอยได้ เช่น อัฒจันทร์ เจ็อน สะพาน อุโมงค์ และท่าหน้า เป็นต้น ล้วนมีความสำคัญที่จะต้องควบคุมแบบแปลน การก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน ฯลฯ เพื่อให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัยต่อสาธารณะโดยรวม รวมทั้งต้องมีการป้องกันอัคคีภัย มีการสาธารณสุขที่ดี รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมืองและสถาปัตยกรรม ตลอดจนอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เพื่อเป็นการร่วมกันใช้ทรัพยากรและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่อาศัยอยู่ร่วมกันอย่างสงบเรียบร้อยและปลอดภัย รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยรวมอย่างมากที่สุด ฉะนั้น บริการด้านการควบคุมอาคารของภาครัฐจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม อาคารสิ่งปลูกสร้างต่างๆ นั้น มิได้กระจุกตัวอยู่แต่บริเวณส่วนกลางของประเทศ หากแต่กระจายตัวอยู่ทั่วทุกหนทุกแห่งทั่วประเทศ นอกจากนี้ พื้นที่แต่ละแห่งของประเทศก็มีความแตกต่างกันทั้งจากสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่มนุษย์สร้างขึ้น ดังนั้น ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับอาคารในแต่ละพื้นที่จึงไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน อาทิ การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับตัวอาคารก็แตกต่างกันไปตามสภาพพื้นดินและที่ตั้ง เป็นต้น ดังนั้น อาคารในแต่ละพื้นที่ของประเทศจึงมีลักษณะเฉพาะอยู่พอสมควร การกระจายอำนาจในการพิจารณาการควบคุมอาคาร จึงน่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะโดยรวม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดในพื้นที่ย่อมที่จะรู้ลักษณะและสภาพปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ของตนเป็นอย่างดี รวมทั้งความใกล้ชิดในพื้นที่ย่อมที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบตรวจตรามีความทั่วถึงมากยิ่งขึ้นอีกประการหนึ่งด้วย

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (28) ได้บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อปท.) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในงานการควบคุมอาคาร ดังนี้แล้วน่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ละแห่งพอสมควร อย่างไรก็ตาม ในงานการควบคุมอาคารนี้จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายเป็นอย่างดี ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแผนการถ่ายโอนภารกิจ สถานภาพและปัญหาการถ่ายโอน รวมทั้งการจัดทำบริการและปัญหาการดำเนินงานในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบการจัดบริการ สาธารณะด้านควบคุมอาคารให้มีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งทั้งหมดมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

9.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ ภารกิจในการถ่ายโอนและขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการควบคุมอาคารไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

9.1.1 ภารกิจในการถ่ายโอน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ภารกิจควบคุมอาคารซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นภารกิจหนึ่งที่ต้องมีการถ่ายโอน โดยจัดอยู่ในด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ ภารกิจที่จะถ่ายโอน ประกอบด้วย (1) การควบคุมอาคาร กำหนดให้ถ่ายโอนให้เทศบาล เมืองพัทยา กทม. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2545 และถ่ายโอนให้ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2546 และ (2) ภารกิจการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กำหนดให้ถ่ายโอนให้กับเทศบาล เมืองพัทยา กทม. และ อบต. ชั้น 1-2 ภายในปี 2545 และถ่ายโอนให้กับ อบต. ชั้น 3-5 ภายในปี 2546 โดยทั้งหมดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการควบคุมอาคารอยู่แล้ว และตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล และตรวจสอบให้ภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นไปตามกฎหมายและได้มาตรฐาน (รายละเอียดดูได้จากตารางที่ 9.1)

ตารางที่ 9.1

สรุปแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนบริการสาธารณะด้านการควบคุมอาคาร

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน	ประเภทของกลุ่มงาน
1	การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2545 - 2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
2	การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2545 - 2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.269.

9.1.2 ขอบเขตการถ่ายโอน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมอาคารไว้ในด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ข้อ 1.5 การควบคุมอาคารไว้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้เพิ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการควบคุมอาคาร
- (2) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หรือซื้อบริการจากสถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติดำเนินการได้ โดยให้คำนึงถึงฐานะการคลังและประสิทธิภาพในการให้บริการ
- (3) กรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่จัดทำเพื่อสาธารณประโยชน์หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม และผ่านการพิจารณาเห็นชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมาแล้ว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร กรณีนี้ให้มีกลไกในการวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้ายที่เหมาะสม
- (4) อำนาจในการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

9.2

สถานการณ์การถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดโดยสรุปพอสังเขปดังนี้

9.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ

ภารกิจการควบคุมอาคารได้มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ทุกขั้นตอนตามภารกิจการควบคุมอาคาร ตั้งแต่การพิจารณาอนุญาต การตรวจแบบแปลน การตรวจสอบอาคาร และการออกคำสั่งตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ภารกิจการควบคุมอาคารนี้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรัฐมนตรีประกาศให้กำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น¹

ทั้งนี้ ตามหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในมาตรา 40 ถึง 49 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ โดยสามารถมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำหรือมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่ฝ่าฝืนข้อกฎหมาย รวมถึงต้องจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องในกรณีอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ โดยหากเป็นอาคารที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตลอดจนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุมหรือกักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามการรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้ง

¹ต่อมาคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ถูกยกเลิกโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 โดยใช้ความแทนดังนี้

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ปัจจุบันคือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดสำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

สามารถดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง นอกจากนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นนายตรวจหรือนายช่างได้ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินการตามภารกิจควบคุมอาคารนี้ตั้งแต่ พ.ศ.2522 แล้ว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแต่เดิม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอสำหรับการตรวจงาน ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงมาช่วยดำเนินการในการตรวจแบบให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ประมาณ 7,000 แห่งทั่วประเทศ จึงได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในท้องถิ่นที่กล่าวมานี้ขึ้นใหม่

สำหรับการพิจารณาเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งถือเป็นภารกิจที่ยาก (ตามการจัดระดับความยากของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อทบทวนและปรับปรุงภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)² ยังไม่มีการถ่ายโอน โดยทางกรมโยธาธิการและผังเมืองชี้แจงว่าตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2543 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติอยู่แล้ว สำหรับการเปรียบเทียบปรับฯ เห็นควรใช้ระบอบรูป “คณะกรรมการ” จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายเฉพาะการเพิ่มผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับใหม่ในแต่ละจังหวัดเท่านั้น โดยปัจจุบันตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2543 กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับคดีฯ ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่แล้ว แต่ในเขตจังหวัดอื่นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด และหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด โดยยังมิได้มีผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับคดีฯ

² คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อทบทวนและปรับปรุงภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “ร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2,” (เอกสารอัดสำเนา, มปป.), น.18.

ตารางที่ 9.2

สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจด้านการควบคุมอาคาร

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	สถานภาพการถ่ายโอน
1	การควบคุมอาคาร	✓
2	การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	✗

ที่มา : ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ, www.dloc.opm.go.th.

ด้านการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนหรือการเสริมศักยภาพการปฏิบัติงานตามภารกิจ การควบคุมอาคารของราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินการโดยมีการจัดฝึกอบรมด้านการควบคุมอาคารเป็นประจำทุกปี ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการฝึกอบรมคือ สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมือง โดยในปี 2549 มีการอบรม 2 รุ่น รุ่นแรกระหว่างวันที่ 30 มกราคม-3 กุมภาพันธ์ 2549 รุ่นต่อมาระหว่างวันที่ 17-21 กรกฎาคม 2549 รวมฝึกอบรมรุ่นละ 5 วัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านกฎหมายควบคุมอาคาร และเสริมสร้างให้มีแนวความคิดอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงาน เพื่อร่วมกันพิจารณาและแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานด้วยการระดมความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง แล้วนำมาเป็นกรณีศึกษาในการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องในทิศทางเดียวกันต่อไป และเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

ขอบเขตเนื้อหาการฝึกอบรมโดยหลักแบ่งออกเป็น 2 หมวด คือ หมวดวิชาการด้านกฎหมาย ประกอบด้วย การอบรมในหัวข้อความรู้พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคาร กฎหมายผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคาร กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาอนุญาต และพระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ. 2543 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เนื้อหาอีกหมวดหนึ่ง คือ หมวดวิชาการด้านการปฏิบัติการ ประกอบด้วย การอบรมในหัวข้อการดำเนินการเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร การดำเนินคดีและบังคับคดี ขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตและการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะต้องเป็นนายช่าง นายตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ด้านช่างที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายควบคุมอาคาร โดยแต่ละรุ่นจะมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมประมาณ 180-200 คน และวิทยากรในการอบรมเป็นเจ้าหน้าที่จากสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร

กรมโยธาธิการและผังเมือง, กองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การเตรียมความพร้อมประการที่สอง คือ การจัดทำหนังสือและคู่มือต่างๆ สำหรับใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่สำคัญ คือ คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การควบคุมอาคาร จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในปี 2545 เล่มต่อมา คือ การรวบรวมกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการกิจควบคุมอาคารในหนังสือเรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน” จัดทำโดย สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง ในปี 2547 และกรมโยธาธิการและผังเมืองยังจัดทำหนังสือรวบรวมการตอบข้อหารือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนังสือหารือในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมอาคารด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ยกกฎหมายต้องมีการตีความหรือไม่ชัดเจน นอกจากนี้ กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร ยังจัดทำหนังสือเอกสารและแผ่นพับต่างๆ เพื่อให้ความรู้ด้านกฎหมายควบคุมอาคารแก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารมากยิ่งขึ้น และใช้เป็นแนวทางเบื้องต้นที่จะปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างถูกต้องอีกด้วย

9.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ

ด้านสภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจควบคุมอาคารนั้นพบว่ามีปัญหาไม่มากนัก เนื่องจากเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แต่เดิมแล้ว ทั้งนี้ สภาพปัญหาที่พบในการถ่ายโอนภารกิจควบคุมอาคาร คือ ประการแรก ปัญหาความพร้อมของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ นายช่าง นายตรวจ วิศวกร หรือสถาปนิกของท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องควบคุมดูแลและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาของบ้านเมือง

ประการต่อมา คือ ปัญหาแบบฟอร์มที่ใช้ในการปฏิบัติงาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาติดขัดที่ไม่สามารถจัดหาแบบฟอร์มต่างๆ เพื่อใช้ในการควบคุมอาคารได้ ทางกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงแก้ไขปัญหานี้ โดยจัดทำคู่มือปฏิบัติงานและรวบรวมแบบฟอร์มเอกสารต่างๆ ที่ใช้ในการทำงาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้สะดวกขึ้น ทั้งนี้ เป็นแบบที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 โดยมีการแก้ไข

เปลี่ยนแปลงในบางมาตรา เป็นผลให้คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งตามมาตราต่างๆ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และคำเตือนขัดกับข้อความในมาตราต่างๆ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ แต่แบบคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังสามารถใช้ออกคำสั่งได้หากเลขมาตราที่อ้างในแบบคำสั่งไม่ตรงกับเลขมาตราในกฎหมายที่แก้ไขใหม่ แต่เนื้อหาสาระในการออกคำสั่งตรงกัน ก็ให้ทำหมายเหตุไว้ตอนท้ายแบบคำสั่ง ด้วยการอ้างมาตราใหม่ที่ใช้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ให้ถูกต้อง ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้คณะกรรมการควบคุมอาคารได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ตามหนังสือกรมโยธาธิการ ที่ มท 0818/20160 ลงวันที่ 29 กันยายน 2543

9.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

ในหัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายให้เห็นในภาพรวมว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานด้านการควบคุมอาคารเช่นใด โดยในตอนท้ายของหัวข้อนี้ (หัวข้อ 9.3.2) จะเป็นการสรุปสภาพปัญหาของการจัดบริการสาธารณะ โดยรายละเอียดของแต่ละหัวข้อมีดังต่อไปนี้

9.3.1

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน

ภารกิจการควบคุมอาคารเป็นการดำเนินงานตามกฎหมายควบคุมอาคาร อันเป็นกฎหมายสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีระบบความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร เช่น ระบบป้องกันอัคคีภัย ระบบการระบายอากาศ ฯลฯ มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม และมีการจัดการด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ ฯลฯ³ ทั้งนี้ กฎหมายควบคุมอาคาร ประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บท
- กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดวิธีการปฏิบัติในการขออนุญาต รายละเอียดข้อกำหนดงานทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม เป็นต้น ปัจจุบันมีกฎกระทรวงรวมทั้งสิ้น 60 ฉบับ
- ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเฉพาะท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเขตกรุงเทพมหานคร เทศบัญญัติในเขตเทศบาลต่างๆ ข้อบังคับ

³ สำนักควบคุมและตรวจตราอาคาร, คู่มือกฎหมายควบคุมอาคารฉบับประชาชน, ปรับปรุงครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547), น.1.

องค์การบริหารตำบลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น โดยเน้นเฉพาะข้อกำหนดทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม โดยแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวนี้เอง⁴

ตามกฎหมายควบคุมอาคาร “อาคาร” หมายถึง ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง อัฒจันทร์ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนของประชาชน เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ท่อหรือทางระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ท่าเรือ ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพงหรือประตู ที่สร้างติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลไปใช้สอย ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามลักษณะที่กำหนด พื้นหรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่พักจอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถ สำหรับอาคารประเภทที่กำหนด และสิ่งก่อสร้างตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร อาคารหรือสิ่งก่อสร้างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ หากจะดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้ ในท้องถิ่นที่ได้มีกฎหมายควบคุมอาคารใช้บังคับแล้ว ต้องขออนุญาต และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน⁵

ในการดำเนินการภารกิจการควบคุมอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญดังต่อไปนี้ (รายละเอียดแสดงดังแผนภาพที่ 9.1-9.6)

(1) การออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร มีขั้นตอนดังนี้

- การยื่นและรับเรื่องอนุญาต ในขั้นตอนนี้จะมีการตรวจสอบเอกสารเพื่อให้เกิดความถูกต้องครบถ้วน
- ตรวจสอบสถานที่ก่อสร้าง เพื่อพิจารณาว่าถูกต้องหรือไม่โดยตรวจพิจารณาภายใน 45 วัน
- หากตรวจสอบสถานที่แล้วถูกต้องจะดำเนินการออกใบอนุญาตและแจ้งผู้ขอต่อไป หากตรวจสอบที่ไม่ทันภายใน 45 วัน ก็จะแจ้งขยายเวลาการพิจารณาซึ่งไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละ 45 วัน และหากตรวจสอบที่แล้วพบว่ามีการดำเนินการไม่ถูกต้องก็จะแจ้งผู้ขอให้ทำการแก้ไข เพื่อให้ตรวจพิจารณาใหม่ ซึ่งจะตรวจพิจารณาใหม่และออกใบอนุญาตภายใน 30 วัน

(2) การแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (ไม่ขอรับใบอนุญาต) สามารถกระทำได้โดยมีขั้นตอนดังนี้

⁴ เฟื่องอ้าง, น.3.

⁵ เฟื่องอ้าง, น.6-8.

- แจ้งการก่อสร้างอาคารตามมาตรา 39 ทวิ ในขั้นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบเอกสารและหลักฐาน หากไม่ครบถ้วนจะไม่รับเรื่องและแจ้งให้ส่งเอกสารให้ถูกต้องครบถ้วน
- หากเอกสารถูกต้องครบถ้วนจะดำเนินการออกใบรับแจ้ง
- ตรวจสอบสถานที่และพิจารณาแบบแปลนภายใน 120 วัน หากถูกต้องก็จะอนุญาต หากไม่ถูกต้องจะแจ้งข้อบกพร่องหรือสั่งระงับการก่อสร้างแล้วส่งแก้ไขอาคารหรือรื้อถอนอาคารแล้วแต่กรณี

(3) การตรวจอาคารประเภทควบคุมการใช้ เช่น คลังสินค้า โรงแรม กิจการอุตสาหกรรม เป็นต้น มีขั้นตอนการตรวจดังนี้

- เจ้าของอาคารแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ตรวจสอบการก่อสร้าง ฯลฯ อาคาร
- เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจอาคาร โดยต้องให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน
- เมื่อตรวจสอบเสร็จสิ้นมีความถูกต้องจึงเปิดใช้อาคารได้

(4) การดำเนินการเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ มีขั้นตอนตามกฎหมายดังนี้

- เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้เจ้าพนักงานตรวจสอบบริเวณเพลิงไหม้ว่าเข้าข่ายเป็นเขตเพลิงไหม้ คือ มีการไหม้ตั้งแต่ 30 หลังคาเรือนขึ้นไปหรือเนื้อที่ตั้งแต่ 1 ไร่ ขึ้นไปหรือไม่
- หากเข้าข่ายจะปิดประกาศเป็นเขตเพลิงไหม้พร้อมแผนที่บริเวณเพลิงไหม้และบริเวณโดยรอบในรัศมี 30 เมตร ที่สำนักงานท้องถิ่นและบริเวณเพลิงไหม้ พร้อมทั้งห้ามการดำเนินการก่อสร้าง ฯลฯ อาคารในบริเวณเพลิงไหม้ 45 วัน ยกเว้นอาคารที่จัดทำขึ้นเพื่อการบรรเทาทุกข์โดยหน่วยงานราชการหรือซ่อมแซมอาคารเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่ออยู่อาศัยชั่วคราว
- ท้องถิ่นพิจารณาว่าจะปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ หลังเสนอความเห็นพร้อมแผนที่ส่งเขตต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารทราบภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้
- คณะกรรมการควบคุมอาคารเสนอความคิดเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้
- แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเพื่อปิดประกาศให้ประชาชนทราบว่าจะมีการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้

(5) ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารฝ่าฝืนกฎหมาย มีขั้นตอนดังนี้

- สั่งระงับการกระทำ
- สั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคาร
- พิจารณาว่าแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือไม่

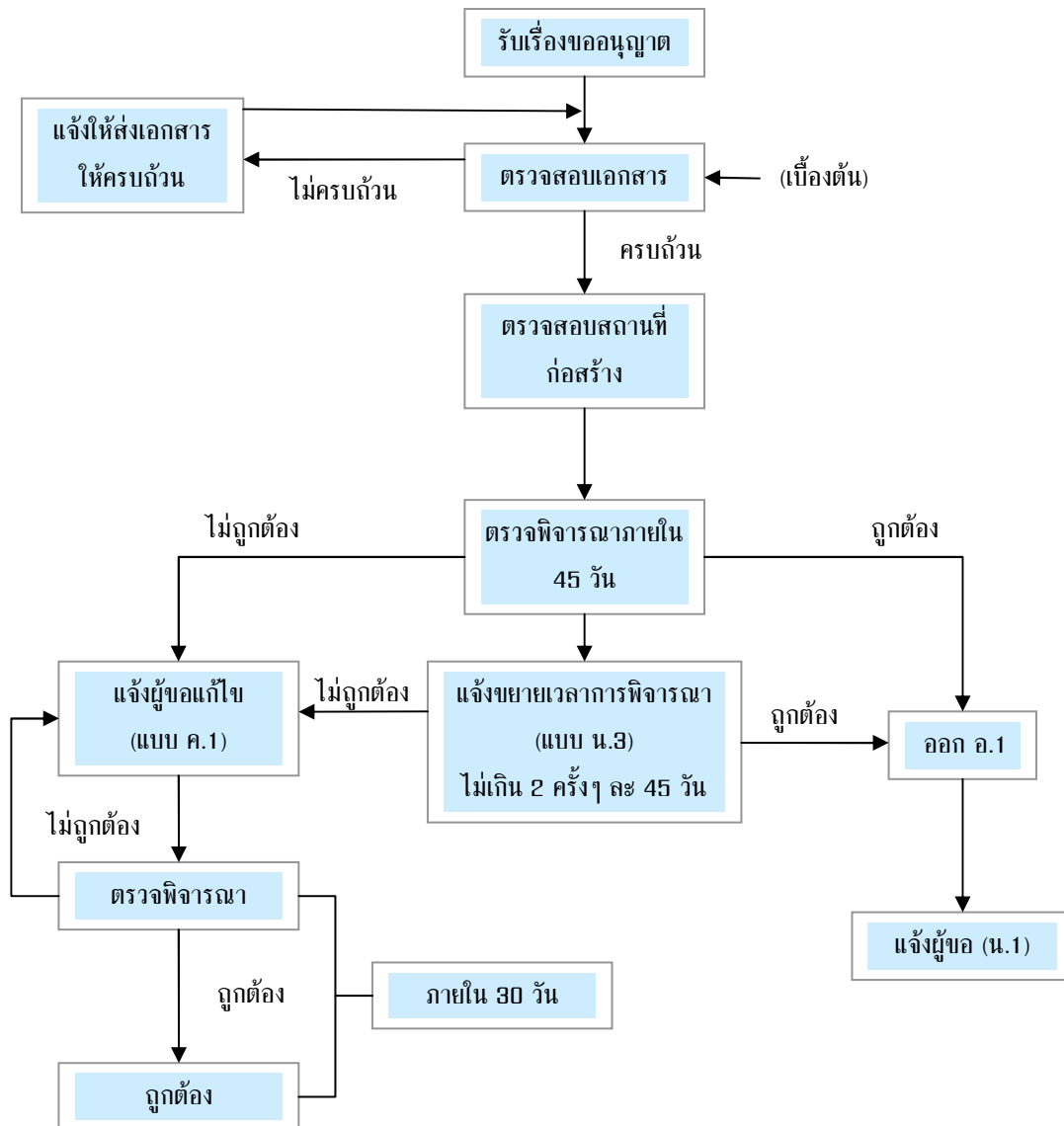
- หากแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ สั่งให้แก้ไข และ/หรือ ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตแล้วแต่กรณี
- หากไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือฝ่าฝืนการขอให้แก้ไขจะสั่งให้รื้อถอนอาคาร
- หากฝ่าฝืนการรื้อถอนอาคาร จะยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขัง และเข้ารื้อถอนอาคารได้

(6) ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังนี้

- ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน 30 วัน
- เจ้าพนักงานท้องถิ่นส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 10 วัน
- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยภายใน 60 วัน

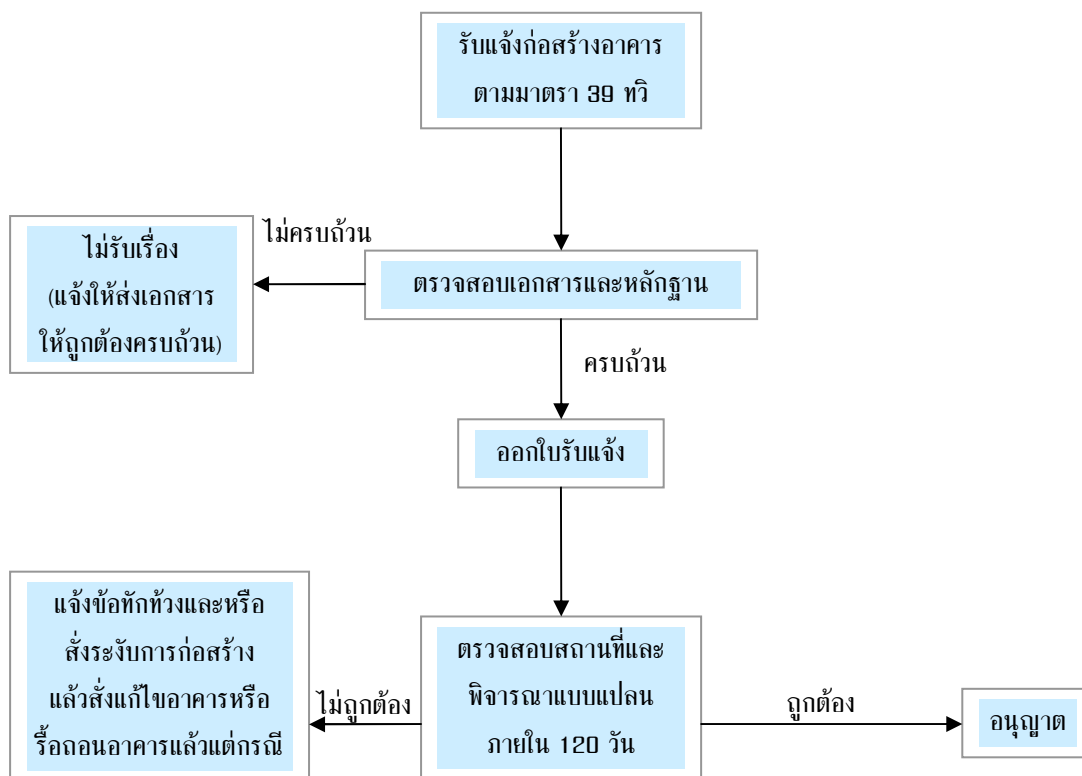
แผนภาพที่ 9.1

การออกใบอนุญาตก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (การอนุญาตตามมาตรา 21)



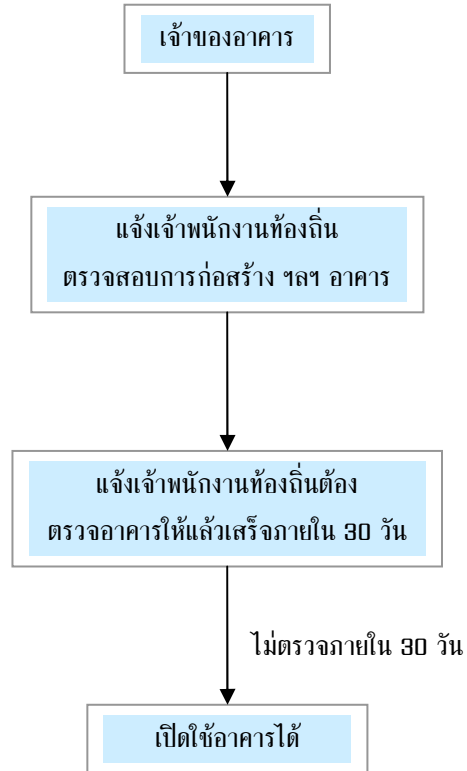
แผนภาพที่ 9.2

การแจ้งการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (ไม่ขอรับใบอนุญาต)
(ขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ)



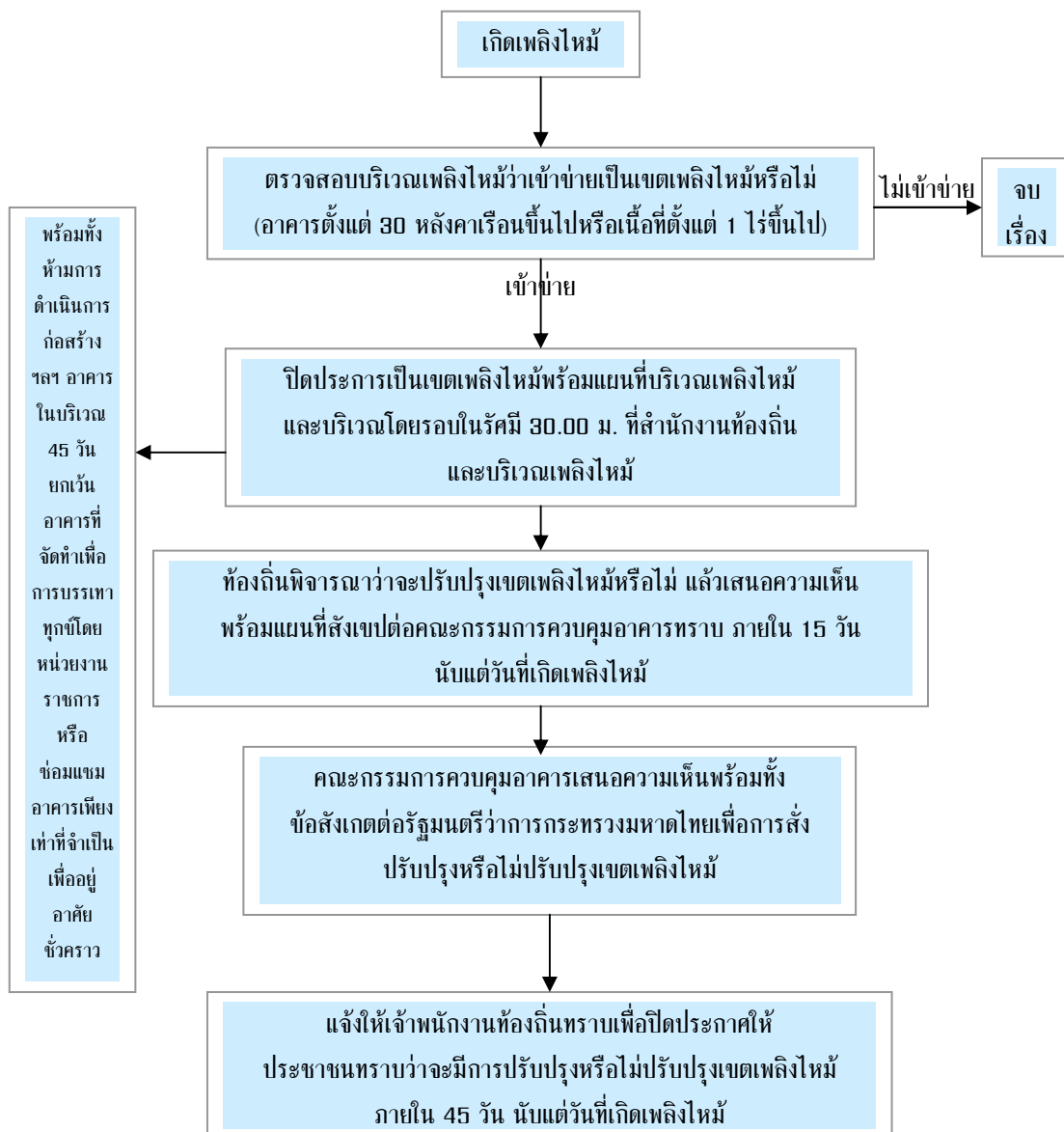
แผนภาพที่ 9.3

ขั้นตอนการตรวจอาคารประเภทควบคุมการใช้



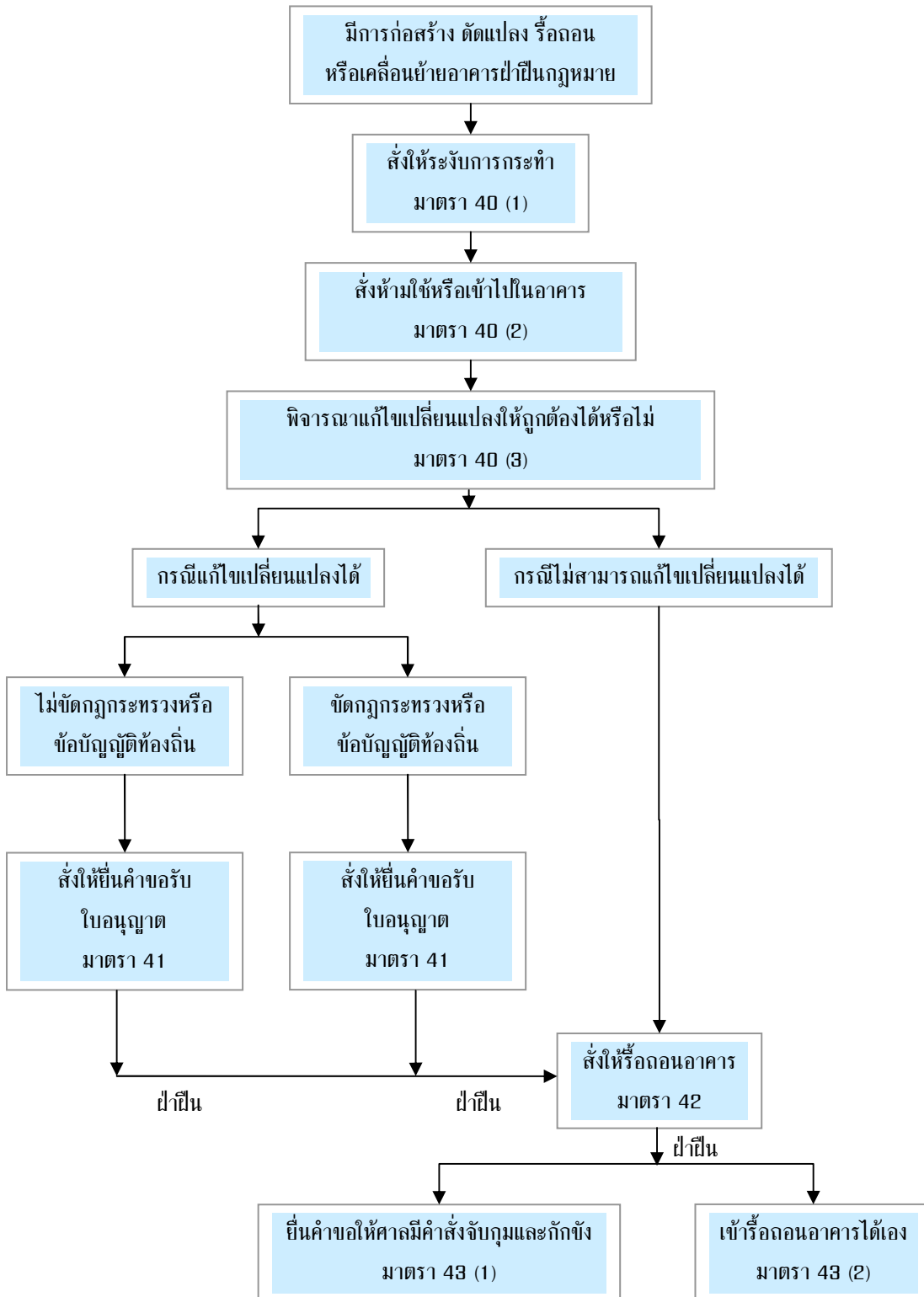
แผนภาพที่ 9.4

ขั้นตอนการดำเนินการเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้



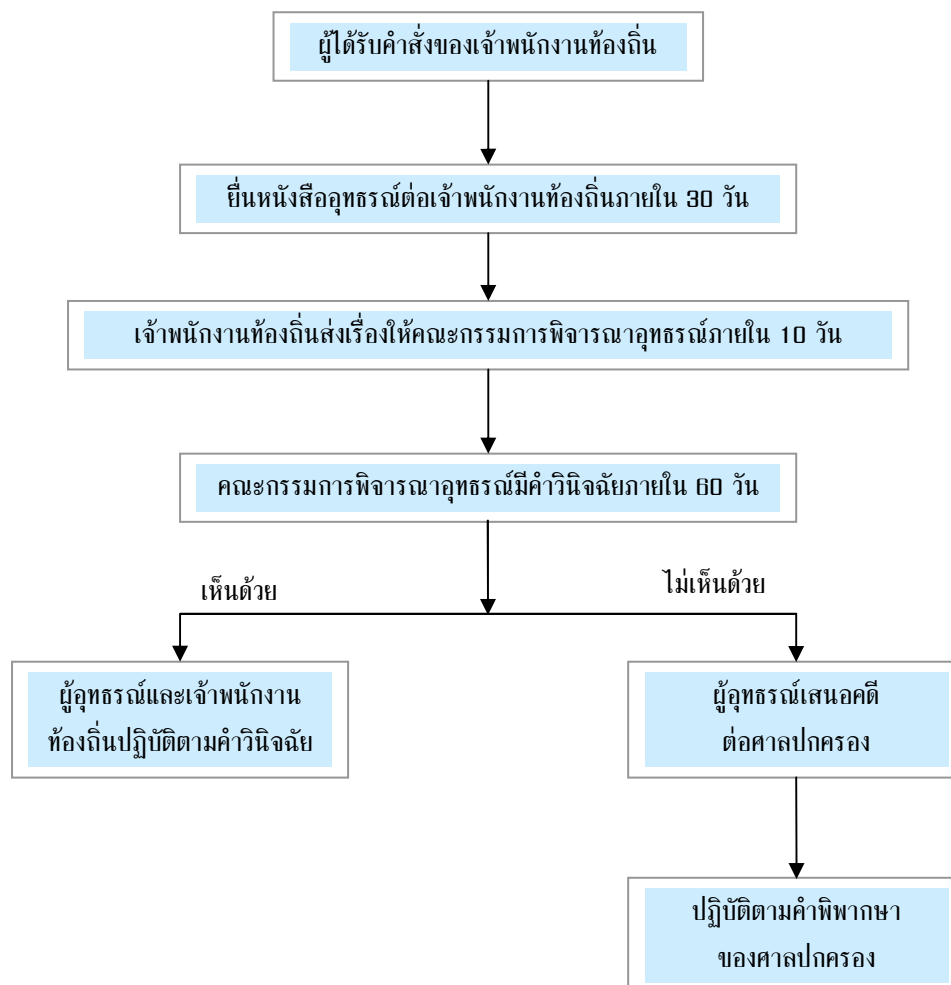
แผนภาพที่ 9.5

อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40, 41, 42 และ 43 ในการบังคับใช้กฎหมาย
เมื่อมีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารฝ่าฝืนกฎหมาย



แผนภาพที่ 9.6

ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น



ในการดำเนินงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการเองโดยมอบหมายให้ สำนัก/กองช่างเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนกรมโยธาธิการและผังเมืองทำหน้าที่สนับสนุนโดยการออกนิเทศหรือตอบข้อหารือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินการของท้องถิ่นในปัจจุบันถือว่ามีความพร้อมในปัจจัยด้านต่างๆ อยู่มากพอสมควร ได้แก่ **ประการแรก กฎหมาย** ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นผู้ดำเนินการในการกิจการควบคุมอาคารอยู่แล้ว ดังนั้น การกีดกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีประสิทธิผลในการดำเนินการพอสมควรโดยมีอำนาจตามกฎหมายรองรับอยู่แล้ว **ประการที่สอง โครงสร้างองค์กร** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดโครงสร้างองค์กรรองรับการกิจการควบคุมอาคารและงานควบคุม

อาคารอย่างชัดเจนอยู่แล้ว โดยอยู่ในความรับผิดชอบของสำนัก/กองช่าง ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ฝ่ายควบคุมอาคารซึ่งปฏิบัติงานทั้งในส่วนของการขออนุญาตอาคารและงานควบคุมอาคาร **ประการที่สาม บุคลากร** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรด้านวิศวกรและช่างรองรับภารกิจนี้อยู่แล้วซึ่งมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติภารกิจได้ **ประการที่สี่ องค์ความรู้** เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติภารกิจควบคุมอาคารมาตั้งแต่ปี 2522 จึงทำให้เกิดองค์ความรู้จากการปฏิบัติงานจริงกว่า 20 ปี เกิดการสั่งสมประสบการณ์และความรู้จากสภาพปัญหาต่างๆ มากมาย รวมถึงองค์ความรู้ในเชิงพื้นที่ด้วย จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน และ **ประการสุดท้าย วัสดุอุปกรณ์ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ** ในการปฏิบัติภารกิจควบคุมอาคาร ไม่ได้ใช้เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์มากมายนัก ซึ่ง้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีวัสดุอุปกรณ์เตรียมความพร้อมอยู่แล้ว รวมถึงระบบสารสนเทศที่ปัจจุบัน้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้เริ่มจัดทำระบบต่างๆ เช่น ระบบสารสนเทศเชิงพื้นที่ (GIS) เพื่อมาช่วยในการปฏิบัติงานด้วย ดังนั้น ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีขีดความสามารถและมีความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจการควบคุมอาคาร โดยในปัจจุบันการตรวจแบบแปลน้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เอง อย่างไรก็ตาม ในระดับ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อันได้แก่ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังไม่มีความพร้อมและขีดความสามารถเท่า้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องบุคลากรซึ่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานอยู่พอสมควร และการตรวจแบบแปลนบางแห่งอาศัยความร่วมมือจาก้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ข้างเคียงเพื่อให้ช่วยดำเนินการให้

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ลดขั้นตอนการทำงานลงเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังเช่น กรณีเทศบาลนครพิษณุโลก^๖ การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารจะมีช่วงชั้นการพิจารณาในระดับต่างๆ ตั้งแต่ 1) อธิการ 2) นายตรวจเขต 3) สถาปนิก 4) วิศวกร 5) ผู้อำนวยการส่วน 6) ผู้อำนวยการสำนัก 7) ปลัดเทศบาล 8.1) รองนายกเทศมนตรี และ 8.2) นายกเทศมนตรี โดยเพื่อความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการพิจารณาเทศบาลนครพิษณุโลกได้กำหนดอาคารออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก อาคารไม่เกิน 2 ชั้น พื้นที่ไม่เกิน 96 ตร.ม. ให้พิจารณาตั้งแต่ชั้นที่ 1 ถึง 4 ประเภทที่ 2 อาคาร 2-4 ชั้น ให้พิจารณาตั้งแต่ชั้นที่ 1 ถึง 8.1 และประเภทสุดท้ายอาคารตั้งแต่ 4 ชั้นขึ้นไป ให้พิจารณาตั้งแต่ชั้นที่ 1-8.2 นอกจากนี้ ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการดำเนินงาน มีการใช้ระบบบาร์โค้ดเพื่อทำฐานข้อมูลใบอนุญาตซึ่งประชาชนสามารถเข้าสู่ระบบได้ทางเว็บไซต์ (Web Site) ของเทศบาลเพื่อตรวจสอบดูว่าการขออนุญาตคืบหน้าไปถึงขั้นตอนใดแล้ว การทำงานจึงสามารถทำได้รวดเร็วกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าไม่เกิน 45 วัน

และในทางปฏิบัติด้านการตรวจตราอาคารซึ่งมีการตรวจตราทั้งอาคารที่มาขออนุญาตและตรวจตราอาคารทั่วไป โดยหากพบการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย และไม่กระทบต่อพื้นที่ข้างเคียง

^๖ ข้อมูลจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลนครพิษณุโลกเมื่อวันที่ 18 เดือนตุลาคม 2548.

โดยมากก็จะไม่ดำเนินการควบคุมมากนัก แต่ถ้าหากอาคารผิดโครงสร้างก็จะมีทั้งการแจ้งและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดังนั้น ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับงานควบคุมอาคาร โดยจากขั้นตอนการปฏิบัติงานทั้งหมดจะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่เป็นการตีความและบังคับใช้กฎหมายเพื่ออนุญาตให้กระทำหรือมิให้กระทำในเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอนอาคารต่างๆ

การดำเนินงานด้านการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จะดำเนินการในลักษณะของคณะกรรมการ โดยในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด ทั้งนี้ กำลังดำเนินการแก้ไขเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีต่อไป สำหรับค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543

9.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

จากการสำรวจข้อมูลทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นพบว่า การดำเนินงานในการกิจควบคุมอาคารที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ดำเนินการเองมีสภาพปัญหาต่างๆ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาความเข้าใจและการตีความกฎหมาย เนื่องจากมีกฎกระทรวงถึง 60 ฉบับและมีกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน ทำให้บางกรณีมีปัญหาในการตีความกฎหมาย ส่งผลให้การปฏิบัติอาจเกิดปัญหาได้ เช่น การก่อสร้างทดแทนอาคารเดิมที่ตามกฎหมายกำหนดให้สร้างในพื้นที่เท่าเดิม จึงเกิดปัญหาการตีความว่าหมายถึงพื้นที่กว้างยาวเท่าเดิมและพื้นที่ใช้สอยเท่าเดิม หรือสามารถสร้างเพิ่มในพื้นที่กว้างยาวเท่าเดิมแต่มีพื้นที่ใช้สอยมากกว่าเดิมเพราะเพิ่มจำนวนชั้นได้หรือไม่ ต่อมาเมื่อมีการจัดฝึกอบรมโดยส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้สอบถามข้อกฎหมายที่มีข้อสงสัย จึงได้รับความเข้าใจว่าไม่สามารถเพิ่มจำนวนชั้นได้ เป็นต้น

นอกจากจะปรึกษาหารือข้อกฎหมายในการอบรมสัมมนาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถส่งหนังสือมายังกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อหารือในข้อกฎหมาย โดยกรมฯ มีกลุ่มงานกำกับและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับอยู่แล้ว รวมถึงสามารถศึกษาได้จากหนังสือที่กรมฯ รวบรวมการตอบข้อหารือไว้ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถตั้งกระทู้ข้อหารือทางเว็บไซต์ (Web Site) ของกรมฯ ผ่านระบบ E-mail ได้อีกด้วย

ประการที่สอง ปัญหาความล้าสมัยของกฎหมาย กล่าวคือ กฎกระทรวงฯ บางฉบับไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน เช่น ระยะที่ว่างระหว่างการปลูกสร้าง เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ในท้องถิ่นแต่ละพื้นที่

ประการที่สาม ด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน และการสรรหาบุคลากรก็เป็นไปได้ยากลำบากพอสมควรเพราะต้องคัดบุคลากรที่มีคุณภาพมีความรู้ในข้อกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น อาจเกิดปัญหาด้านความล่าช้าและประสิทธิภาพในการทำงานขึ้นได้ นอกจากนี้ บุคลากรจำนวนหนึ่งยังไม่เข้าใจบทบาทดีพอ โดยมุ่งเป็นผู้ควบคุมการกระทำของประชาชนมากกว่ามุ่งบริการด้านการควบคุมอาคารเพื่อบริการแก่ประชาชน จึงทำให้อาจสร้างความไม่สะดวกต่อการติดต่อบริการของประชาชนได้

ประการที่สี่ ปัญหามาตรฐานการจัดเก็บเอกสาร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจัดเก็บเอกสารไม่ได้มาตรฐานทำให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการ ประกอบกับประชาชนที่มาติดต่ออาจนำเอกสารมาให้เจ้าหน้าที่ไม่ครบจึงเกิดความล่าช้าในการอนุมัติใบอนุญาต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจึงได้จัดระบบการดำเนินการใหม่ เช่น เทศบาลเมืองหัวหิน ได้ปรับปรุงการทำงานของกองช่างซึ่งทางฝ่ายบริหารได้จัดระบบใหม่ เนื่องจากการออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือบ้านมีการร้องเรียนว่าทำงานล่าช้า ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร จึงกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่างๆ เกี่ยวกับการยื่นแบบแปลนบ้าน ซึ่งหากผู้มายื่นไม่เข้าใจจะพูดคุยกับช่างโดยตรง ในส่วนของการออกแบบบ้านนั้น หากประชาชนไม่มีแบบแปลนก็สามารถมาเลือกได้ที่กองช่างเทศบาล เพราะได้จัดเตรียมไว้คอยบริการแล้วตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดแบบเอาไว้ ซึ่งในส่วนนี้ประชาชนผู้ปลูกสร้างไม่ต้องเสียเงินค่าแบบแปลนเพียงจ่ายค่าสำเนาและเอกสารเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมและสถาปนิกนั้นไม่ต้องจ่าย แต่การรองรับตึกและการตรวจสอบในตัวอาคารนั้น เจ้าของบ้านจะต้องนัดกับฝ่ายช่างเพื่อเข้าตรวจสอบต่อไป และสำหรับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนหรือตึกนั้น เทศบาลเมืองหัวหินได้แบ่งเป็นเขตที่ 1 คือ แนวทางรถไฟตะวันตก เขต 2 ตั้งแต่หมู่บ้านบ่อฝ้ายตะวันออกทางรถไฟ-สะพานหนองแกฝั่งตะวันตกของทางรถไฟ เขต 3 ก็จะเป็นพื้นที่ตั้งแต่ถนนชมสินธุ์-หมู่บ้านหัวนา ส่วนเขตที่ 4 นั้นก็จะเป็นหัวนาเขาตะเกียบ หัวดอน และเขาเต่า ซึ่งแต่ละเขตนั่นก็จะมีเจ้าหน้าที่ช่างเขตคอยดูแลการขอยื่นเอกสารการควบคุมอาคารให้กับทุกคนที่มาขอปลูกสร้างพร้อมกับแนะนำพื้นที่ปลูกสร้างและแนะนำด้านต่างๆ⁷

ประการที่ห้า ปัญหาการประชาสัมพันธ์ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปริมาณและคุณภาพของการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ดีพอ ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายด้านการควบคุมอาคารและส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถปรับตัวต่อการบังคับใช้กฎหมายหรือ

⁷ “ท.หัวหินวางปัญหาการทำงานของกองช่าง,” สยามรัฐ (39 สิงหาคม 2548) : 21.

การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับอาคารได้ เช่น การต่อเติมก็ไม่ได้มาขออนุญาตกับเจ้าพนักงานส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังได้

ประการที่หก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญในการกิจการควบคุมอาคาร การปฏิบัติหน้าที่ในการอนุญาต ตรวจสอบสิ่งปลูกสร้างหรืออาคารต่างๆ จึงไม่เป็นไปอย่างจริงจังซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาได้ เช่น ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม เป็นต้น นอกจากนี้ อาจเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติได้ อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวประชาชนสามารถร้องเรียนมายังศูนย์ดำรงธรรมของ กระทรวงมหาดไทยได้

ประการสุดท้าย เมื่อประชาชนเกิดข้อพิพาทกันเองมักจะร้องเรียนฝ่ายตรงข้ามเรื่องอาคารทำให้เป็นการเพิ่มงานให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการร้องเรียนบางแห่งสามารถทำได้โดยไม่ต้องแจ้งว่าผู้ใดเป็นผู้ร้องเรียนในทาง Internet ซึ่งในกรณีเหล่านี้ส่วนมากจะประนีประนอมกันได้ แต่ก็ถือว่าเป็นการเพิ่มภาระงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากอยู่แล้วโดยไม่จำเป็น

9.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการให้บริการสาธารณะ

จากผลการศึกษาการให้บริการสาธารณะด้านการควบคุมอาคารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งก็ปรากฏให้เห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาหลายประการ อาทิ การขาดแคลนบุคลากร ตลอดจนการขาดองค์ความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน เป็นต้น ดังนั้น ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจึงจะเสนอกรอบแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการฯ ด้านดังกล่าว ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย รูปแบบและองค์การการให้บริการสาธารณะ, ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

9.4.1

รูปแบบและองค์การการให้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะด้านการควบคุมอาคารนับเป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) หรือเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (services publics administratifs) ที่มุ่งผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) เป็นหลัก โดยเป็นภารกิจที่สร้างหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานให้กับท้องถิ่น จึงต้องพึงปฏิบัติจะละเลยเสียมิได้ กล่าวคือ หากอาคารสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ได้รับการควบคุมให้เกิดความแข็งแรงปลอดภัยมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สังคมก็จะเกิดความสงบและเกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน นอกจากนี้ ภารกิจการควบคุมอาคารยังเป็นการใช้อำนาจท้องถิ่นหรืออำนาจการควบคุม (Control) ให้กระทำหรือไม่ให้กระทำในพฤติกรรม

ต่างๆ ของประชาชนเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รั้วถนน ฯลฯ อาคารและสิ่งปลูกสร้างโดยตรง ดังนั้น การกิจการควบคุมอาคารจึงเป็นภารกิจพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการ เพื่อสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้เกิดความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฉะนั้น รูปแบบการจัดบริการสาธารณะด้านการควบคุมอาคาร “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ดำเนินการเอง”

นอกจากความเหมาะสมในลักษณะของภารกิจที่เป็นภารกิจพื้นฐานและเป็นภารกิจการใช้อำนาจควบคุมที่ท้องถิ่นต้องพึงปฏิบัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้ดำเนินการภารกิจควบคุมอาคารมาตั้งแต่ พ.ศ.2522 ตามอำนาจที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 บัญญัติไว้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีองค์ความรู้ (Know-How) ในลักษณะและเนื้อหาของงาน ตลอดจนองค์ความรู้ในลักษณะสภาพพื้นที่เป็นอย่างดี นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่จึงทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเหมาะสมที่จะดำเนินการจัดบริการสาธารณะด้านการควบคุมอาคาร

อย่างไรก็ตาม ภารกิจควบคุมอาคารเป็นบริการๆ ที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน ทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติงานที่ประชาชนต้องมายื่นขออนุญาตหรือกระทำการต่างๆ และในส่วนที่เจ้าหน้าที่ต้องลงไปตรวจสอบอาคารหรือสภาพพื้นที่จริง ดังนั้น ลักษณะของการจัดบริการๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับปรุงเพื่อให้เกิดการตอบสนองที่รวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชน รวมถึงสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการปรับบริการให้เข้าถึงประชาชนมากขึ้น ดังเช่น เทศบาลนครพิษณุโลกนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) มาใช้ โดยประชาชนสามารถติดตามการดำเนินการเรื่องขออนุญาตของตนเองผ่าน Website ของเทศบาลได้ ทำให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชน รวมถึงเกิดความสะดวกแก่เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานในการสืบค้นเอกสารและการตอบปัญหาแก่ประชาชน หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการในเชิงรุก มีหน่วยประชาสัมพันธ์และให้บริการเคลื่อนที่แก่ประชาชน เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในการควบคุมอาคาร และเพื่อให้ประชาชนตระหนักใน ความสำคัญของการควบคุมอาคาร อันเป็นการป้องกันการก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รั้วถนน ฯลฯ อาคารและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่ผิดกฎหมายโดยความไม่รู้หรือโดยความจงใจของประชาชน เป็นต้น

9.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

บริการสาธารณะด้านการควบคุมอาคารถือว่าเป็นบริการด้านการพัฒนาและความมั่นคง โดยประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการทางอ้อม กล่าวคือ เมื่อมีการจัดบริการด้านการควบคุมอาคาร อาคารประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ตึกแถว ร้านค้า ตลาด สำนักงาน โรงเรียน อาคารสูง โรงแรม ศูนย์การค้า ฯลฯ ก็จะถูกควบคุมให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยในการใช้อาคาร รวมถึงเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงามของบ้านเมืองในเชิงกายภาพจากอาคารที่ปลูกสร้างอย่างถูกต้อง

ตามกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงได้รับประโยชน์ในความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้น โดยปัจจุบันภารกิจการควบคุมอาคารได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าเชิงภารกิจในการจัดบริการตามองค์ประกอบในมิติต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาความคุ้มค่าการจัดบริการด้านการควบคุมอาคาร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ด้านประสิทธิภาพสามารถดำเนินการได้มีประสิทธิภาพในระดับคุ้มค่าหรือมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) พร้อมอยู่แล้ว ดังนั้น ผลผลิต (Outputs) ที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการน่าจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ทำให้เกิดความพึงพอใจและเกิดคุณภาพในการบริการหรือสามารถสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยด้านอาคารให้เกิดขึ้นได้ โดยต้นทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือปัจจัยด้านที่ตั้ง ความใกล้ชิดในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบอยู่แล้ว รวมถึงเป็นเขตพื้นที่ไม่ใหญ่โตนัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงรู้จักสภาพพื้นที่ สิ่งปลูกสร้างและอาคารต่างๆ เป็นอย่างดี รวมถึงการมีที่ตั้งในพื้นที่จึงทำให้ใกล้ชิดกับประชาชน การสนองตอบต่อเหตุการณ์ต่างๆ เช่น เพลิงไหม้ หรือการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว นอกจากต้นทุนด้านที่ตั้งแล้ว ประการต่อมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้ดำเนินการตามภารกิจควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารมาตั้งแต่ พ.ศ.2522 ดังกล่าวในหัวข้อที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนจึงมีต้นทุนด้านองค์ความรู้ (Know-How) ซึ่งเป็นต้นทุนที่สำคัญในปัจจุบัน สำหรับการดำเนินการต่างๆ รวมถึงมีความพร้อมด้านบุคลากร อาคารและสถานที่ ในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเคยดำเนินการมาบ้างแล้ว ดังนั้น การดำเนินการจึงสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยของอาคารในพื้นที่ได้ เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนและก่อให้เกิดคุณภาพในการให้บริการ อย่างไรก็ตาม ความใกล้ชิดในพื้นที่ก็อาจส่งผลในทางลบต่อประสิทธิภาพได้ เนื่องจากอยู่ปฏิบัติอาจมีความเกรงใจในการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่เป็นกลุ่มพวกหรือมีผลประโยชน์ต่อกัน จึงอาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือมีสองมาตรฐานในการดำเนินงานได้ ประสิทธิภาพของบริการจึงอาจไม่เกิดขึ้น

ประการที่สอง ประสิทธิภาพ จากการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในมิติประสิทธิภาพข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือต้นทุนที่มีข้อได้เปรียบในการจัดบริการด้านการควบคุมอาคาร อันได้แก่ การมีที่ตั้งในพื้นที่ ความใกล้ชิดกับประชาชน การมีประสบการณ์หรือองค์ความรู้ในการดำเนินงาน รวมถึงการมีบุคลากร และอาคารสถานที่ในการปฏิบัติงานเพียงพอ ดังนั้น เมื่อเทียบกับผลผลิต (Outputs) จากบริการ อันได้แก่ อาคารที่ถูกระเบียบมีความปลอดภัยตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีศักยภาพสามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพขึ้นได้ รวมถึงเกิดความประหยัดในด้านต่างๆ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและเวลาทั้งฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายประชาชนที่ต้องปฏิบัติและติดต่อเกี่ยวกับงานควบคุมอาคาร เกิดประสิทธิภาพ คุ้มค่าและประหยัดใน

ทรัพยากรต่างๆ ที่ต้องใช้เพื่อการศึกษาและเข้าใจสภาพพื้นที่ สภาพอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ในอาณาเขตที่รับผิดชอบ เป็นต้น

ประการที่สาม ผลกระทบ การกิจการควบคุมอาคารถือว่ามีความสำคัญเพราะส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกับประชาชน เนื่องจากผลผลิต (Outputs) ของบริการอันได้แก่ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่เป็นระเบียบ มีความปลอดภัยแข็งแรงจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านความสงบเรียบร้อยในสังคมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การจัดบริการสาธารณะด้านการควบคุมอาคาร โดยเฉพาะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงก่อให้เกิดความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาในมิติด้านผลกระทบ

กล่าวโดยสรุป เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต้นทุนที่ได้เปรียบในการแข่งขันหรือในการจัดบริการ (Competitive Advantage) โดยเฉพาะด้านที่ตั้ง ความใกล้ชิดกับประชาชน ประสิทธิภาพ ความรู้ บุคลากร อาคารและสถานที่ต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีศักยภาพในการจัดบริการให้สามารถก่อให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และเกิดผลกระทบ (Impacts) ที่สำคัญต่อประชาชน เมื่อพิจารณาไว้ในองค์ประกอบหรือมิติเหล่านี้ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกิจการควบคุมอาคารจึงมีความคุ้มค่าในการจัดบริการ

9.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานการกิจควบคุมอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ **ราชการส่วนกลาง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง** โดยการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ปัญหาหลัก คือ การตีความและความเข้าใจในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ส่วนกลางในฐานะที่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดเป็นอย่างดีจึงควรมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายหรือเป็นที่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ อาทิ อาจมีการจัดฝึกอบรมสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดหรือให้ข้อมูลในข้อกำหนดใหม่ที่ประกาศใช้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน หรืออาจมีการออกนิเทศเพื่อรับรู้สภาพปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้กรมฯ สามารถแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในสภาพพื้นที่ตลอดจนสามารถนำข้อมูลมาสร้างระบบการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมได้ นอกจากนี้ อาจเปิดช่องทางการติดต่อสื่อสารหรือสร้างระบบการให้คำปรึกษาเพิ่มมากขึ้น เช่น การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) มาใช้ โดยอาจสร้างระบบผู้เชี่ยวชาญ (Expert System) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถศึกษาและปรึกษาในข้อกำหนดที่มีความสงสัยได้ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถดำเนินการกิจได้เองอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต.



10

การผังเมือง

การผังเมืองนับได้ว่าเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อประชาชนอีกบริการหนึ่ง เพราะการผังเมืองเป็นการวางกรอบ วางแผน หรือแนวทางสำหรับการพัฒนาหรือใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันภายในเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด รวมถึงเพื่อลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากความเป็นเมือง เนื่องจาก “เมือง” จะเป็นพื้นที่ที่มีประชาชน กิจกรรม ทรัพยากร สิ่งก่อสร้าง การคมนาคมต่างๆ รวมตัวกันอยู่อย่างมากมายหลากหลาย ดังนั้น เมืองจึงเป็นพื้นที่ที่มี “ปัญหา” ต่างๆ อย่างหลากหลายเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางสังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาการจราจร มลภาวะ ที่อยู่อาศัย ฯลฯ เมืองจึงจำเป็นต้องมีทิศทางในการกำหนดแนวทางการเติบโตของเมือง เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่มีมาแต่เดิมและทรัพยากรที่มนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้นอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด การผังเมืองจึงมีความสำคัญและเป็นสิ่งใกล้ตัวรวมถึงเป็นเรื่องของคนในพื้นที่นั้นๆ อย่างแท้จริง และเนื่องจากการผังเมืองเป็นสิ่งใกล้ตัวและเป็นเรื่องของคนในพื้นที่นั้นๆ เอง ดังนั้น หากให้คนในพื้นที่ได้รับนิชอบดำเนินการในกระบวนการต่างๆ ของการผังเมือง ก็ย่อมที่จะทำให้ผังเมืองนั้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ สนองความต้องการต่อส่วนรวม ตลอดจนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ย่อมรู้สภาพปัญหาและความต้องการต่างๆ ในพื้นที่เป็นอย่างดี ฉะนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นผู้รับนิชอบโดยตรงในการจัดทำบริการด้านผังเมืองและหากประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรืออาศัยอยู่ในเมืองนั้นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมือง ผังเมืองนั้นก็อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนอย่างแท้จริง

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (25) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อปต.) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการผังเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง แต่ทั้งนี้การผังเมืองเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ เทคนิคทางวิชาการขั้นสูง เกี่ยวข้องกับหลากหลายศาสตร์ หลายสาขาวิชา รวมถึงมีความเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ตลอดจนต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น การจัดการบริการด้านการผังเมืองจึงไม่ใช่บริการที่กระทำได้โดยง่าย ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงแผนการถ่ายโอนภารกิจ สถานภาพและปัญหาการถ่ายโอน ตลอดจนรูปแบบการจัดการบริการในปัจจุบัน รวมถึงปัญหาในการดำเนินการ เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์หารูปแบบหรือองค์กรที่ควรจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในด้านผังเมืองต่อไป โดยทั้งหมดมีรายละเอียดดังนี้

10.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ ภารกิจในการถ่ายโอนและขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

10.1.1 ภารกิจในการถ่ายโอน

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านโครงสร้างพื้นฐาน กำหนดให้ภารกิจการผังเมืองซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นภารกิจหนึ่งที่ถูกถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ โดยเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ และตามแผนฯ มีการแยกลักษณะผังเมืองเพื่อกำหนดระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด คือ

- **ประการที่หนึ่ง** ผังเมืองรวมจังหวัดถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้ถ่ายโอนไปภายในปี 2547
- **ประการที่สอง** ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้และจะหมดอายุในปี 2546, 2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง ถ่ายโอนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นผู้รับผิดชอบ โดยถ่ายโอนไปภายในปี 2547
- **ประการที่สาม** ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวางหรือปรับปรุงผังจำนวน 107 ผัง กำหนดให้ถ่ายโอนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลภายในปี 2548-2553
- **ประการที่สี่** ผังเมืองที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จำนวน 980 แห่ง กำหนดถ่ายโอนให้เทศบาล ภายในปี 2546-2553

รายละเอียดดูได้จากตารางที่ 10.1

ตารางที่ 10.1

สรุปแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนบริการสาธารณะด้านการผังเมือง

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน	ประเภทของกลุ่มงาน
1	ผังเมืองรวมจังหวัด	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2547	อบจ.	หน้าที่ที่ต้องทำ
2	ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้และจะหมดอายุในปี 2546, 2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2547	เทศบาล, อบต.	หน้าที่ที่ต้องทำ
3	ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการปรับปรุงผัง จำนวน 107 ผัง	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2548 - 2553	เทศบาล, อบต.	หน้าที่ที่ต้องทำ
4	การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จำนวน 980 แห่ง	กรมโยธาธิการและผังเมือง	2548 - 2553	เทศบาล	หน้าที่ที่ต้องทำ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.268.

สรุปโดยรวม ผังเมืองที่ถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมืองไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการมี 2 ระดับ คือ ระดับแรก ผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งเป็นผังเมืองที่ใช้เขตจังหวัดเป็นขอบเขตผัง จึงถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นผู้ดำเนินการ ระดับต่อมา คือ ผังเมืองรวมเมืองซึ่งเป็นผังที่มีพื้นที่ระดับย่อยลงมาจากผังเมืองรวมจังหวัด โดยมีมาตราส่วนและรายละเอียดมากกว่า ผังเมืองประเภทนี้ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ โดยมีระยะการถ่ายโอนแตกต่างกันไปตามระยะของผังเมืองที่มีอยู่แต่เดิม

10.1.2 ขอบเขตการถ่ายโอน

ขอบเขตการถ่ายโอนและการแบ่งความรับผิดชอบผังเมืองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการฯ มีหลักการ คือ

- (1) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังในเขตเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. นั้นดำเนินการ
- (2) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด (เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) มากกว่าหนึ่งแห่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล

เมืองพัทยา และ อบต.) ในเขตผังเมืองดำเนินการร่วมกัน หรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งดำเนินการ

- (3) ผังเมืองรวมจังหวัด ให้ถ่ายโอนให้ อบจ.
- (4) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังครอบคลุมตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้านวิชาการ การกำกับติดตามตรวจสอบและประเมินผังเมืองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
- (5) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำแผนการจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมและจำเป็น และให้ดำเนินการปรับปรุงให้ผู้นทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองด้วย

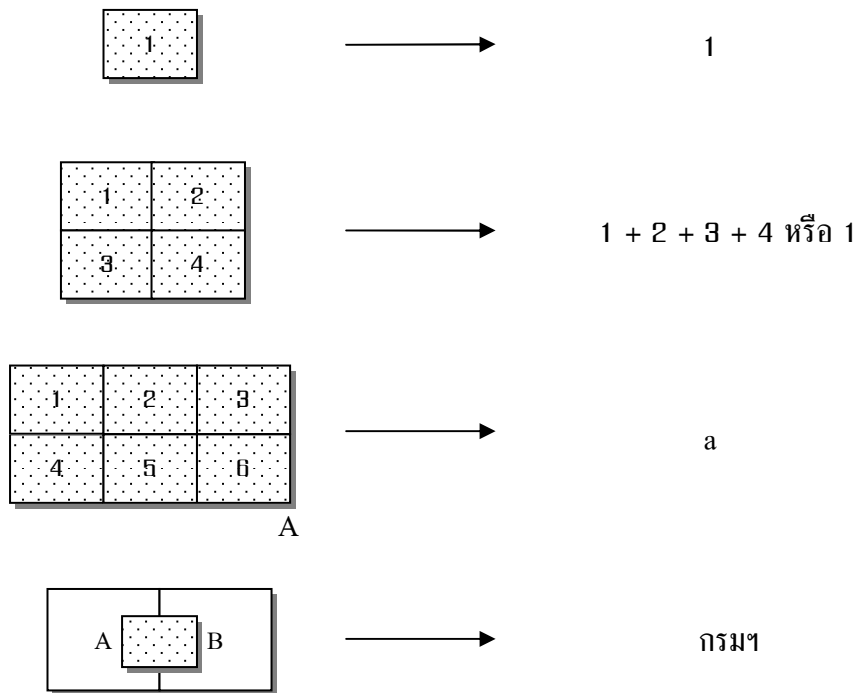
กล่าวโดยสรุป หากผังเมืองมีขอบเขตอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการ แต่หากผังเมืองใดมีขอบเขตผังเมืองครอบคลุมหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นร่วมกันดำเนินการหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งดำเนินการ และหากผังเมืองมีขอบเขตครอบคลุมตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไป ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ ดังแสดงขอบเขตการแบ่งความรับผิดชอบตามแผนภาพที่ 10.1

แผนภาพที่ 10.1

การแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบผังเมือง

พื้นที่ขอบเขตผังเมือง

ผู้รับผิดชอบ



1, 2, 3, ..., 6 หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

A, B หมายถึง จังหวัด

a หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (อบจ.)

 หมายถึง พื้นที่ขอบเขตผังเมือง

จากแผนภาพที่ 10.1 ลำดับแรกพื้นที่ของผังเมืองมีขอบเขตเท่ากับหรืออยู่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 1 แห่ง ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น "1" ดังนั้น ผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำผังเมืองจึงได้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น "1" กล่าวคือ ผังเมืองที่มีขอบเขตในเขตเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ไต ก็ให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. นั้น ดำเนินการ ลำดับต่อมาจากแผนภาพ ขอบเขตผังเมืองมีขอบเขตครอบคลุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่งด้วยกัน คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น "1", "2", "3" และ "4" ดังนั้น ผู้รับผิดชอบในการจัดบริการด้านการผังเมืองสามารถทำได้ 2 ลักษณะ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 1, 2, 3 และ 4 ร่วมกันดำเนินการ หรือ

มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งดำเนินการ ณ ที่นี้ได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “1” ดำเนินการ เป็นต้น ลำดับถัดมาจากแผนภาพเป็นผังเมืองรวมจังหวัด “A” ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง เช่น เทศบาล อบต. หรือ เมืองพัทยา 6 แห่ง อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “1” ถึง “6” โดยผังเมืองรวมจังหวัดนี้อบจ. ของ จังหวัด “A” ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนมีขอบเขตหน้าที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด สุดท้ายตามแผนภาพขอบเขตผังเมืองมีขอบเขตครอบคลุม 2 จังหวัด คือ จังหวัด “A” และ จังหวัด “B” ในกรณีนี้ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ

ด้านขอบเขตภารกิจตามภาระงาน จากแผนปฏิบัติการฯ การถ่ายโอนภารกิจการผังเมืองไม่ได้ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามขอบเขตงานที่มีอยู่ โดยถ่ายโอนเฉพาะบางขั้นตอนที่คาดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ และในขั้นตอนที่ไม่ได้ถ่ายโอน กรมโยธาธิการและผังเมืองจะเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยมีรายละเอียดตามขั้นตอนการผังเมือง คือ

ขั้นแรก การวางหรือปรับปรุงผังเมือง ในขั้นนี้ขอบเขตการถ่ายโอนจะมีความแตกต่างกันอยู่เล็กน้อย โดยการวางผังเมืองรวมจังหวัด กรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการเอง แต่หากกรณีเป็นผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้ หรือระหว่างการวางและปรับปรุงจำนวน 164 ผัง ในขั้นนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นที่สอง การปฏิบัติตามผัง การควบคุม การดูแล ตรวจสอบในขั้นนี้จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเอง

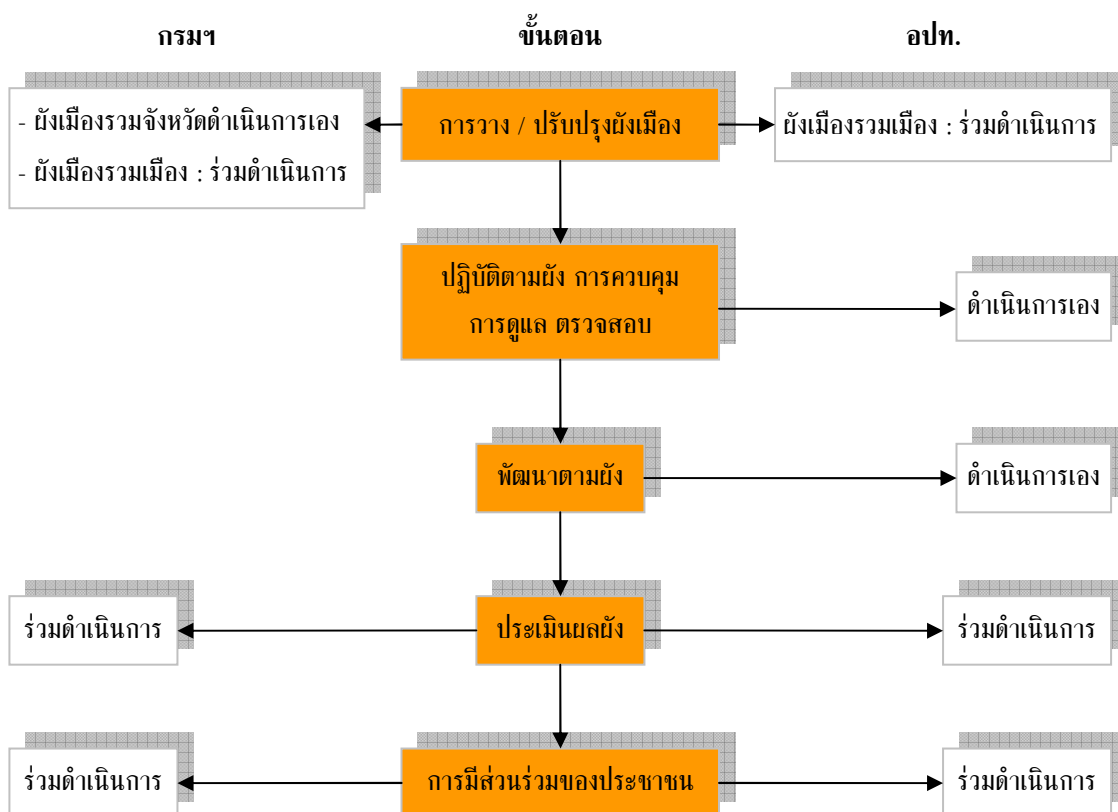
ขั้นที่สาม การพัฒนาตามผัง ในขั้นนี้กำหนดให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

ขั้นที่สี่ การประเมินผลผัง ในขั้นนี้ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานดำเนินการผังเมือง ในขั้นนี้เช่นเดียวกับการประเมินผลผัง การถ่ายโอนกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 10.2

ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจตามขั้นตอนดำเนินงานผังเมือง



10.2

สถานการณ์การถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

ภารกิจการผังเมืองเป็นภารกิจที่กำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอน โดยข้อมูลจากเว็บไซต์ (Website) ของกรมโยธาธิการและผังเมืองได้สรุปความก้าวหน้างานวางผังเมืองรวมและการถ่ายโอนภารกิจผังเมืองรวมไว้ โดย ณ เดือนธันวาคม 2548 มีกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจอยู่รวม 70 ผัง โดยแบ่งเป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมสิ้นสุดการบังคับใช้แล้ว 43 ผัง จะสิ้นสุดการบังคับใช้ในปี 2549 ปี 2550 ปี 2552 และปี 2553 จำนวน 25 ผัง 1 ผัง 2 ผัง และ 7 ผัง ตามลำดับ ต่อมาผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการออกกฎหมาย จำนวน 13 ผัง และสำหรับกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ทำการถ่ายโอนภารกิจ 70 ผัง ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0704 / ว4117 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2547 ได้ทำการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว 67 ผัง และกำลังเตรียมการถ่ายโอนภารกิจผังเมืองรวมอีก 3 ผัง โดยข้อมูลดังกล่าวแสดงได้ดังตารางที่ 10.2

ตารางที่ 10.2

สรุปความก้าวหน้างานวางผังเมืองรวม (ณ เดือนธันวาคม 2548)

ผังเมืองรวม	จำนวน (ผัง)
1. กฎกระทรวงผังเมืองรวม (ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจ)	78
1.1 กฎกระทรวงผังเมืองรวมสิ้นสุดการบังคับใช้แล้ว	43
1.2 กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่จะสิ้นสุดการบังคับใช้ปี 2549	25
1.3 กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่จะสิ้นสุดการบังคับใช้ปี 2550	1
1.4 กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่จะสิ้นสุดการบังคับใช้ปี 2552	2
1.5 กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่จะสิ้นสุดการบังคับใช้ปี 2553	7
2. ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการออกกฎกระทรวง	13
2.1 ผังเมืองรวมที่ดำเนินการครั้งแรก	9
2.2 ผังเมืองรวมเปิดพื้นที่ใหม่ที่อยู่ระหว่างดำเนินการออกกฎกระทรวง	4
3. กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ทำการโอนภารกิจ 70 ผัง	70
3.1 ถ่ายโอนภารกิจการผังเมืองแล้ว	67
3.2 เตรียมการถ่ายโอนภารกิจผังเมืองรวม	3
ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง, www.dpt.go.th .	

เนื่องจากการผังเมืองถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ยาก ต้องใช้เทคนิควิชาการชั้นสูง ใช้ความรู้หลายด้านประกอบกัน การเตรียมความพร้อมเพื่อการถ่ายโอนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยปัจจุบันทางกรมโยธาธิการและผังเมืองกำลังดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอน คือ ประการแรก กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การวางผังเมืองรวม โดยจัดทำร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ที่สำคัญกรมโยธาธิการและผังเมือง ยังได้จัดทำคู่มือฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวมอีก 1 ชุด จำนวน 3 เล่ม ประกอบด้วย เล่มที่ 1 หรือ ภาคที่ 1 มีเนื้อหาเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานด้านผังเมือง ระบบข้อมูลในการวางผังเมือง และการวิเคราะห์ข้อมูลและเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูล เล่มที่ 2 หรือภาคที่ 2 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการวางและจัดทำผัง ตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ไปจนถึงการจัดทำผังร่างและการบูรณาการผัง โดยเนื้อหาในเล่มที่ 1 และ 2 ประกอบกันก็จะครอบคลุมเนื้อหาในการวางและจัดทำผังเมืองทั้งหมด สุดท้ายในเล่มที่ 3 หรือภาคที่ 3 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เนื้อหาประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การประยุกต์กฎหมายผังเมืองและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง อันเป็นการประมวลและสรุปสาระสำคัญของกฎหมายต่างๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ส่วนที่ 2 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เป็นการอธิบายถึงแนวความคิดทั่วไปในการพัฒนาเมือง รูปแบบ

การพัฒนาเมือง การให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งของการพัฒนาเมือง ในฐานที่ปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 ส่วนที่ 3 การจัดทำโครงการพัฒนาเมือง ซึ่งจะเน้นวิธีการดำเนินโครงการพัฒนาเมืองโดยการจัดรูปที่ดิน โดยอธิบายตั้งแต่การดำเนินการโครงการ การศึกษาความเป็นไปได้ การคัดเลือกพื้นที่ และแนวทางการจัดทำผังเมืองโครงการ และมาตรการสู่ความสำเร็จ ซึ่งคู่มือฝึกปฏิบัติทั้ง 3 เล่มนี้ กรมโยธาธิการและผังเมืองยังใช้เป็นหนังสือในการฝึกปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสูตรของกรมฯ ด้วย

ประการที่สอง กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดการฝึกปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ โดยยึดแนวคิดในการฝึกปฏิบัติ คือ ให้นำราชการส่วนกลางเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ด้านหลักวิชาการควบคู่ไปกับการปฏิบัติวางและจัดทำผังเมืองรวมตามขั้นตอนกฎหมาย จนสามารถนำผังประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ได้จริง (On The Job Training) ทั้งนี้ การฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อถ่ายทอดเนื้อหาความรู้ในหลักวิชาการผังเมืองแก่เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรท้องถิ่น เพื่อถ่ายทอดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งในขั้นปฏิบัติ การวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งด้านหลักวิชาการทางผังเมืองและการปฏิบัติตามขั้นตอนกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นมีผังเมืองรวมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาชน และเพื่อให้ภารกิจการวางผังเมืองรวมถ่ายโอนจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้



วิทยากรในการฝึกอบรม ประกอบด้วย วิทยากรหลักและวิทยากรสนับสนุนทั้งจากหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคประมาณ 80 คน ในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งเป็นวิทยากรที่เคยผ่านการฝึกอบรมการเป็นวิทยากรเรื่อง “การวางผังเมืองรวมระดับพื้นฐาน” ตลอดจนหลักสูตรพัฒนาวิทยากรด้านการพัฒนาทักษะการเป็นวิทยากรเรื่อง “การวางผังเมืองระดับกลาง” ตามโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ทั้งนี้ ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดให้มีการสัมมนาหลักสูตร “แผนการฝึกปฏิบัติและคู่มือประกอบการฝึกปฏิบัติ” แก่วิทยากรเพื่อให้วิทยากรแต่ละคนเข้าใจในเนื้อหาและวิธีปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน ทั้งด้านทฤษฎีและขั้นตอนกฎหมายตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

สำหรับจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวมของท้องถิ่น ได้แก่ พื้นที่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศรวม 72 จังหวัด ทั้งนี้ ยกเว้นจังหวัดที่มีการดำเนินการหรือกำลังดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ เป็นต้น ดังนั้น จังหวัดที่เข้าร่วมการฝึกปฏิบัติจึงได้แก่ จังหวัดที่มีพื้นที่เทศบาลตำบลทั่วประเทศที่ยังมิได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม และพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกับพื้นที่เทศบาลตำบลข้างต้น เป็นการฝึกปฏิบัติการวางและจัดทำผังเมืองรวมบนพื้นที่จริงของแต่ละท้องถิ่น และพื้นที่ที่

ได้ดำเนินการหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยเป็นการฝึกปฏิบัติเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมอบภารกิจงานผังเมืองรวมต่อไป

ในการฝึกปฏิบัติการวางผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมืองได้แบ่งจังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อแยกกันฝึกปฏิบัติตามระยะเวลาที่แตกต่างกัน คือ กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย 26 จังหวัด, กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย 25 จังหวัด และกลุ่มที่ 3 ประกอบด้วย 21 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 72 จังหวัด ทั้งนี้ แต่ละกลุ่มจังหวัดมีระยะเวลาการฝึกปฏิบัติ 4 ปี รวม 11 ครั้ง ครั้งละ 3-5 วัน โดยกลุ่มจังหวัดที่ 1 ดำเนินการในช่วงปีงบประมาณ 2548-2551 กลุ่มจังหวัดที่ 2 ดำเนินการในช่วงปีงบประมาณ 2549-2552 และกลุ่มจังหวัดที่ 3 ดำเนินการในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 (รายละเอียดตามตารางที่ 10.3)

ตารางที่ 10.3

รายชื่อจังหวัดและจำนวนเทศบาลที่เข้าฝึกปฏิบัติวางผังเมืองรวมของท้องถิ่น
: จำแนกตามกลุ่มจังหวัดและช่วงปีงบประมาณดำเนินการ

ปีงบประมาณ 2548 - 2551	จำนวน เทศบาล	วางผัง แล้ว	ปีงบประมาณ 2549 - 2552	จำนวน เทศบาล	วางผัง แล้ว	ปีงบประมาณ 2550 - 2553	จำนวน เทศบาล	วางผัง แล้ว
เชียงราย	24	1	อุทัยธานี	9	1	ยโสธร	8	1
สุราษฎร์ธานี	16	5	หนองคาย	16	1	นครนายก	4	1
ฉะเชิงเทรา	11	3	หนองบัวลำภู	12	1	ปราจีนบุรี	9	2
ชลบุรี	12	4	สกลนคร	15	1	สระแก้ว	5	2
ชุมพร	10	5	ขอนแก่น	27	4	สิงห์บุรี	6	1
น่าน	7	1	กาฬสินธุ์	23	1	อ่างทอง	8	2
ลำพูน	11	1	ร้อยเอ็ด	16	1	สุพรรณบุรี	18	2
พระนครศรีอยุธยา	18	4	นครราชสีมา	36	7	นครปฐม	10	3
ประจวบคีรีขันธ์	10	3	บุรีรัมย์	22	2	ตรัง	11	3
พังงา	5	3	จันทบุรี	11	3	พัทลุง	8	1
ยะลา	6	2	ระยอง	10	5	นครสวรรค์	15	3
พะเยา	11	1	นครศรีธรรมราช	21	4	สุรินทร์	13	1
สงขลา	14	4	กาญจนบุรี	25	2	ราชบุรี	17	3
เพชรบุรี	7	2	สมุทรสงคราม	3	2	ระนอง	4	1
พิษณุโลก	12	1	เชียงใหม่	20	2	กระบี่	9	1
อุดรธานี	25	1	ตาก	10	2	แม่ฮ่องสอน	4	1
ลพบุรี	8	3	อุตรดิตถ์	14	2	ปทุมธานี	5	4
มุกดาหาร	3	1	เพชรบูรณ์	14	2	อุบลราชธานี	18	3
ชัยภูมิ	19	1	ชัยนาท	7	2	สระบุรี	16	5

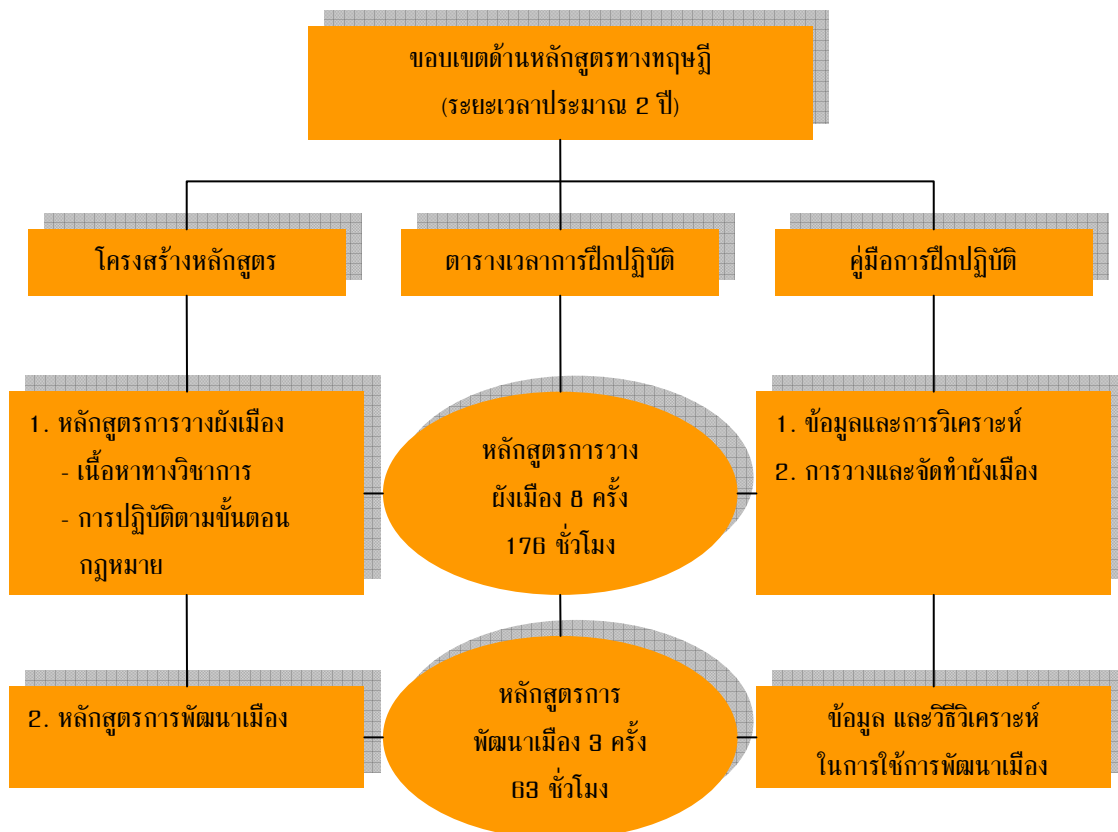
ปีงบประมาณ 2548 - 2551	จำนวน เทศบาล	วางผัง แล้ว	ปีงบประมาณ 2549 - 2552	จำนวน เทศบาล	วางผัง แล้ว	ปีงบประมาณ 2550 - 2553	จำนวน เทศบาล	วางผัง แล้ว
นราธิวาส	11	4	เลย	13	1	สมุทรสาคร	3	2
ตราด	8	2	นครพนม	9	1			
สตูล	5	1	มหาสารคาม	10	1			
แพร่	11	1	อำนาจเจริญ	7	1			
พิจิตร	15	3	ลำปาง	12	1			
กำแพงเพชร	10	1	สุโขทัย	11	2			
ปัตตานี	10	2	ศรีสะเกษ	13	1			
รวม	299	60	รวม	373	52	รวม	204	43

ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง, กลยุทธ์การผังเมืองสู่ท้องถิ่นเพื่อประชาชน (กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548), น.6.

หลักสูตรการฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองท้องถิ่นจะประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นทฤษฎีการผังเมืองและเนื้อหาตามขั้นตอนแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ทั้งนี้ เนื้อหาส่วนทฤษฎีซึ่งเป็นช่วง 2 ปีแรกของการฝึกแบ่งออกได้เป็น 2 หลักสูตร คือ ประการแรก หลักสูตรการวางผังเมือง จะเป็นเนื้อหาที่จำเป็นสำหรับการวางและจัดทำผังเมือง ได้แก่ ความรู้พื้นฐานด้านผังเมือง ระบบข้อมูลในการวางผังเมือง การวิเคราะห์ข้อมูลและเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูล และการวางและจัดทำผังเมือง ประการที่สอง หลักสูตรการพัฒนาเมือง เนื้อหาประกอบด้วย การประยุกต์กฎหมายผังเมืองและกฎหมายอื่นเพื่อพัฒนาเมือง แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง และการจัดทำโครงการพัฒนาเมือง ส่วนเนื้อหาตามขั้นตอนแห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ เป็นการนำผังเมืองรวมที่ได้จากการฝึกปฏิบัติตามหลักสูตรการวางผังเมืองและพัฒนาเมือง มาดำเนินการประกาศบังคับใช้เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวม

แผนภาพที่ 10.3

ขอบเขตหลักสูตรการฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวม



จากการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจผังเมืองที่ผ่านมาพบว่า **สภาพปัญหาที่สำคัญในการถ่ายโอนภารกิจ** คือ การฝึกปฏิบัติการ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่เข้าใจหรือไม่ให้ความสำคัญ อาทิเช่น จัดส่งเจ้าหน้าที่ธุรการมาฝึกปฏิบัติ แทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองโดยตรง หรือการฝึกปฏิบัติทั้งหมดจำนวน 11 ครั้ง ซึ่งเป็นหลักสูตรต่อเนื่องกัน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ส่งเจ้าหน้าที่คนเดิมมาฝึกปฏิบัติ โดยอาจมีสาเหตุมาจากทั้งความไม่เข้าใจหรือการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่ ทำให้ผลการฝึกปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ตารางที่ 10.4

สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจการผังเมือง

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	สถานภาพการถ่ายโอน
1	ผังเมืองรวมจังหวัด	ทยอยถ่ายโอน
2	ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้และจะหมดอายุในปี 2546, 2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง	ทยอยถ่ายโอน
3	ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการปรับปรุงผัง จำนวน 107 ผัง	ทยอยถ่ายโอน
4	การวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จำนวน 980 แห่ง	ทยอยถ่ายโอน

ที่มา: ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ, www.dloc.opm.go.th.

10.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายให้เห็นในภาพรวมว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานด้านการผังเมืองในลักษณะใด โดยในตอนท้ายจะเป็นการสรุปสภาพปัญหาของการจัดบริการสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

10.3.1

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน

“การผังเมือง” มีนิยามตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ว่า “การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมือง หรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิการของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”

โดยสรุปความหมายของผังเมืองรวม ตามนิยามศัพท์ในมาตรา 4 ได้ว่า “ผังเมืองรวมเป็นแผนผังการพัฒนาพื้นที่ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนการรักษาสภาพแวดล้อมในเขตพื้นที่เมืองหรือชนบท”¹

องค์ประกอบของผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 หมวดที่ 3 มาตรา 17 ได้กำหนดว่า การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมต้องประกอบด้วย

- 1) วัตถุประสงค์ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม
- 2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
- 3) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้
 - แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
 - แผนผังแสดงที่โล่ง
 - แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
 - แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค
- 4) รายการประกอบแผนผัง
- 5) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ระบบผังเมืองรวมของประเทศไทย หากพิจารณาทั้งระบบโดยรวมทั้งผังที่มีกฎหมายบังคับใช้และผังที่ไม่มีกฎหมายบังคับใช้พบว่า ประเทศไทยมีการวางแผนผังเมืองหลายระดับชั้นที่มีความสัมพันธ์กันตั้งแต่ผังภาค ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมือง ผังเมืองเฉพาะ และผังพัฒนาเฉพาะพื้นที่ต่างๆ เช่น ผังสวนสาธารณะ ผังศูนย์ราชการ ผังศูนย์อุตสาหกรรม เป็นต้น โดยผังเมืองที่สำคัญประการแรก คือ “ผังภาค” เนื่องจากเป็นผังที่นำเอานโยบายต่างๆ ของการพัฒนาชาติ เช่น การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านสังคม การพัฒนาเมือง และอื่นๆ ซึ่งจะมีอยู่ในแผนพัฒนาชาติ มาถ่ายทอดเป็นผังทางด้านกายภาพ พร้อมทั้งมีแผนในการปฏิบัติตามการวางแผนผังภาค

“ผังภาค” ยังเป็นผังที่แสดงถึงนโยบายการใช้ที่ดิน นโยบายการลำดับหน้าที่ของชุมชน และการสาธารณูปโภคเป็นหลัก โดยมีการกำหนดการใช้ที่ดินเป็น 3 เขต คือ 1) พื้นที่เขตสงวน เป็นเขตที่ไม่มีการพัฒนาใดๆ ทั้งสิ้น เป็นเขตที่เก็บไว้เป็นธรรมชาติเพื่อสภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อดันน้ำลำธาร เพื่อเป็นแหล่งสะสมออกซิเจนและดูดซับความชื้น ทำให้เกิดฝนตกตามฤดูกาล นอกจากนั้น ยังเป็นจุดก่อสร้างระบบนิเวศวิทยาต่างๆ 2) พื้นที่เขตอนุรักษ์ เป็นพื้นที่นำมาใช้อย่างระมัดระวัง ที่จะไม่ให้เสียหายต่อธรรมชาติ จะมีมากในเขตภาคเหนือ เขตภาคตะวันตก และภาคใต้ของประเทศไทย พื้นที่นี้มีลักษณะ

¹ กรมโยธาธิการและผังเมือง, คู่มือฝึกปฏิบัติการวางแผนผังเมืองรวม ภาคที่ 3 (การพัฒนาเมือง) (กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, มปป.), น.20.

เดียวกับพื้นที่สงวน แต่บางส่วนจัดสรรให้ทำการพัฒนาอย่างระมัดระวัง และบางส่วนก็เป็นเขตสวนป่า, เขตปลูกป่าทดแทนป่าที่เสื่อมโทรม ทั้งสองพื้นที่คือพื้นที่เขตสงวนและพื้นที่อนุรักษ์บางส่วนดังกล่าวนี้จะมีพื้นที่เป็นร้อยละ 32.8 ของประเทศ เมื่อหักพื้นที่บางส่วนที่นำไปพัฒนาเป็นการเกษตรบางส่วนแล้ว จะเหลือประมาณร้อยละ 17.69 ของประเทศในปัจจุบัน

ในผังการใช้ที่ดินของผังภาคเขตที่ 3) เป็นพื้นที่เขตพัฒนา ในเขตพัฒนานี้มีใช้เป็นเขตการก่อสร้างทั้งหมด แต่ยังมีพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียวหรือที่ดินเพื่อทำการเกษตรในหลายๆ ประเภท เช่น การทำนา การทำไร่ การทำสวน หรือการทำไร่สวนผสมเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่ในเขตพัฒนานี้รวมทั้งประเทศแล้วคิดเป็นร้อยละประมาณ 58.76 ของประเทศ ไม่รวมเขตอนุรักษ์และสงวน พื้นที่พื้นน้ำรวมกับการคมนาคมและอื่นๆ มีอยู่ร้อยละ 8.33 ของประเทศ ผังภาคนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการวางผัง

ประการที่สอง “ผังเมืองรวมจังหวัด” เป็นผังที่วางครอบคลุมพื้นที่จังหวัด เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีกฎหมายรองรับ การวางผังเมืองรวมจังหวัดนี้ครอบคลุมองค์ประกอบของแผนงานต่างๆ 8 ประการ คือ 1) แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน 2) แผนงานโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ 3) แผนงานการก่อสร้างที่อยู่อาศัย 4) แผนการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ 5) แผนงานการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์และศิลปกรรม 6) แผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม 7) แผนการคมนาคมและขนส่ง และ 8) แผนการใช้เทคโนโลยี ทั้งนี้ ผังเมืองรวมจังหวัด ประกอบด้วย

- (1) ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน พร้อมข้อกำหนด
- (2) ผังสาธาณูปโภคสาธาณูปการ พร้อมข้อกำหนด
- (3) ผังโครงข่ายคมนาคมและขนส่ง พร้อมข้อกำหนด

ในการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัดจะออกเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ทั้งจังหวัดในแผนที่ scale 1 : 50,000 โดยรวมพื้นที่เมืองที่มีการบังคับใช้ผังเมืองรวมอยู่ ส่วนเมืองที่ยังไม่มีการวางผังเมืองรวมจะกำหนดการใช้ที่ดินไว้อย่างคร่าวๆ ก่อนแล้วทยอยวางผังเมือง เมื่อวางผังเสร็จแล้วจึงประกาศเป็นกฎกระทรวงเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่อยู่นอกเขตพัฒนาเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทจะมีข้อกำหนดอย่างกว้างๆ โดยผังเมืองรวมจังหวัดจะมีอายุบังคับใช้ 5 ปี แล้วทำการปรับปรุงใหม่ และผังเมืองรวมจังหวัดนี้เป็นหนึ่งในผังเมืองที่มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

ประการที่สาม “ผังเมืองรวมเมืองหรือผังเมืองระดับชุมชนเมือง” เป็นผังที่วางครอบคลุมพื้นที่ชุมชนเมืองภายในจังหวัดซึ่งเป็นเขตผังเมืองรวมเดิมหรือเขตเทศบาลใหม่ (เทศบาลตำบล) รวมถึงครอบคลุมพื้นที่เพื่อการรองรับการขยายตัวชุมชนในอนาคตหรือเมืองใหม่ โดยเป็นการศึกษาบทบาทหน้าที่ ศักยภาพของชุมชนในจังหวัด เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคตให้เป็นระบบ และจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองให้สอดคล้องกับนโยบาย/เป้าหมายการพัฒนาของจังหวัดหรือผัง

เมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมืองนี้เป็นผังเมืองหนึ่งที่กำลังถ่ายโอนภารกิจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยผังเมืองจะประกอบด้วย

- (1) ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตและข้อกำหนด ประกอบด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก 10 ประเภท (ตามที่อนุกรรมการผังเมืองเคยพิจารณาแล้ว) คือ

- ที่อยู่อาศัย
- พาณิชยกรรม
- อุตสาหกรรม
- เกษตรกรรม
- สถาบันราชการ
- สถาบันการศึกษา
- สถาบันศาสนา
- พื้นที่โล่ง
- เขตอนุรักษ์
- อื่นๆ

- (2) ผังโครงการคมนาคมและขนส่ง พิจารณาถึงประเด็นต่างๆ อย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่ ระดับการเข้าถึงระหว่างชุมชนและระหว่างจังหวัดหรือภาค, วิธีการและนโยบาย ตลอดจนแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว และระบบที่ใช้ ทั้งนี้ ผลจากการพิจารณาข้างดังกล่าวจะได้

- การขนส่งราง (Rail Road Facilities)
- การขนส่งทางอากาศ
- การขนส่งทางถนน (Truck and Bus Terminal)
- การขนส่งทางน้ำและท่าเรือ

- (3) ผังสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพิจารณาถึงประเด็นต่างๆ อย่างน้อย 2 เรื่อง ได้แก่ ระดับการบริหารระหว่างชุมชนและระหว่างจังหวัด, วิธีการและนโยบาย ทั้งนี้ ผลจากการพิจารณาข้างดังกล่าวจะได้

- การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่าและประหยัด
- การป้องกันสาธารณภัย สถานีดับเพลิง แหล่งน้ำ
- การกำจัดขยะ (สถานที่ วิธีการ อุปกรณ์)
- การบำบัดน้ำเสีย (สถานที่ ระบบบำบัด วิธีการ)
- การบริการน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค

- การบริการสาธารณะต่างๆ เช่น สวนสาธารณะระดับต่างๆ สถานที่พักผ่อน สนามกีฬา เป็นต้น²

และ ประการสุดท้าย “ผังเมืองเฉพาะ” เป็นอีกผังหนึ่งที่กำหนดให้มีในกฎหมาย เป็นผังที่ใช้สำหรับการก่อสร้างในส่วนใดส่วนหนึ่งในเขตที่มีการวางผังเมืองรวมที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงแล้ว ผังนี้มีอายุการบังคับไม่เกิน 5 ปี ผู้ที่จะวางผังเฉพาะเป็นหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอให้ส่วนกลาง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) วางในเขตผังเมืองรวมก็ได้หรือจะวางนอกเขตการวางผังเมืองรวมก็ได้ (โดยรัฐมนตรีสั่งการ) การประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง ขบวนการและวิธีการจะทำเป็นพระราชบัญญัติลักษณะเดียวกับผังเมืองรวม การบังคับใช้ยังคงเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลโดยการตั้งเป็นกรรมการบริหารผังเมืองโดยเฉพาะขึ้นมาดูแล ทั้งนี้ ผังเฉพาะจะแตกต่างจากผังเมืองรวมตรงที่มีการกำหนดรายละเอียดในทางลึกมากกว่าผังเมืองรวม จึงใช้ในการก่อสร้างหรือเรียกว่าพัฒนาตามผังเมืองรวมเทียบเคียงได้กับผังปฏิบัติการ (Action Plan) เมื่อวางผังเมืองรวม (Comprehensive) แล้ว ก็จะมีผังปฏิบัติการเพื่อใช้แก้ปัญหาด้านผังเมืองที่ผังเมืองรวมลงรายละเอียดไปไม่ถึง ผังเมืองเฉพาะนี้เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว

การดำเนินการวางผังเมืองในทางปฏิบัติ เนื่องจากภารกิจการผังเมืองในปัจจุบันกำลังมีการถ่ายโอน ดังนั้น รูปแบบในการดำเนินการผังเมืองในปัจจุบันส่วนใหญ่จึงเป็นลักษณะการดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมโยธาธิการและผังเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการดำเนินการตามโครงการฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวมด้วยวิธีถ่ายทอดความรู้ควบคู่กับการดำเนินงานตามขั้นตอนกฎหมายที่ได้ผลงานเป็นกฎหมายผังเมืองรวมจริง (On the job of training) ในระยะเปลี่ยนผ่านการถ่ายโอนนี้ กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงเสมือนเป็นพี่เลี้ยงคอยให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตามกระบวนการและขั้นตอนการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กรมโยธาธิการและผังเมืองได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้เป็นมาตรฐานในการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) การสำรวจเพื่อกำหนดขอบเขต การวางผังเมืองต้องมีการสำรวจเขตก่อนว่า จะวางผังไปครอบคลุมอาณาเขตเท่าไรและในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบ้าง หลังจากที่มีการถ่ายโอนอำนาจการวางผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจจะกำหนดเขตการวางผังเฉพาะภายในขอบเขตของตนเองก็ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกัน

² อุทิศ บุญลือ, “การวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด,” ใน www.dpt.go.th.

³ สุริย์ บุญญาพงศ์, อากร บัวคล้าย และ อัสภาวค์ โปราณานนท์, สมรรถนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547), น.44-47.

หรือมีอาณาเขตติดต่อกันอาจวางผังเมืองร่วมกันได้ ทั้งนี้เพราะอาจมีการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหบบางประเด็นที่ต้องดำเนินงานร่วมกัน เช่น การพัฒนาเส้นทางคมนาคมที่ต่อเนื่องกัน การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความขัดแย้งกัน การวางผังเมืองเฉพาะจึงอาจต้องมีการประสานงานกับพื้นที่ข้างเคียงด้วย

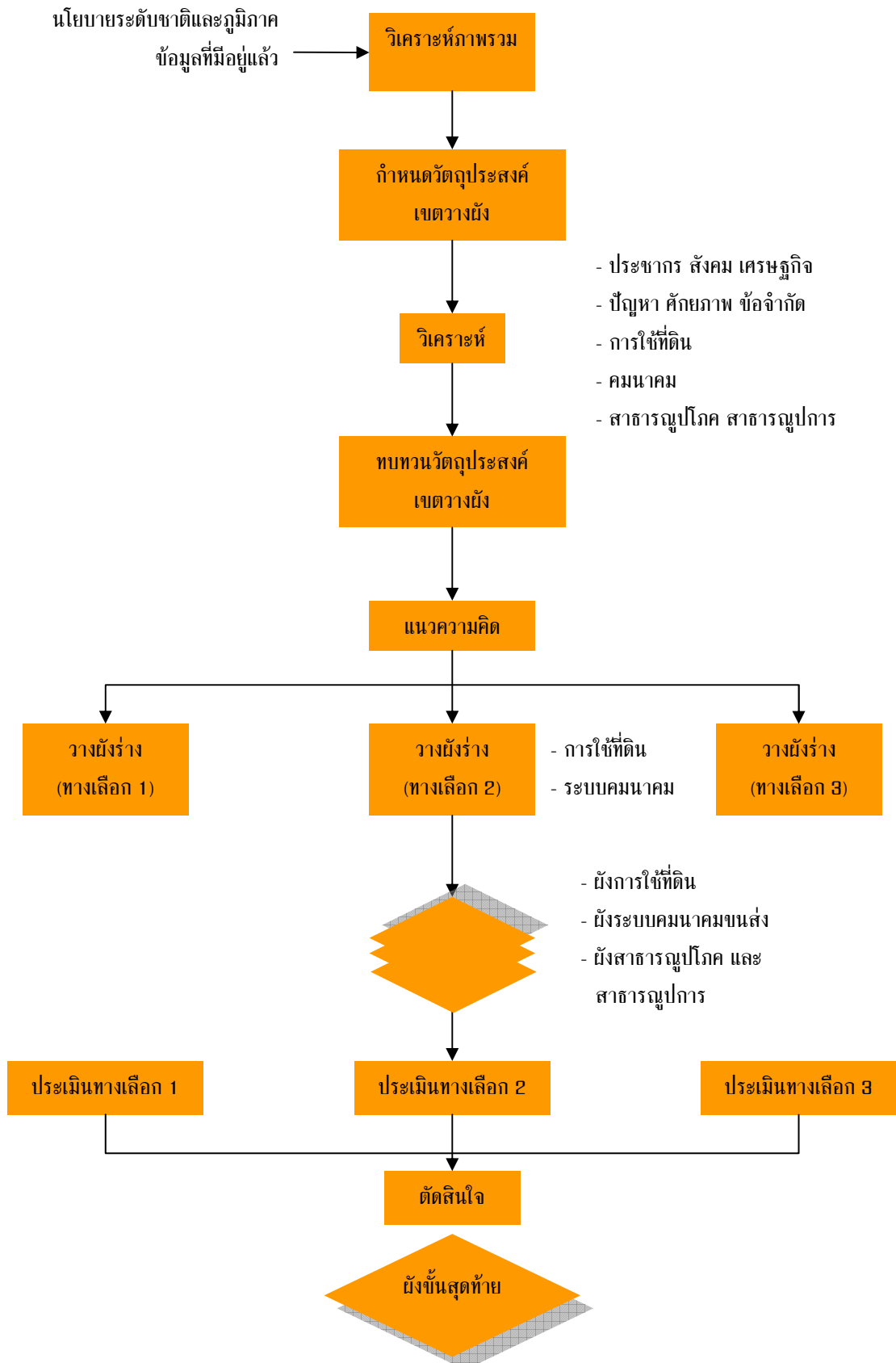
- (2) การจัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ การวางผังเมืองจะต้องมีการจัดเก็บข้อมูลให้ครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่ ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม แหล่งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำใต้ดิน แหล่งแร่ ทิศทางลม ปริมาณน้ำฝน ฯลฯ เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาประกอบการวิเคราะห์สถานการณ์ในอดีต และการพยากรณ์สถานการณ์ในอนาคตในด้านต่างๆ
- (3) การตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม การวางผังเมืองรวมต้องมีคณะที่ปรึกษาวางผังเมืองซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนเทศบาลแห่งท้องที่ที่วางและจัดทำผังเมืองรวม ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในท้องที่ที่วางผังเมืองรวม และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่เกิน 21 คน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นและคำปรึกษาในการวางผังเมือง
- (4) กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลต่างๆ ที่สำรวจจัดเก็บจะต้องนำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อหาข้อสรุปของประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไข กำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองในอนาคตและยกร่างผังเมืองรวม
- (5) การจัดทำร่างผังเมืองรวมหรือเรียกว่า “ผังเมืองตุ๊กตา” โดยผังดังกล่าวมีลักษณะเหมือนผังเมืองรวมจริง ซึ่งมีการจำแนกเขตการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ เช่น เขตที่พักอาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม ฯลฯ รวมทั้งมีการร่างข้อกำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทว่า ให้ใช้ทำประโยชน์อะไรบ้าง และไม่ให้ทำประโยชน์อะไรบ้าง
- (6) นำร่างผังเมืองรวมติดประกาศให้ประชาชนทราบและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขั้นตอนนี้เป็นการประกาศและโฆษณาให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่วางผังเมืองรวมได้รับทราบถึงการจัดทำร่างผังเมืองรวม และจัดประชุมประชาชนเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับร่างผังเมืองรวม รวมทั้งข้อกำหนดการใช้ที่ดินตามร่างผังเมืองรวม และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ โดยหลังจากรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ผู้รับผิดชอบวางผังเมืองรวมต้องนำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณา หากเป็นข้อเสนอที่ดีสมเหตุผลก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขผังเมือง แต่ถ้าข้อเสนอของประชาชนไม่สมเหตุผล ก็ต้องมีการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจและทำความเข้าใจความตกลงกับประชาชนให้ได้

- (7) เสนอร่างผังต่อคณะกรรมการผังเมือง ร่างผังเมืองรวมที่ปรับปรุงแก้ไขตามความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนแล้ว จะนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐบาล และเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ร่างผังเมืองรวมที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว หากมีข้อที่สมควรปรับแก้ไขก็ต้องปรับแก้ไขอีกครั้ง
- (8) ติดประกาศร่างผังเมืองรวมฉบับที่ผ่านการแก้ไขแล้ว ร่างผังเมืองรวมที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการผังเมืองแล้วจะติดประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบอีกครั้ง เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่าร่างผังเมืองรวมได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอะไรไปบ้าง และมีรูปร่างหรือรายละเอียดเป็นอย่างไร การติดประกาศร่างผังเมืองรวมฉบับที่แก้ไขโดยคณะกรรมการชุดนี้จะติดประกาศในเขตพื้นที่ที่ดำเนินงานวางผังเมืองรวมเป็นเวลา 90 วัน ซึ่งระหว่าง 90 วันนี้ ให้ประชาชนในเขตวางผังสามารถยื่นคำร้องขอแก้ไขร่างผังเมืองได้อีก
- (9) การยื่นคำร้องขอแก้ไขร่างผังเมือง ประชาชนที่ต้องการยื่นคำร้องขอแก้ไขร่างผังเมืองรวม สามารถยื่นคำร้องได้ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบวางผัง ซึ่งคำร้องต่างๆ จะถูกรวบรวม นำเสนอต่อคณะที่ปรึกษาเพื่อให้ความเห็นเบื้องต้น จากนั้นจึงรวบรวมคำร้องส่งต่อไปยังคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองจะเป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยคำร้อง โดยคณะกรรมการจะพิจารณาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าให้ยกคำร้อง คณะกรรมการผังเมืองจะต้องมีเหตุผลแจ้งต่อผู้ร้องด้วย
- (10) แก้ไขร่างผังเมืองตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการผังเมือง เป็นร่างผังเมืองฉบับสุดท้าย
- (11) กรรมการผังเมืองจะนำร่างผังเมืองฉบับสุดท้ายเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย เพื่อประกาศเป็นกฎกระทรวง โดยจะนำข้อมูลทั้งหมดมายกเป็นร่างกฎกระทรวง
- (12) เสนอร่างฉบับสุดท้ายไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา หากรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบก็จะส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการ หากคณะรัฐมนตรีรับหลักการก็จะถือว่าผ่าน แต่หากคณะรัฐมนตรีไม่รับหลักการร่างผังเมืองก็จะตกไป และต้องไปเริ่มทำใหม่ตั้งแต่ขั้นตอนแรก
- (13) ส่งร่างผังที่ผ่านการรับหลักการแล้วให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจสอบรายละเอียดทุกอย่างโดยละเอียด ตั้งแต่

ตัวสะกด คำถูก-คำผิด แผนที่ ตรวจเขตการซ้อนทับ ตรวจข้อกำหนด ข้อห้ามต่างๆ ในผังเมืองว่าขัดแย้งกับกฎหมายฉบับใดหรือไม่ ซึ่งขั้นตอนนี้ใช้เวลาค่อนข้างมาก โดยผังเมืองบางฉบับใช้เวลากว่า 1 ปี

- (14) การประกาศบังคับใช้ หลังจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจเสร็จแล้ว จะส่งกลับไปยังกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยจะเสนอให้รัฐมนตรีเอางาน หลังจากรัฐมนตรีเอางานเสร็จแล้วจึงจะส่งผังเมืองไปจัดพิมพ์ โดยจะจัดพิมพ์จำนวน 9,000 ชุด เพื่อส่งให้กองราชกฤษฎีกาประกาศใช้

แผนภาพที่ 10.4 กระบวนการวางผังเมือง



การบังคับใช้ผังเมืองรวม⁴ หลังจากมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 แล้วถือว่าเป็นผังเมืองตามกฎหมาย ข้อกำหนดต่างๆ ในการใช้ที่ดินหรือข้อห้ามทำกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในผังจะบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย โดยกฎหมายจะระบุให้ผู้มีหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจกรรมในเขตผังเมืองรวมต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ประกาศ ซึ่งกฎกระทรวงนี้จะบังคับใช้กับบุคคล 2 ประเภท คือ

- ประชาชนเจ้าของที่ดิน หากที่ดินของประชาชนคนใดอยู่ในเขตผังเมืองรวมที่มีการกำหนดข้อบังคับในการใช้ที่ดิน การใช้ที่ดินของประชาชนจะต้องไม่ให้ขัดแย้งกับผังเมืองรวม และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม จะใช้ที่ดินตามอำเภอใจเหมือนก่อนมีผังเมืองรวมบังคับใช้ไม่ได้
- เจ้าหน้าที่ของรัฐ การพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินของเจ้าหน้าที่รัฐจะดูเฉพาะกฎหมายที่หน่วยงานมีอำนาจอย่างเดียวไม่ได้ ต้องดูกฎหมายผังเมืองรวมประกอบการอนุญาตใช้ที่ดินด้วย และก่อนที่จะอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินหรือก่อสร้างใดๆ ต้องตรวจสอบว่า การก่อสร้างในพื้นที่นั้นเป็นไปตามผังเมืองรวมที่กำหนดไว้หรือไม่ หอ่งอื่นใดมีการประกาศบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวมแล้ว การใช้กฎหมายควบคุมอาคารจะต้องพิจารณากฎหมายผังเมืองควบคู่กันไปด้วย

อย่างไรก็ตาม มาตรา 27 ของพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดว่า การใช้ที่ดินต้องให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เว้นแต่เจ้าของที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิจกรรมนั้นมาก่อนแล้ว และประสงค์จะใช้ที่ดินทำกิจกรรมนั้นต่อไปตามเดิม กฎหมายได้เปิดช่องว่างให้เจ้าของที่ดินต่ออายุการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิจกรรมนั้นต่อไปได้ แต่เมื่อใดที่เลิกกิจกรรมนั้นแล้วจะกลับมาใช้ที่ดินทำกิจกรรมเดิมที่ขัดกับผังเมืองรวมอีกไม่ได้ สำหรับกรณีการใช้ที่ดินในผังเมืองรวมที่กำหนดไว้เป็นสีแดง ซึ่งห้ามตั้งโรงงานอุตสาหกรรม หากเจ้าของที่ดินตั้งโรงงานอยู่ก่อนมีการบังคับใช้ผังเมืองรวมจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่จะขออนุญาตขยายพื้นที่โรงงานเพิ่มเติมไม่ได้ เพราะเป็นการขัดแย้งกับข้อกำหนดการใช้ที่ดินในผังเมืองรวม

อายุของผังเมืองรวมและการปรับปรุงผังเมืองรวม⁵ ผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้โดยกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 จะมีอายุการบังคับใช้ 5 ปี หลังจากวันที่ประกาศซึ่งเมื่อใกล้เวลาหมดอายุการบังคับใช้ คือ ประมาณปีที่ 3 ของการบังคับใช้ผังเมืองรวมก็จะมีกระบวนการประเมินผลว่า ผังเมืองที่วางไว้มีความเหมาะสมที่จะบังคับใช้ต่อไปหรือไม่ หากผลการประเมินพบว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ ฯลฯ ของเมืองเป็นไปตามผังเมืองรวมที่วางไว้ ก็สามารถขยายเวลาการบังคับใช้ผังเมืองฉบับเดิมต่อไปได้อีก 5 ปี แต่หากสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการพัฒนาต่างๆ ของ

⁴ เพิ่งอ้าง, น.47-48.

⁵ เพิ่งอ้าง, น.48.

เมืองเปลี่ยนแปลงไปมากจนผังเมืองรวมที่วางไว้ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมที่จะใช้ต่อไปแล้ว ก็จะทำให้การปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่ โดยทำตามขั้นตอนและกระบวนการวางผังเมืองรวมตั้งแต่ขั้นแรก ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดทำผังเมืองรวม และออกกฎกระทรวงบังคับใช้ให้ทันก่อนที่กฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ผังเมืองรวมฉบับเดิมจะหมดอายุ เพราะเมื่อผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ ข้อกำหนดหรือข้อห้ามต่างๆ ที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงก็จะหมดอำนาจการบังคับใช้ไปด้วย ทำให้เกิดช่องว่างในการควบคุมการใช้ที่ดิน และอาจจะทำให้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ขัดแย้งกับข้อกำหนดหรือมาตรการที่วางไว้ในผังเมืองรวม อย่างไรก็ตาม หากการปรับปรุงผังเมืองรวมไม่สามารถจัดทำให้เสร็จได้ทันกำหนดเวลา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ขยายเวลาการบังคับใช้ผังเมืองฉบับเดิมได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี ดังนั้น เมื่อรวมเวลาที่ขออนุญาตการบังคับใช้แล้ว ผังเมืองรวมแต่ละฉบับจะสามารถใช้บังคับสูงสุด 7 ปี

เมื่อพิจารณาขั้นตอนและกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายจะเห็นได้ว่าเริ่มตั้งแต่การขอดำเนินการวางผังเมืองรวมจนถึงการออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ผังเมือง มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ยาวมาก และอย่างน้อยที่สุดต้องใช้เวลานานถึง 82 สัปดาห์หรือเกือบ 2 ปี ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในขั้นตอนของการวางผังเมืองซึ่งต้องใช้เทคนิควิชาการขั้นสูง มีความซับซ้อนและยุ่งยาก ใช้ความรู้และข้อมูลหลายด้านประกอบกัน โดยข้อมูลที่จำเป็นสำหรับงานวางผังเมืองส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บจากหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น

(1) ข้อมูลเชิงความสัมพันธ์ทางพื้นที่ ได้แก่ ข้อมูลเศรษฐกิจ สังคม ประชากร ระบบโครงข่ายคมนาคม ระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการต่างๆ เป็นต้น

(2) ข้อมูลกายภาพ ได้แก่ ข้อมูลลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ลักษณะดิน ธรณีวิทยา ธรณีสัณฐาน เป็นต้น

ข้อมูลทั้งสองประเภทนี้จะมีแหล่งข้อมูล คือ ตามหน่วยงานราชการต่างๆ และลักษณะข้อมูลก็จะเป็นทั้งข้อมูลตัวเลข ข้อมูลเชิงบรรยาย และข้อมูลในรูปแบบแผนที่ภาพถ่ายหรือแผนที่

(3) ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับงานผังเมือง เป็นข้อมูลเฉพาะด้านและจัดเก็บโดยหน่วยงานเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการวางผัง เช่น กรมการผังเมือง (เดิม) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีหรืองานวางผังอาคารหรือหน่วยงานผังบริเวณ ได้แก่

- ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตวางผัง
- ข้อมูลประเภทอาคาร
- ข้อมูลลักษณะอาคาร
- ข้อมูลจำนวนครัวเรือน จำนวนประชากร ผู้มีงานทำ ผู้ว่างงาน ในเขตวางผังเมือง
- ข้อมูลการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และสถานการณ์การพัฒนาในเขตวางผัง

หากพิจารณาจะเห็นได้ว่า การจัดทำผังเมืองใช้ข้อมูลหลายด้านประกอบกันเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ แหล่งข้อมูลที่จะได้ข้อมูลเหล่านี้ก็มีความหลากหลายเช่นกัน (ดังแสดงตามตารางที่ 10.5)

ตารางที่ 10.5

แหล่งข้อมูลในกระบวนการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อวางผังเมือง

หน่วยงาน	ข้อมูลที่ต้องการ	วัตถุประสงค์
- ที่ทำการปกครอง อำเภอ	- เอกสารบรรยายสรุปอำเภอ สภาพทั่วไป ของอำเภอ - ข้อมูลประชากรระดับตำบล / อำเภอ ใน อดีตจนถึงปัจจุบัน - ข้อมูลพื้นที่ / เขตการปกครอง	- วิเคราะห์สรุปภาพรวมระดับ อำเภอ และตำบล - วิเคราะห์ข้อมูลประชากร เศรษฐกิจ สังคม และ สภาพแวดล้อม
- สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา	- ข้อมูลพื้นฐานทางด้านสถาบันการศึกษา สถานศึกษา ประกอบด้วย จำนวน ที่ แห่ง ชื่อวัด / โรงเรียน ที่ตั้งอยู่บริเวณ ใดบ้าง แต่ละแห่งใช้พื้นที่เท่าใด มีการ ให้บริการต่อชุมชนใดบ้าง อย่างไร อัตราส่วนครูต่อนักเรียน ปัญหา และ โครงการ	- วิเคราะห์ขีดความสามารถใน การให้บริการทางสังคมของ ชุมชนในปัจจุบัน
- สำนักงานเกษตร อำเภอ	- ข้อมูลการใช้ที่ดินการเกษตรรายตำบล/ ผลผลิต/การเปลี่ยนแปลง และแนวโน้ม/ สมรรถนะดิน/ แนวทางการพัฒนาการ เกษตร	- วิเคราะห์เศรษฐกิจ/บทบาทของ ชุมชน - วิเคราะห์การใช้ที่ดิน ข้อจำกัด และศักยภาพของพื้นที่ - วิเคราะห์ทางด้านกายภาพ
- แขวงการทาง - สำนักงานโยธาธิการ และผังเมืองจังหวัด	- ข้อมูลถนน ได้แก่ ชื่อเส้นทาง ระยะเวลา เขตทาง วิศวกร ปัญหา และโครงการ พัฒนา - ข้อมูลแหล่งน้ำ ชื่อ ที่ตั้ง พื้นที่น้ำ สภาพ การใช้ประโยชน์	- วิเคราะห์ทางด้านกายภาพ - ระบบถนนในปัจจุบัน การ เชื่อมโยงของชุมชน
- สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม จังหวัด	- ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ สภาพป่าไม้ ปัญหาการ บุกรุก ลักษณะข้อมูลที่ต้องการมีทั้งแผนที่ และตารางข้อมูล	- วิเคราะห์ทางด้านกายภาพ การ ใช้ที่ดิน ปัญหา และข้อจำกัด
- สำนักงานที่ดินอำเภอ	- ข้อมูลที่ดินประเภทสาธารณประโยชน์ ได้แก่ พื้นที่ การใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน ปัญหา และโครงการ (แผนที่ และ ตารางข้อมูล)	- วิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงการพัฒนา
- โครงการชลประทาน จังหวัด	- ข้อมูลโครงการชลประทานในพื้นที่ ทั้ง ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก	- วิเคราะห์ทางด้านกายภาพ ศักยภาพ และแนวโน้ม

หน่วยงาน	ข้อมูลที่ต้องการ	วัตถุประสงค์
- สำนักงาน อุตสาหกรรมจังหวัด	- เอกสารทำเนียบโรงงาน / เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ข้อมูลด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ จำนวนประเภทกิจการ ขนาดทุน ที่ตั้ง เส้นทางขนส่งวัตถุดิบและผลผลิต ปัญหา และโครงการลงทุน	- วิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงการพัฒนา - วิเคราะห์เศรษฐกิจ บทบาท และ แนวโน้มการใช้ที่ดิน
- สำนักงานพาณิชย์ จังหวัด	- เอกสารข้อมูลการตลาด ข้อมูลด้านสถาน ประกอบการค้าและบริการ ปัญหา และ โครงการลงทุน	- วิเคราะห์เศรษฐกิจ บทบาท และ แนวโน้มการใช้ที่ดิน
- สำนักงานการ ท่องเที่ยว	- ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวและสถานบริการ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ปัญหา และโครงการ พัฒนา	- วิเคราะห์เศรษฐกิจ ภายภาพ บทบาท และแนวโน้มด้านการ ท่องเที่ยว ปัญหา ศักยภาพ และ โครงการพัฒนา
- สำนักงานจังหวัด	- เอกสารบรรยายสรุปจังหวัด แผนลงทุน และแผนพัฒนาจังหวัด	- วิเคราะห์ภาพรวมบทบาทและ แนวโน้ม ปัญหา ศักยภาพ โครงการพัฒนา

เมื่อรวบรวมข้อมูลได้แล้ว ต่อมาต้องจัดทำแผนที่ฐาน (Base Mapping) โดยเป็นแผนที่ซึ่งใช้เป็นกรอบเค้าโครงในการจัดทำแผนที่เฉพาะเรื่อง หรือแผนที่ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ โดยในการใช้แผนที่ฐานเดียวกันจะทำให้เกิดความสะดวกในการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และแสดงผลข้อมูล ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ (แม่น้ำ หนองน้ำ เส้นแสดงชั้นความสูง และพื้นที่ที่มีการพัฒนาเป็นชุมชนแล้ว) โครงข่ายระบบคมนาคม ตำแหน่งที่ตั้งของการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และสถาบันราชการหลักๆ รวมทั้งสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เขตเทศบาล และเขตการปกครองอื่นๆ เมื่อทำแผนที่ฐานเสร็จ ต่อมาก็ทำการวิเคราะห์ข้อมูล กำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการวางผัง ต่อมากำหนดผังและความคิด อันเป็นแผนผังหรือแผนภูมิ ที่สรุปประเด็นสำคัญของสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในผัง ซึ่งสะท้อนแนวความคิดในการชี้แนะอนาคตของการจัดการ การใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทรวมถึงกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเชื่อมโยงด้วยระบบโครงข่ายคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับชุมชนเมืองนั้นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ จากนั้นจัดทำผังทางเลือกเพื่อเป็นทางเลือกในการพัฒนา แล้วจึงกำหนดเกณฑ์และพิจารณาผังทางเลือก เพื่อเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้มากที่สุดในการนำไปใช้ในการวางผังจริง สุดท้ายจึงออกมาเป็นผังร่าง ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้สามารถนำระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) มาใช้ในการประมวลผลได้

พิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลจนออกเป็นผังร่างจะเห็นได้ว่างานด้านการผังเมืองจำเป็นต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคหลายด้านประกอบกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเป็นอย่างสูงในการจัดทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดจ้างเอกชนหรือสถานศึกษาให้ดำเนินการตามขั้นตอนในส่วนนี้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังเช่น เทศบาลตำบลห้วยข้าวกล้า จังหวัดพะเยา ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นผู้ดำเนินงานโครงการศึกษาและจัดทำผังเมืองรวมห้วยข้าวกล้า ในปี 2544 หรือกรณีเทศบาลเมืองนครสวรรค์ ได้ว่าจ้างบริษัท เอเชเวน คอร์ปอเรชั่น จำกัด เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้เกิดการพัฒนาตามกระบวนการผังเมือง และสอดคล้องกับแผนผังแม่บท และผังเมืองรวมนครสวรรค์ที่ได้จัดทำแล้วตามประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 439 พ.ศ.2542¹ เป็นต้น

10.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินการวางผังเมืองโดยมีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นที่เล็งอย่างใกล้ชิด หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้จัดจ้างให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยจากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่ามีสภาพปัญหาที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก ด้านบุคลากร ในด้านนี้มีปัญหาทั้งการสรรหาบุคลากรเพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ได้ยากเนื่องจากเป็นงานที่จะต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ประกอบกันหลายด้าน ใช้เทคนิควิชาการขั้นสูงในการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ เพื่อการวางผัง จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรหลากหลายสาขา แต่บุคลากรบางสาขาวิชาชีพจัดหาได้ยาก อาทิ สาขาวิชาผังเมือง สถิติ ภูมิศาสตร์ ช่างแผนที่ ประชากรศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น รวมถึงปัญหาด้านศักยภาพของบุคลากร กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีความพร้อมด้านนี้ โดยในการฝึกปฏิบัติการของกรมโยธาธิการและผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจัดส่งเจ้าหน้าที่ธุรการไปอบรมแทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านนี้โดยตรง ทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่มีความรู้ความสามารถในการจัดบริการด้านนี้อย่างดีพอ

ประการที่สอง ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ การศึกษาและจัดทำผังเมืองรวมจำเป็นต้องใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีอยู่หลายประการ อาทิ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) แผนที่ภูมิประเทศ เครื่องมือตรวจสอบพิกัดแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ แผนที่ธรณีวิทยา แผนที่แสดงระบบระบายน้ำ และแผนที่ภาษี เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังขาดเครื่องมืออุปกรณ์และเทคโนโลยีเหล่านี้อยู่ หรือไม่ก็กำลังเริ่มที่จะจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์เหล่านี้ เช่น เทศบาลนคร-

¹ สยามรัฐ (4 ตุลาคม 2548) : 22.

พิษณุโลกกำลังดำเนินการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เป็นต้น แต่สำหรับเทศบาลที่มีขนาดเล็กไม่ใหญ่รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลเครื่องมือและอุปกรณ์เหล่านี้ยังขาดแคลนอยู่ เนื่องจากอุปกรณ์เหล่านี้มีราคาแพงและต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านด้วย

ประการที่สาม ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีส่วนร่วมและไม่มีความเข้าใจในการประชาพิจารณ์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจึงต้องพยายามประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ ป้ายประกาศ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้มีความเข้าใจในข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบจากผังเมืองเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด

ประการสุดท้าย ด้านผลประโยชน์ในพื้นที่ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ข้อคิดเห็นว่าหากการจัดทำผังเมืองสามารถทำได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นเอง อาจส่งปัญหาให้มีการเชื่อมต่อผลประโยชน์ของพวกท้องถิ่นเองภายในท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงควรมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เช่น ให้กรมโยธาธิการฯ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือควบคุม เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้แม้การประกาศเป็นผังเมืองรวมได้ต้องผ่านขั้นตอนทางกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่สำคัญที่ควรคำนึงถึงในการวิเคราะห์ถึงรูปแบบความสัมพันธ์ในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้มีระบบการตรวจสอบในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

10.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

จากผลการศึกษาการจัดบริการสาธารณะด้านการผังเมืองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งก็ปรากฏให้เห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาด้านบุคลากรที่จำเป็นต้องมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เนื่องจากงานผังเมืองเป็นงานที่เป็นเทคนิควิชาการขั้นสูง ดังนั้น ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจึงจะเสนอกรอบแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการฯ ดังกล่าว ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ, ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

10.4.1

รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

แม้ว่าการจัดทำผังเมืองจะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเทคนิคและองค์ความรู้หลากหลายสาขาวิชา และต้องมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการจัดเก็บข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น การจัดเก็บข้อมูลและระบบสารสนเทศ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมอยู่มาก อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยก็ยังเห็นว่า สมควรให้รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะด้านการวางผังเมืองทั้งผังเมืองรวมจังหวัดและผังเมืองรวมอยู่ในรูปแบบที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองแต่อาจซื้อบริการจาก

ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีความชำนาญ มีศักยภาพ หรือมีประสบการณ์ทางด้านการจัดทำผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำในรูปแบบหน่วยรับบริการและหน่วยให้บริการ (Purchaser-Provider)

เหตุผลที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งที่ยังมีปัญหาคือความพร้อมด้านบุคลากร เครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐาน ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น เนื่องจากการวางผังเมืองที่ดีต้องสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางด้านแผนการพัฒนาของชุมชนนั้นในด้านต่างๆ ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการวางแผนดังกล่าว ย่อมต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนที่จะต้องมาร่วมกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นที่พวกเขาต้องการ ตามหลักความคิดดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่เหมาะสมในการรับผิดชอบดำเนินการวางผังเมือง โดยอาจแบ่งกระบวนการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) **ระดับนโยบายและทิศทาง** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในการกำหนดทิศทางและนโยบายผังเมืองที่ชัดเจน ให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่นของตน

(2) **ระดับการจัดทำผังเมือง** เนื่องจากการจัดทำผังเมืองเป็นเรื่องที่อาศัยเทคนิคบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เครื่องมือ และระบบสารสนเทศ ซึ่งท้องถิ่นอาจยังไม่มีศักยภาพและไม่คุ้มค่า หากจะต้องมาลงทุนสร้างขึ้นมาเอง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จึงสมควรซื้อบริการจากภาคเอกชน สถาบันการศึกษาที่เชี่ยวชาญ หรือส่วนราชการหน่วยงานของรัฐที่มีความชำนาญ ทั้งนี้ ในระยะยาวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจพัฒนาศักยภาพจนสามารถจัดทำผังเมืองได้เอง ซึ่งส่งผลให้สามารถขายบริการด้านการวางผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลที่มีขนาดเล็กก็ได้

(3) **ระดับการปฏิบัติตามผัง การควบคุม การดูแลตรวจสอบ** ในระดับนี้ เป็นลักษณะของการบังคับใช้ตามกรอบที่วางไว้ ซึ่งมิได้มีความยุ่งยากหรือต้องอาศัยเทคนิคมากนัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง

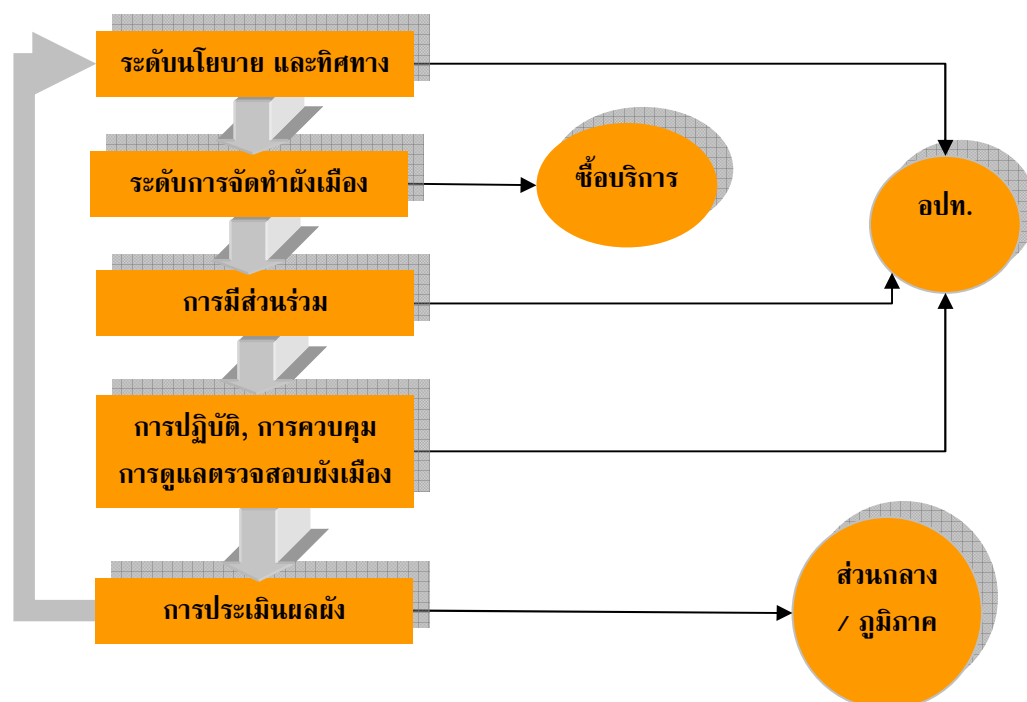
(4) **ระดับการประเมินผลผัง** เพื่อให้การประเมินผลมีประสิทธิภาพและป้องกันการครหา เนื่องจากการปฏิบัติตามผังเมืองเป็นเรื่องที่มีผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ จึงสมควรให้คนกลางอันได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด) และราชการบริหารส่วนกลาง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ดำเนินการประเมินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) **ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผัง** ควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร และจัดกระบวนการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและให้ความคิดเห็น และนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการวางผังเมือง

จากฐานคิดดังกล่าว รูปแบบการโอนภารกิจด้านการวางผังเมือง สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 10.5 ดังนี้

แผนภาพที่ 10.5

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะด้านการผังเมืองที่เสนอ



10.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

การผังเมืองเป็นบริการด้านการพัฒนาและความมั่นคงของรัฐซึ่งประชาชนจะได้รับประโยชน์ทางอ้อม โดยบริการเป็นการกำหนดแผนผังการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ได้บูรณาการกันทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ผังเมืองจึงเป็นเสมือนเครื่องมือหลักที่จะนำไปสู่สภาพสังคมตามที่มุ่งหมายไว้ โดยผลกระทบของการบริการด้านผังเมืองนี้มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าในการจัดบริการด้านผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ในปัจจุบันเริ่มดำเนินการทยอยถ่ายโอนภารกิจมาให้ปฏิบัติสามารถวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าเชิงภารกิจในการจัดบริการตามองค์ประกอบหรือมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

ประการแรก ประสิทธิภาพ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อได้เปรียบในการจัดบริการผังเมืองในด้านที่ตั้งและความใกล้ชิดกับพื้นที่ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ ฉะนั้น จึงมีศักยภาพที่จะรู้ความต้องการของคนในพื้นที่เป็นอย่างดี โดยเฉพาะผ่าน

ช่องทางการมีส่วนร่วมของชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของบริการฯ ที่จะก่อให้เกิดผังเมืองเพื่อการพัฒนาพื้นที่จึงมีศักยภาพที่จะบรรลุความสำเร็จได้ รวมถึงสามารถก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนได้ เนื่องจากความใกล้ชิดในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงรู้สภาพปัญหาเป็นอย่างดี การมีส่วนร่วมหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ทำได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง อย่างไรก็ตาม บริการฯ การผังเมืองเป็นบริการฯ ที่มีความซับซ้อน ใช้ความรู้หลากหลายด้านในการดำเนินงาน ดังนั้น ลำพังเพียงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถกระทำได้บรรลุวัตถุประสงค์หรือก่อให้เกิดคุณภาพในการดำเนินงานได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น การสร้างการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง เป็นต้น ส่วนงานด้านวิชาการที่ต้องใช้เทคนิคซับซ้อนในการวิเคราะห์สภาพและความต้องการ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพียงลำพังโดยเฉพาะปัจจุบันอาจกระทำได้ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสบการณ์ในการกิจด้านนี้ รวมถึงไม่มีบุคลากร ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์ และเทคโนโลยี รองรับการทำงานอย่างเพียงพอ งานด้านวิชาการในการผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีศักยภาพดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดประสิทธิผลได้ยากลำบากพอสมควร ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการในส่วนนี้เองได้ ก็อาจสามารถซื้อบริการได้จากบริษัทเอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ อาทิ สถานศึกษา กรมโยธาธิการฯ ได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงาน

ประการที่สอง ประสิทธิภาพ ปัจจัยในด้านต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านการผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพัฒนาในส่วนนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทุนทางด้านความรู้และเทคโนโลยี เนื่องจากการกิจการผังเมืองเป็นภารกิจที่ใช้เทคโนโลยีวิชาการขั้นสูงและหลากหลายด้านประกอบกัน รวมทั้งต้องใช้เครื่องมืออุปกรณ์เฉพาะที่มีราคาแพง เช่น เครื่องระบุพิกัด ระบบ GIS เป็นต้น ดังนั้น ประสิทธิภาพการปฏิบัติการกิจเมื่อมองในมุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่น่าจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบระหว่างผลผลิตที่จะได้รับกับต้นทุน โดยเฉพาะในระยะสั้น เนื่องจากมีต้นทุนด้านต่างๆ มาก รวมถึงต้นทุนด้านเวลาและทรัพยากรต่างๆ ที่ต้องทุ่มเทให้กับภารกิจในด้านนี้ เมื่อเทียบกับผลผลิต (Outputs) อันได้แก่ ผังเมืองที่ควรจะได้ แต่ทั้งนี้ หากพิจารณาในมุมมองด้านองค์กร (Organization Perspective) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลงทุนในด้านบุคลากรและเครื่องมือการกิจการผังเมือง ในระยะยาวอาจทำให้เกิดประสิทธิภาพการปฏิบัติการกิจมากยิ่งขึ้นได้ในอนาคต เนื่องจากบริการฯ ด้านนี้ถือว่าเป็นบริการฯ ที่มีความสำคัญมาก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องเป็นผู้ปฏิบัติและพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองมีศักยภาพที่จะวางผังเมืองได้เอง ก็น่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเรื่องความประหยัของการผังเมืองจะมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก ดังนั้น จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ได้ง่าย ทำให้ต้นทุนการจัดบริการสูงขึ้นความประหยัจึงลดลง

ดังนั้น การดำเนินงานด้านการผังเมืองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านวิชาการจึงมีปัญหาด้านประสิทธิภาพพอสมควร

ประการที่สาม ผลกระทบ ในด้านผลกระทบ บริการด้านผังเมืองถือว่ามีส่วนต่อประชาชนในด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็น การกำหนดถึงกิจกรรมใดที่กระทำได้ หรือกระทำไม่ได้ในพื้นที่หนึ่งๆ ซึ่งการกำหนดต้องคำนึงในปัจจัย ต่างๆ อย่างรอบคอบ อาทิ ลักษณะทางกายภาพ สิ่งแวดล้อม สภาพทางสังคม และความต้องการของ ประชาชน เป็นต้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างสูงสุด บริการฯ ด้านการผังเมืองจึงสำคัญและมี ผลกระทบในด้านต่างๆ การจัดบริการฯ ด้านผังเมืองจึงมีความคุ้มค่าต่อการพัฒนาเป็นอย่างมาก

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาประเด็นความคุ้มค่าเชิงภารกิจ การจัดบริการฯ ด้านการผัง เมืองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงลำพังในปัจจุบันอาจไม่เกิดความคุ้มค่ามากนัก โดยเฉพาะด้าน ประสิทธิภาพหรือปัจจัยด้านการเงินในระยะสั้นรวมถึงความประหยัดในการใช้ทรัพยากร แต่ทั้งนี้หาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพสามารถใช้ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินลงทุนเพื่อ พัฒนาบริการฯ ด้านนี้เอง ในระยะยาวก็อาจทำให้เกิดความคุ้มค่าได้ และเมื่อพิจารณาถึงประสิทธิผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพดำเนินการได้โดยเฉพาะในส่วนกระบวนการมีส่วนร่วม แต่งาน ด้านวิชาการผังเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องได้รับการพัฒนาอีกมาก การดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความคุ้มค่าได้ต้องได้รับการช่วยเหลือและพัฒนาจากองค์กรอื่น โดยเฉพาะในด้านความรู้ เครื่องมือ และเทคโนโลยี ดังนั้น รูปแบบการดำเนินการในภารกิจการผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ดำเนินการเองโดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีความ พร้อมในงานด้านวิชาการของการวางผังเมืองก็สามารถซื้อบริการจากบริษัทที่ปรึกษาเอกชนหรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ อาทิ สถานศึกษา หรือกรมโยธาธิการฯ ได้

10.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจการผังเมืองมีหน่วยงานที่สำคัญเกี่ยวข้องอยู่หลายหน่วยงานซึ่งประสานหน้าที่กัน เพื่อให้เกิดการวางและบังคับใช้ผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หน่วยงานแรกที่เกี่ยวข้อง โดยตรง คือ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในภารกิจ การผังเมือง หน่วยงานที่สองคือ **ราชการบริหารส่วนกลาง** ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยงาน ด้านการผังเมืองเป็นภารกิจที่ต้องใช้ความรู้เชิงเทคนิคขั้นสูง กรมโยธาธิการจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการ เป็นที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงาน ซึ่งในปัจจุบันกรมฯ ได้สร้าง หลักสูตรและจัดอบรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดีโดยมีทั้งภาควิชาการและภาคปฏิบัติ ทั้งนี้ เมื่อพ้นระยะการถ่ายโอนภารกิจไป ทางกรมฯ เองก็ควรมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงให้กับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ เนื่องจากภารกิจการผังเมืองมีความซับซ้อน กรมฯ ในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์จึงควรสร้างระบบการปรึกษาและให้องค์ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในอนาคต นอกจากนี้ บทบาทที่สำคัญของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกประการหนึ่งคือ การเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประเมินผลผังรวมถึงรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาด้านผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ในการจัดทำผังเมือง ยิ่งไปกว่านั้น ราชการบริหารส่วนกลางยังอาจปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเป็นหน่วยงานผู้ให้บริการ (Provider) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองซึ่งเป็นงานเชิงเทคนิคได้ แต่ทั้งนี้กรมฯ ควรจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ขึ้นโดยเฉพาะเพื่อมีหน้าที่ประกอบกิจการรับวางและจัดทำผังเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่กรมฯ อาจจัดตั้งขึ้นนั้นจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่มีระบบการคลังและงบประมาณ รวมถึงระบบการทำงานเป็นของตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการด้านการวางและจัดทำผังเมืองแก่กรมฯ และองค์กรอื่นโดยเฉพาะ (โปรดดูบทที่ 2)

หน่วยงานหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อมาคือ **สถานศึกษาบริษัทเอกชน** ที่รับจ้างศึกษาวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการรับจ้างวางและจัดทำผังเมืองด้วย องค์กรเหล่านี้มีส่วนสำคัญในภารกิจการผังเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากงานการวางและจัดทำผังเมืองเป็นงานเทคนิคขั้นสูงที่ต้องใช้ความรู้หลายด้านประกอบกันรวมถึงต้องใช้ความชำนาญในการดำเนินงานด้วย สถานศึกษา หรือบริษัทเอกชนเหล่านี้จึงเป็นภาคส่วนที่สำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองได้เองสามารถจ้างมาให้ดำเนินการแทนได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้ให้ความคิด อำนวยความสะดวก กำกับและควบคุมการดำเนินการของสถานศึกษาและเอกชนเหล่านี้ให้เป็นไปตามที่ต้องการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องจ้างบุคลากรด้านวิศวกรหรือนักผังเมืองเพื่อมาจัดทำผังเมืองในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคส่วนสุดท้ายซึ่งมีความสำคัญต่อภารกิจการผังเมืองเป็นอย่างมากคือ **ภาคประชาชน** เนื่องจากผลผลิตของภารกิจ อันได้แก่ ผังเมือง จะมีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ในเขตผังเมืองนั้น การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจผังเมืองในกระบวนการต่างๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพื่อให้ผังเมืองที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นการประสานความต้องการจากคนในพื้นที่อย่างแท้จริงและเพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่จึงควรสร้างความรู้ ความเข้าใจให้การประชาสัมพันธ์ สร้างเครือข่าย เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและชุมชนอย่างทั่วถึง.



11

การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุมภารกิจจำนวนมาก และเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินถือเป็นบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function)¹ อันเป็นภารกิจที่ต้องใช้ความระมัดระวังมิให้ผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลใดก่อความไม่สงบเรียบร้อยและไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินหรือก่ออันตรายแก่ประชาชนผู้อื่นได้ ดังนั้น บริการสาธารณะในด้านนี้จึงเป็นบริการที่รัฐต้องพึงกระทำจะละเว้นเสียมิได้

แม้บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะเป็นบริการที่มีความสำคัญดังกล่าวแล้ว แต่ก็เป็นบริการที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมหลายภารกิจ รวมทั้งเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงเป็นจำนวนมาก หากบริการสาธารณะในด้านนี้กระจุกตัวอยู่แต่ส่วนกลางของประเทศ อาจทำให้ไม่สนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมได้อย่างทันทั่วถึง การกระจายอำนาจ (Decentralization) อันเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามบทบัญญัติของกฎหมาย² น่าจะทำให้เกิดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ย่อมจะรู้สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยบางประการ รวมถึงบทบาทการส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงควรถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ อาทิ การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น งานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน และการตรวจตราร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดและมีผลต่อประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรแบ่งเบาภาระของส่วนกลางและจัดบริการสาธารณะในด้านนี้ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่อย่างสูงสุด

¹ ชัช เจริญทอง, “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542, น.1 และ 6.

² เพิ่งอ้าง, น.2.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จึงได้บัญญัติการถ่ายโอนภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในมาตราที่ 16 (30) และมาตราที่ 17 (23) ความว่า

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

.....

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

.....

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

แม้จะกำหนดตามตัวบทกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติ แต่งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินก็ได้ปฏิบัติได้โดยง่าย เนื่องจากผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้ในข้อกฎหมายเป็นอย่างดี เพราะเป็นภารกิจที่ครอบคลุมกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เช่น งานการเปรียบเทียบคดีอาญาหรือบางภารกิจจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะซับซ้อนและใช้เทคนิคทางวิชาการ เช่น งานการกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษารูปแบบการจัดบริการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ทั้งนี้ในการศึกษาจะต้องพิจารณาถึงแผนการถ่ายโอนภารกิจ สถานภาพการถ่ายโอนและสภาพปัญหา ตลอดจนการดำเนินการและสภาพปัญหาในปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ต่อไป โดยทั้งหมดมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

11.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ ภารกิจในการถ่ายโอนและขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

11.1.1 ภารกิจในการถ่ายโอน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านที่ 3 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้บัญญัติให้มีการถ่ายโอนภารกิจอยู่หลายภารกิจ โดยเกี่ยวข้องกับกรมหรือส่วนราชการที่เทียบเท่ากรมรวม 6 กรม โดยมีรายละเอียด คือ

(1) **กระทรวงมหาดไทย** มีภารกิจที่จะถ่ายโอน 6 ภารกิจ จากหน่วยงานระดับกรม 2 หน่วยงาน คือ กรมการปกครอง มีภารกิจที่ถ่ายโอน คือ การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น กำหนดให้ถ่ายโอนในปี 2546-2547 ภารกิจด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ถ่ายโอนให้เทศบาลภายในปี 2545 การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะถ่ายโอนภายในปี 2546-2547 การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ ถ่ายโอนในปี 2546 และการอนุญาตตั้งโรงแรม ถ่ายโอนภายในปี 2546 เช่นเดียวกัน โดยภารกิจทั้งหมดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ต่อมาคือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจที่ถ่ายโอน คือ การอนุญาตให้เล่นการพนัน ถ่ายโอนให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ภายในปี 2546 โดยเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ

(2) **กระทรวงพลังงาน** โดยกรมธุรกิจพลังงาน มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนแยกเป็น 3 ภารกิจย่อย คือ การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายเชื้อเพลิงรายย่อย) กำหนดถ่ายโอนภายในปี 2546-2547 ภารกิจการรับแจ้งประกอบกิจการและตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง ประเภท ง. และประเภท จ. โดยให้ถ่ายโอนภายในปี 2546-2547 และการอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตราสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. ประเภท ข. ประเภท ค. ลักษณะที่สอง และประเภท จ. ลักษณะที่สอง โดยให้ถ่ายโอนภายในปี 2546-2547 โดยสรุปการถ่ายโอนของกรมธุรกิจพลังงานเกี่ยวกับการตรวจตรา รับแจ้ง และอนุญาตการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงในลักษณะต่างๆ ซึ่งต้องถ่ายโอนภายในปี 2546-2547 และทั้งหมดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ

(3) **สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** ต้องถ่ายโอนภารกิจ 2 ภารกิจ คือ การออกใบสั่งปรับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เฉพาะความผิดการจอดรถในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร และอำนาจเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

ข้อบัญญัติท้องถิ่นและตามพระราชบัญญัติ 17 ฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติรักษาคลอง รศ.121 พระราชบัญญัติสำหรับรักษาข้างป่า พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติควบคุมการขุดถนน พ.ศ.2484 เป็นต้น ซึ่งเป็นความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ทั้งหมด กำหนดให้ถ่ายโอนให้กับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. ภายในปี 2546 และเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ

(4) **กระทรวงคมนาคม** เป็นภารกิจในส่วนของกรมการขนส่งทางบกในอำนาจการรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478 กำหนดถ่ายโอนให้กับ อบจ. และ กทม. ภายในปี 2546 โดยเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ

(5) **กระทรวงการคลัง** กรมสรรพสามิตจะต้องถ่ายโอนภารกิจการอนุญาตให้ขายสุรา และยาสูบให้กับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ภายในปี 2546 และกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ รายละเอียดดูได้จากตารางที่ 11.1

ตารางที่ 11.1

สรุปแผนปฏิบัติการฯ ภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน	ประเภทของกลุ่มงาน
1	การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น	กรมการปกครอง	2546 - 2547	เทศบาล, อบต., อบจ.	หน้าที่ที่ต้องทำ
2	ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน	กรมการปกครอง	2545	เทศบาล	หน้าที่ที่ต้องทำ
3	การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ	กรมการปกครอง	2546 - 2547	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
4	การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ	กรมการปกครอง	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	
5	การอนุญาตตั้งโรงแรม	กรมการปกครอง	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
6	การอนุญาตให้เล่นการพนัน	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ

ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน	ประเภทของกลุ่มงาน
7	การรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง	กรมธุรกิจพลังงาน	2546 - 2547	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
8	การออกใบสั่งการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
9	อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่นและตาม พ.ร.บ. 17 ฉบับ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
10	การรับจดทะเบียนตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ.2478	กรมการขนส่งทางบก	2546	อบจ., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ
11	การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ	กรมสรรพสามิต	2546	เทศบาล, เมืองพัทยา, อบต., กทม.	หน้าที่ที่ต้องทำ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.285-290.

สรุปโดยรวมภารกิจที่ถ่ายโอนในบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับโอนจากกรมหรือส่วนราชการที่เทียบเท่ากรมรวม 6 กรม ขอบข่ายงานตามภารกิจที่ถ่ายโอนจึงมีความหลากหลายตั้งแต่อำนาจการเปรียบเทียบคดีอาญา การจัดงานทะเบียน ได้แก่ ทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนสัตว์พาหนะ และทะเบียนพาหนะ งานเกี่ยวกับสาธารณสุขสถานต่างๆ ได้แก่ สถานบริการ โรงแรม สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และงานเกี่ยวกับอบายมุข สิ่งเสพติดของมีเมา ได้แก่ การพนัน สุราและยาสูบ ทั้งหมดถือเป็นงานที่รัฐต้องทำการควบคุม อนุญาต ตรวจตรา และบังคับเพื่อให้เป็นไปตามข้อกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่บ้านเมือง และเกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนต่อไป ภารกิจทั้งหมดจึงหน้าที่ที่ต้องทำ ซึ่งส่วนใหญ่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา เป็นผู้ดำเนินการ ส่วนภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการเช่นเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ การเปรียบเทียบคดีอาญา การออกใบสั่งและการเปรียบเทียบปรับ ส่วนงานการรับจดทะเบียนพาหนะต่างๆ ให้ถ่ายโอนเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในระดับบน อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครด้วย สำหรับปีที่ถ่ายโอนตามแผนฯ กำหนดการถ่ายโอนในระหว่างปี 2545-2547

11.1.2 ขอบเขตการถ่ายโอน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไว้ในด้านที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ข้อ 3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งแต่ละภารกิจในบริการสาธารณะด้านนี้ มีขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจดังต่อไปนี้

(1) การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น

ตามขอบเขตภารกิจที่ถ่ายโอนจากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสำหรับผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยมีข้อบังคับว่าด้วยการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีละเมิดเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด วางเป็นระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองถือปฏิบัติอยู่แล้ว โดยในการถ่ายโอนภารกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องประกาศให้เทศบาลทุกแห่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ และกระทรวงมหาดไทยจะต้องแก้กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้ อบต. มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ

(2) ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนตามแผนปฏิบัติการฯ ระบุว่า “ถ่ายโอนทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนให้เทศบาล” เป็นผู้ดำเนินการจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เทศบาลที่ได้รับการถ่ายโอนจากแผนปฏิบัติการฯ เป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะมาจากสุขาภิบาลเดิม

(3) การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ

การถ่ายโอนภารกิจการจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะมีขอบเขตตามแผนปฏิบัติการฯ คือ “ให้ถ่ายโอนงานการจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 ให้เทศบาลเมืองพัทยา อบต. และ กทม. เป็นผู้ดำเนินการ” โดยระบุให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 และระเบียบการสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 เพื่อการถ่ายโอน สำหรับการสอบสวนคดีในการกระทำความผิด การทำนิติกรรมและการขายทอดตลาดสัตว์พาหนะเป็นหน้าที่ของอำเภอ/กิ่งอำเภอ

(4) การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ

กำหนดให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 ทั้งนี้ กำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งสถานบริการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ และผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคม

(5) การขออนุญาตตั้งโรงแรม

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตและรับจดทะเบียนให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรม และให้เป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 ให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. และตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้แก้ไขพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 โดยให้มีคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตจัดตั้งโรงแรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) การอนุญาตให้เล่นการพนัน

ขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้เล่นการพนันให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต โดยการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้เล่นการพนันตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยคณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้เล่นการพนันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ และผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคม และประเภทของการพนันที่ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(7) การรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการ และตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดขอบเขตการถ่ายโอน คือ “ให้ถ่ายโอนงานการอนุญาตให้เก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด รวมทั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 ยกเว้นคลังน้ำมัน สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ฉ. รถขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง และระบบขนส่งน้ำมันทางท่อให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไข และมาตรฐานที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนด ในระยะเริ่มแรก หาก อบต. ไต ไม่สามารถรับการถ่ายโอนภารกิจข้างต้นได้ ก็ให้มอบให้ อบจ. เป็นผู้ดำเนินการไปพลางก่อน จนกว่า อบต. นั้นจะสามารถรับถ่ายโอนภารกิจได้” ดังนั้น หากพิจารณาสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งมีทั้งหมด 3 ลักษณะ พบว่า มีการถ่ายโอน 2 ลักษณะ และสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งหมด 8 ประเภทและลักษณะย่อย มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 ประเภทและลักษณะย่อย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.1) สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง มี 3 ลักษณะ ดังนี้

- 1) ลักษณะที่ 1 ได้แก่ สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด (ร้านจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย) ประกอบด้วย น้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก มีปริมาณไม่เกิน 40 ลิตร หรือชนิดไวไฟปานกลางมีปริมาณไม่เกิน 227 ลิตร หรือชนิดไวไฟน้อย มีปริมาณไม่เกิน 454 ลิตร กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ลักษณะที่ 2 ได้แก่ สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด (โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร) ประกอบด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก มีปริมาณเกิน 40 ลิตร แต่ไม่เกิน 454 ลิตร หรือชนิดไวไฟปานกลาง มีปริมาณเกิน 227 ลิตร แต่ไม่เกิน 1,000 ลิตร หรือชนิดไวไฟน้อย มีปริมาณเกิน 454 ลิตร แต่ไม่เกิน 15,000 ลิตร กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ลักษณะที่ 3 ได้แก่ สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด (โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่) ประกอบด้วย น้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก มีปริมาณเกิน 454 ลิตรขึ้นไป หรือชนิดไวไฟปานกลางมีปริมาณเกิน 1,000 ลิตรขึ้นไป หรือชนิดไวไฟน้อย มีปริมาณเกิน 15,000 ลิตรขึ้นไป แต่ปริมาณทั้งหมดต้องไม่เกิน 500,000 ลิตร ลักษณะนี้ไม่มีการถ่ายโอน

7.2) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง แบ่งเป็น 6 ประเภท คือ

- 1) ประเภท ก. ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบก ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ติดเขตทางหลวง ถนนสาธารณะหรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งมีขนาดความกว้างตามที่กรมธุรกิจพลังงานประกาศกำหนด และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดิน (สถานีบริการติดถนนใหญ่) กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ประเภท ข. ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงให้บริการแก่ยานพาหนะทางบก ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ติดถนนสาธารณะหรือถนนส่วนบุคคลที่มีความกว้างตามที่กรมธุรกิจพลังงานประกาศกำหนด และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดิน (สถานีบริการติดถนนซอย) กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ประเภท ค. มี 2 ลักษณะดังนี้
 - (3.1) ลักษณะที่ 1 ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบกที่มีการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลาง หรือชนิดไวไฟน้อยมีปริมาณไม่เกิน 10,000 ลิตร และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง

ไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดิน (ปั๊มถังลอยริมถนนขนาดเล็ก)
กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (3.2) ลักษณะที่ 2 ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบกที่มีการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลาง หรือไวไฟน้อย มีปริมาณเกิน 10,000 ลิตรขึ้นไป และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดิน (ปั๊มถังลอยริมถนนขนาดใหญ่) กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ประเภท ง. ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก ชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อยไว้ในถังน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั๊มหลอดแก้วมือหมุน) กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ประเภท จ. มี 2 ลักษณะ ดังนี้
- (5.1) ลักษณะที่ 1 ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่เรือที่มีปริมาณการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อย มีปริมาณไม่เกิน 10,000 ลิตร และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดิน หรือถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ติดตั้งภายในโป๊ะเหล็ก (สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก) กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5.2) ลักษณะที่ 2 ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่เรือที่มีปริมาณการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อยมีปริมาณเกิน 10,000 ลิตร ขึ้นไป และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดินหรือถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ติดตั้งภายในโป๊ะเหล็ก หรือเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก ชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อยไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดิน (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่) กำหนดให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) ประเภท ฉ. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่อากาศยาน กำหนดไม่มีการถ่ายโอนภารกิจ

สำหรับคลังน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีปริมาณเกิน 500,000 ลิตรขึ้นไป ไม่มีการถ่ายโอน โดยลักษณะของสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงรวมถึงประเภทของสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง แสดงได้ดังตารางที่ 11.2

ตารางที่ 11.2

ลักษณะและประเภทของสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการถ่ายโอน

ลำดับ	ลักษณะ / ประเภท	คำอธิบาย	ขอบเขตการถ่ายโอน	
			ถ่ายโอน	ไม่ถ่ายโอน
สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง			2	1
1	ลักษณะที่ 1	ร้านจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย	✓	
2	ลักษณะที่ 2	โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร	✓	
3	ลักษณะที่ 3	โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่		✓
สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			7	1
4	ประเภท ก.	สถานีบริการติดถนนใหญ่	✓	
5	ประเภท ข.	สถานีบริการติดถนนซอย	✓	
6	ประเภท ค. ลักษณะที่ 1	ปั้มถังลอยริมถนนขนาดเล็ก	✓	
7	ประเภท ค. ลักษณะที่ 2	ปั้มถังลอยริมถนนขนาดใหญ่	✓	
8	ประเภท ง.	ปั้มหลอดแก๊วมือหมุน	✓	
9	ประเภท จ. ลักษณะที่ 1	สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก	✓	
10	ประเภท จ. ลักษณะที่ 2	สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่	✓	
11	ประเภท ฉ.	สถานีบริการแก๊วอากาศยาน		✓

(8) การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เฉพาะความผิดที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกใบสั่งและเปรียบเทียบปรับ

(9) อำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

ข้อบัญญัติท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติ 17 ฉบับ

ขอบเขตภารกิจอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติต่างๆ ในแผนปฏิบัติการฯ ได้แบ่งขอบเขตภารกิจเอาไว้ 3 ประการ คือ

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ในข้อหาจอดหรือกีดขวางการจราจร
- 2) ข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการได้เอง
- 3) ความผิดตามพระราชบัญญัติต่างๆ 17 ฉบับ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ดังนี้

3.1) ความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดมูลเหตุหรือ

3.2) ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ 17 ฉบับ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติรักษาคล่อง รศ.121 2) พระราชบัญญัติตามช้าง รศ.127 3) พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ รศ.250 4) พระราชบัญญัติกำจัด ผักตบชวา พ.ศ.2456 5) พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ.2464 6) พระราชบัญญัติควบคุม สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2481 7) พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 8) พระราชบัญญัติ ควบคุมการขอยาน พ.ศ.2484 9) พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ.2487 10) พระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 11) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 12) พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505 13) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 14) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 15) พระราชบัญญัติ คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ.2535 16) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และ 17) พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

ทั้งนี้ ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบปรับหรือยินยอมแต่ไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ กำหนด ให้ส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป

(10) การรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติ การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478

ขอบเขตการถ่ายโอนการรับจดทะเบียนพาหนะตามพระราชบัญญัติต่างๆ ในแผนปฏิบัติการ การฯ กำหนดให้ถ่ายโอนอำนาจการรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478 ให้แก่ อบจ. และ กทม. ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการรับจดทะเบียนที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด โดย ให้แก่ไขพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478 เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจการถ่ายโอนอำนาจการรับจดทะเบียน ให้แก่ อบจ. และ กทม.

(11) การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ

ตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดขอบเขตการถ่ายโอน โดยให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้ ขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและขายยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ทั้งนี้ ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

11.2

สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

จากการสำรวจข้อมูลทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ประกอบกับรายงานของส่วนกลางและแผนกระจายอำนาจฯ และคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงบทบาทและภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้ดำเนินการถ่ายโอนไปแล้วประมาณครึ่งหนึ่งของภารกิจทั้งหมด โดยภาพรวมทั้งหมดมีรายละเอียดดังนี้

(1) การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น

ภารกิจการเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่นได้ถ่ายโอนภารกิจจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เรียบร้อยแล้ว โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดบทบัญญัติให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบในคดีที่เป็นความผิดตามข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ และข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ดังนี้

1) ละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น

- ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือ
- ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- ผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบปรับ

2) ความผิดตามกฎหมายอื่น

- ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือ
- ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
- ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบปรับ

(2) ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

ภารกิจด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ถ่ายโอนให้แก่เทศบาล ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2544 ก่อนแผนปฏิบัติการฯ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นไปตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 มาตรา 12 ที่บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรเมื่อพ้นสองปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ กรมการปกครองจึงได้มอบเอกสารงานทะเบียนราษฎรให้เทศบาลตำบลในฐานะสำนักทะเบียนท้องถิ่นเช่นเดียวกับสำนักทะเบียนอำเภอ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ที่ระบุในมาตรา 8 (5) ว่า เมื่อมีสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล ให้

ปลัดเทศบาลเป็นนายทะเบียนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในส่วนของการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนภารกิจ กรมการปกครองได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- จัดทำแผนงานเตรียมการมอบงานทะเบียนราษฎรให้เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลง ฐานะมาจากสุขาภิบาล 980 แห่ง โดยได้กำหนดกิจกรรม ขั้นตอน และแนวทาง รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้อำเภอและเทศบาลตำบลเตรียมความพร้อม ในการมอบและรับมอบงานทะเบียนราษฎรในด้านต่างๆ ให้อำเภอคัดแยกทะเบียนบ้าน และหลักฐานทะเบียนราษฎรทุกประเภทที่จะมอบ ให้เทศบาลจัดเตรียมสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ที่จะใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดให้เจ้าหน้าที่ได้ศึกษาและดูงานการ ให้บริการด้านทะเบียนราษฎรที่สำนักทะเบียนอำเภอ
- จัดทำโครงสร้างการแบ่งงาน และกรอบอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ประจำสำนัก ทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบล
- จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับวัสดุครุภัณฑ์ที่เทศบาลจะต้องใช้ในการปฏิบัติงานทะเบียน ราษฎร
- ประชุมชี้แจง ชักชวนความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
- จัดทำคู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรเพื่อให้ท้องถิ่นใช้ศึกษาและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้จัดอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบในการ ปฏิบัติงานแก่สำนักทะเบียนท้องถิ่นทุกปี โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสมาคมสันนิบาต เทศบาลแห่งประเทศไทย เพื่อให้สามารถดำเนินการให้บริการประชาชนในพื้นที่ได้อย่างถูกต้องและมี ประสิทธิภาพ โดยในการดำเนินการเพื่อการถ่ายโอนภารกิจ ทางกรมการปกครองได้ดำเนินการคัดแยก ทะเบียนบ้านและหลักฐานทะเบียนราษฎรทุกประเภทที่จะมอบให้เทศบาลระหว่างเดือนกันยายน 2543- เดือนกุมภาพันธ์ 2544 ต่อมาได้จัดเตรียมสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานและให้บริการ ประชาชนระหว่างเดือนกันยายน 2543-เดือนกุมภาพันธ์ 2544 จัดเตรียมบุคลากรที่จะปฏิบัติงาน ทะเบียนราษฎร ช่วงก่อน พ.ศ.2544 จากนั้นจึงประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในเขตเทศบาลทราบระหว่าง มีนาคม-พฤษภาคม 2544 จนมอบงานทะเบียนราษฎรในวันที่ 25 พฤษภาคม 2544 และให้จัดเก็บ หลักฐานทะเบียนราษฎรทุกประเภท และจัดเรียงบ้านเลขที่ รวมทั้งแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านให้ ถูกต้องตามระเบียบภายหลังรับมอบเอกสารทะเบียนราษฎรระหว่างวันที่ 25 พฤษภาคม-30 มิถุนายน 2544

ทั้งนี้ ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล หลายแห่งมีสภาพปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนอันเนื่องมาจากการขาดความพร้อมในด้านต่างๆ **ประการแรก** ด้านสถานที่ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งไม่มีสำนักงานเป็นของตนเอง หรือสถานที่คับแคบไม่เหมาะสมในการให้บริการ **ประการที่สอง** ด้านบุคลากร กล่าวคือ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงานหรือไม่ทราบแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดหาบุคลากร **ประการที่สาม** ด้านวัสดุอุปกรณ์ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีวัสดุอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติงาน รวมถึงไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และ**ประการสุดท้าย** ด้านงบประมาณ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการและไม่มีงบประมาณในการจ้างบุคลากรและจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์

ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานทะเบียนราษฎรอันเป็นผลทำให้เกิดความเสียหายได้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้ออกแนวทางการกำกับดูแลการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล เพื่อเป็นการสนับสนุนช่วยเหลือในการปฏิบัติงานให้สามารถดำเนินการได้ด้วยความสะดวกและถูกต้อง ตามหนังสือที่ มท 0310.1/ว 1355 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2544 ซึ่งให้จังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ดำเนินการดังนี้

- การควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอ และสำนักทะเบียนท้องถิ่น โดยให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักทะเบียนจังหวัด ตามมาตรา 8 (3) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียนจังหวัด ใช้อำนาจตามมาตรา 8 (3) วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่งตั้งให้นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้ช่วยนายทะเบียนจังหวัด ทำหน้าที่ตรวจ ติดตาม ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลเฉพาะเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลในพื้นที่อำเภอและกิ่งอำเภอ โดยให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2544 เป็นต้นไป เป็นเวลาติดต่อกันจนถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2544 และให้รายงานผลการปฏิบัติงานผ่านจังหวัด เพื่อแจ้งสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เป็นประจำ ทุกวันที่ 1 ของเดือน โดยเริ่มรายงานครั้งแรกในวันที่ 1 มิถุนายน 2544 จนถึงครั้งสุดท้ายในวันที่ 1 มกราคม 2545 ทั้งนี้ การรายงานแต่ละครั้งให้ระบุสถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และการให้บริการประชาชนของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลที่จัดตั้งใหม่ รวมถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและการแก้ไขที่ได้ดำเนินการ
- ในระยะเริ่มแรกของการรับมอบงานทะเบียนราษฎรไปปฏิบัติแทนอำเภอนั้น เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลหลายแห่ง อาจจะมีปัญหาเรื่องไม่มีบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้แต่งตั้งจากข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลระดับ 3 ขึ้นไป ในการนี้ หากจังหวัดได้รับแจ้งปัญหา

ดังกล่าวจากเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 617/2520 สั่งเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไปของที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ไปปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของเทศบาลตำบลดังกล่าวเป็นการชั่วคราว แล้วให้ปลัดเทศบาลในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นใช้อำนาจตามความในมาตรา 8 (5) วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แต่งตั้งข้าราชการดังกล่าว เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น ทั้งนี้ การแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติกิจการเทศบาล เป็นการชั่วคราว ให้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร และควรกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานให้ต่อเนื่องเพื่อสามารถให้บริการประชาชนได้ทุกวันทำการ

- กรณีเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลแห่งใดมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร ให้ประสานขอคำแนะนำหรือขอความช่วยเหลือจากอำเภอหรือกิ่งอำเภอในเขตพื้นที่ ในการนี้ ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอให้ความร่วมมือแก่เทศบาลตามที่จะสามารถดำเนินการได้โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ

(3) การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ

ภารกิจการจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ เป็นภารกิจที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนจากกรมการปกครอง ทั้งนี้ ตามแผนปฏิบัติการฯ กรมการปกครอง ต้องเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนภารกิจโดยจัดประชุมชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรของเทศบาลได้เข้าใจในกฎหมายทะเบียนสัตว์พาหนะและแนวทางการปฏิบัติงาน จัดเตรียมคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อแจกจ่ายให้บุคลากรของเทศบาล และจัดทำรายละเอียดงบประมาณเกี่ยวกับแบบพิมพ์ต่างๆ เพื่อให้เทศบาลจัดตั้งงบประมาณรองรับการปฏิบัติงานดังกล่าวด้วย

แต่ในปัจจุบัน ตามที่กรมการปกครองได้จัดส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) จัดขึ้นเมื่อวันอังคารที่ 27 ธันวาคม 2548 ณ โรงแรมเอดิสัน (กทม.) กรมการปกครองได้จัดทำความเห็นต่อการกิจการถ่ายโอนการจดทะเบียนสัตว์พาหนะ เพื่อรวบรวมเสนอ กกถ. นำไปเป็นข้อมูลปรับปรุงร่างแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ซึ่งกรมการปกครองมีความเห็นว่า “ไม่สมควรที่จะถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการจดทะเบียนสัตว์พาหนะ” ด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ

- 1) ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า การจดทะเบียนทุกๆ ประเภทที่ต้องใช้ในราชการรวมถึงทะเบียนสัตว์พาหนะด้วยนั้น ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ และเกี่ยวพันกับเรื่องการจดทะเบียนนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย
- 2) การกิจตามกฎหมายตั้งแต่พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 มีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 67 ปี โดยที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการเขต เป็นนายทะเบียน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เป็นผลให้เกิดความมั่นคงของชาติและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมและชุมชน
- 3) การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ เป็นทะเบียนที่ต้องให้บริการบนพื้นฐานของความมั่นคง ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นทะเบียนที่รัฐต้องควบคุม กำกับดูแล ปัจจุบันสำนักทะเบียนอำเภอ กิ่งอำเภอ และเขต ที่ให้บริการงานทะเบียนสัตว์พาหนะ จำนวน 926 แห่ง ครอบคลุมทั่วประเทศ ให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว ประกอบกับขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิในสัตว์พาหนะ และได้รับความพึงพอใจสูงสุด
- 4) ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการและพัฒนาในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนมีการกำหนดนโยบายแบบแผนวิธีการปฏิบัติให้ส่วนกลางเป็นศูนย์รวมของฐานข้อมูลเพื่อวางแผนพัฒนาประเทศ และแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

(4) การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 ในมาตรา 4 ให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ กำหนดบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้มีการจัดตั้งสถานบริการ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ ประชาชน/ภาคประชาสังคม ทำหน้าที่พิจารณาลั่นกรองและเสนอความเห็นการจัดตั้งสถานบริการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับเรื่องการขออนุญาตเพื่อเสนอกรรมการพิจารณาต่อไป นอกจากนี้ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้แต่งตั้งผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตจัดตั้งสถานบริการด้วย

(5) การอนุญาตตั้งโรงแรม

ภารกิจการอนุญาตตั้งโรงแรม ได้ถ่ายโอนจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เรียบร้อยแล้ว โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2548 ซึ่งแก้ไขคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้มีคณะกรรมการพิจารณาการขออนุญาตจัดตั้งโรงแรม ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคม ทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรอง และเสนอความเห็นการจัดตั้งโรงแรมต่อนายทะเบียน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 3 ออกประกาศกระทรวงแต่งตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจเป็นนายทะเบียน ทั้งนี้ ในการถ่ายโอนให้กำหนดเพิ่มเติมจากแผนปฏิบัติการฯ ให้แต่งตั้งผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นคณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตจัดตั้งโรงแรมด้วย

(6) การอนุญาตให้เล่นการพนัน

การอนุญาตให้เล่นการพนันเป็นภารกิจในส่วนของสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันยังดำเนินการถ่ายโอนไม่เสร็จสิ้น โดยอยู่ในระหว่างดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ทั้งนี้ ได้แก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 17 ให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้เล่นการพนันตามภารกิจที่ถ่ายโอน ออกกฎกระทรวงให้มีคณะกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตให้เล่นการพนัน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคม โดยทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองเสนอความเห็นการอนุญาตให้เล่นการพนัน และออกกฎกระทรวงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับเรื่องการขออนุญาตเล่นการพนันในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลั่นกรองเบื้องต้นเสนอกรมการพิจารณา

(7) การรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการ และตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

ภารกิจการรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการ และตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้ง 9 ประเภท ที่กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอนโดยกรมธุรกิจพลังงานได้ออกประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2546 เพื่อถ่ายโอนภารกิจให้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 และ 2 และประกาศกรมฉบับที่ 2 ณ วันที่ 12 ตุลาคม 2547 เพื่อถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3, 4 และ 5 (องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็ก) โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการรับแจ้ง อนุญาต และตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงในประเภทที่ถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 ซึ่งในปี 2546 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนรวม 1,283 แห่ง แบ่งเป็น เทศบาล 1,129 แห่ง, อบต. ชั้น 1 จำนวน 74 แห่ง, อบต. ชั้น 2 จำนวน 78 แห่ง และกรุงเทพมหานคร กับ พัทยา อีก 2 แห่ง ต่อมาในปี 2547 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนรวม 6,594 แห่ง แบ่งเป็น อบต. ชั้น 3 จำนวน 205 แห่ง, ชั้น 4 จำนวน 843 แห่ง และชั้น 5 จำนวน 5,546 แห่ง รวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งสิ้น 7,877 แห่ง โดยได้รับการถ่ายโอนจากสำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 1 ถึง 12 สำหรับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่อยู่ในส่วนภูมิภาค และได้รับการถ่ายโอนจากกรมธุรกิจพลังงานสำหรับกรุงเทพมหานคร รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 11.3

ตารางที่ 11.3

จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านน้ำมันเชื้อเพลิง

ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
2546	กรุงเทพมหานคร	1
	เมืองพัทยา	1
	เทศบาล	1,129
	อบต. ชั้น 1	74
	อบต. ชั้น 2	78
2547	อบต. ชั้น 3	205
	อบต. ชั้น 4	843
	อบต. ชั้น 5	5,546
รวมปี 2546		1,283
รวมปี 2547		6,594
รวมทั้งหมด		7,877

สรุปข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 ของกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ณ เดือนตุลาคม 2548 พบว่า มีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว 7,277 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 7,877 แห่ง ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนจำนวน 600 แห่ง ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจการรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการ และตรวจตราสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงดำเนินการถ่ายโอนไปแล้วร้อยละ 92 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนทั้งหมด โดยพื้นที่ที่ได้รับการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วร้อยละ 100 มี 6 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 4, 5, 8, 9, 10 และ 12 นอกนั้นอีก 6 พื้นที่ กำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอนภารกิจ โดยภายในปี 2549 การถ่ายโอนภารกิจน่าจะดำเนินการเสร็จสิ้น รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 11.4

ตารางที่ 11.4

สรุปข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542

หน่วยงาน	ผลการถ่ายโอน (ร้อยละ)	จำนวนสถานี ที่ยังไม่ถ่ายโอน
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 1	66.67	ขาด 262 แห่ง
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 2	65.66	ขาด 59 แห่ง
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 3	99.77	ขาด 1 แห่ง
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 4	100.00	
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 5	100.00	
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 6	99.41	ขาด 5 แห่ง
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 7	74.81	ขาด 228 แห่ง
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 8	100.00	
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 9	100.00	
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 10	100.00	
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 11	68.68	ขาด 45 แห่ง
สำนักงานพลังงานภูมิภาคที่ 12	100.00	

สำหรับการเตรียมความพร้อมเพื่อการถ่ายโอนภารกิจด้านน้ำมันเชื้อเพลิง กรมโยธาธิการ (เดิม) หรือ กรมธุรกิจพลังงาน (ปัจจุบัน) ต้องเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการหลักอยู่ 2 ประการ คือ **ประการแรก** การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน ทั้งนี้ กรมธุรกิจพลังงานได้ตั้งงบประมาณปี พ.ศ.2546 จำนวนประมาณ 3 แสนบาท เพื่อจัดทำคู่มือ ซึ่งรับผิดชอบโดยส่วนพัฒนาและกำกับมาตรฐาน สำนักความปลอดภัยธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง กระทรวงพลังงาน โดยได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2546 สามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตรวจสอบและควบคุมการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิงต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเพื่อใช้ในการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอีกทางหนึ่งด้วย โดยเนื้อหาภายในหนังสือประกอบด้วย โครงสร้างของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 โครงสร้างของกฎกระทรวงการประกอบกิจการควบคุมที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจตรา และบทกำหนดโทษ นอกจากนี้ หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานฯ ยังแนบแบบฟอร์มเอกสารต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานด้วย

การเตรียมความพร้อมของกรมธุรกิจพลังงาน **ประการที่สอง** คือ การจัดฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการปฏิบัติตามภารกิจด้านน้ำมันเชื้อเพลิงได้ ทั้งนี้ ได้มีการเตรียมวิทยากรเพื่อดำเนินการอบรมให้กับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สถาบันพัฒนาช่างโยธาหาดไทย (ขณะนั้น) จัดอบรมหลักสูตรสร้างวิทยากร จากสำนักโยธาธิการ (ขณะนั้น) 12 เขต และสำนักงานโยธาธิการจังหวัด (ขณะนั้น) รวม 80 คน ในเดือนกรกฎาคม 2545 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2546 ได้ตั้งงบประมาณสำหรับฝึกอบรมเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเงิน 5 ล้านบาท โดยใช้วิทยากรที่เตรียมไว้ จำนวน 80 คน แบ่งเป็น 12 เขต จัดอบรมให้แก่ พนักงาน กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 รวม 1,283 คน ต่อมาในปี 2547 จัดอบรมให้พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม สำหรับ อบต. ชั้น 3 ชั้น 4 และชั้น 5 จำนวน 6,594 คน ซึ่งหลักสูตรการฝึกอบรมในปี 2546 และ 2547 มีระยะเวลาการฝึกอบรมรุ่นละ 3 วัน และในปี 2548 เป็นต้นไป กรมธุรกิจพลังงานจะจัดการฝึกอบรมเพื่อเสริมศักยภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 ให้แก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมทุกปี โดยเป็นหลักสูตรการฝึกอบรมระยะเวลา 1 วัน นอกจากนี้ ยังมีการออกนิเทศทุกปีเพื่อสำรวจการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านน้ำมันเชื้อเพลิงว่าเป็นอย่างไรมีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่อีกด้วย

สำหรับการเตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนภารกิจด้านน้ำมันเชื้อเพลิงในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการแจ้งกรมธุรกิจพลังงานสำหรับกรุงเทพมหานคร หรือแจ้งสำนักงานพลังงานภูมิภาคสำหรับเมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) **หน่วยงานรองรับ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งสถานที่ตั้งหน่วยงานให้กรมธุรกิจพลังงาน หรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณีทราบเพื่อประสานการติดต่อ
- 2) **บุคลากร** จะต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง และต้องแจ้งรายชื่อให้กรมธุรกิจพลังงาน หรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณีทราบ เพื่อประสานการติดต่อ
- 3) **ข้อมูลสถานประกอบการกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสานกับกรมธุรกิจพลังงาน หรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณีในการจัดรวบรวมข้อมูลของสถานประกอบการที่มีอยู่เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตรวจตราต่อไป

นอกจากสิ่งที่ยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสานหรือแจ้งให้แก่กรมธุรกิจพลังงาน หรือสำนักงานพลังงานภูมิภาค ทั้งสามประการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์และแจ้งให้ประชาชนทราบถึงสถานที่ติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานด้านน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเมื่อกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคได้รับการแจ้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสาม

ประการข้างต้นแล้วจะดำเนินการถ่ายโอนหรือการรับมอบงาน โดยกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคจะดำเนินการรวบรวมรายละเอียดของงานที่ปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเอกสาร คำสั่ง ประกาศ ระเบียบการ และแบบพิมพ์ต่างๆ สำหรับการดำเนินงาน

สภาพปัญหาการถ่ายโอนภารกิจการรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการ และตรวจตราสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง คือ ประการแรก ด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติงานด้านน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนพอสมควร ต้องใช้ความรู้ด้านวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล และความรู้ด้านสายความปลอดภัยประกอบกัน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีเพียงช่างเทคนิคที่รับผิดชอบงานในส่วนนี้เท่านั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนทำหนังสือถึงสำนักงานพลังงานภูมิภาคในเขตพื้นที่ว่าไม่พร้อมที่จะรับถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง จึงขอให้สำนักงานพลังงานภูมิภาครับผิดชอบงานต่อไปก่อน เนื่องจากบุคลากรไม่เพียงพอ ดังเช่นกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหุบ จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามหนังสือที่ กส 81701/62 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 เป็นต้น

ประการที่สอง ปัญหาการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยงานด้านน้ำมันเชื้อเพลิงมีเนื้อหาของการปฏิบัติงานและข้อกำหนดที่จะต้องเรียนรู้อยู่หลายประการ รวมถึงความรู้ด้านสายความปลอดภัยซึ่งมักไม่มีการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาโดยทั่วไป และงานเทคนิคบางประการ เจ้าหน้าที่ของกรมฯเองอาจต้องใช้เวลาเป็นปีเพื่อเรียนรู้งาน แต่ระยะเวลาการอบรมเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ระยะเวลาอันสั้นเพียง 3 วัน เนื่องด้วยปัจจัยจำกัดต่างๆ ดังนั้น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานอย่างดีพอ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานกรมฯ จะคอยเป็นที่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถติดต่อประสานงานหรือข้อสงสัยหรือปัญหาอุปสรรคต่างๆ ได้ รวมถึงสามารถศึกษาได้จากคู่มือการปฏิบัติงานและเอกสารต่างๆ ซึ่งกรมฯ ได้รวบรวม โดยมีการรวบรวมเบอร์โทรศัพท์และที่อยู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมเอกสารแบบฟอร์มต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานด้วย

(8) การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

ภารกิจการออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอยู่ระหว่างการแก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งกำหนดบทบัญญัติให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการออกใบสั่ง และมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในข้อหาจราจรในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางทางจราจรตามมาตรา 57

**(9) อำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522
ข้อบัญญัติท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติ 17 ฉบับ**

ภารกิจอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติต่างๆ 17 ฉบับ ยังไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอยู่ระหว่างการแก้ไขพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้ง 17 ฉบับ ซึ่งกำหนดบทบัญญัติให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบปรับ

**(10) การรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522
พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478**

ภารกิจการรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478 ของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม “ยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจ” โดยกรมการขนส่งทางบกแจ้งว่า เนื่องจากการดำเนินการให้บริการสาธารณะในภาพรวม มีกระบวนการดำเนินงานต่างๆ เป็นระบบสัมพันธ์สอดคล้องต่อเนื่องกันทั่วประเทศ การดำเนินงานและเอกสารเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นงานที่ใช้เทคโนโลยีค่อนข้างสูง และมีความซับซ้อน หากคงภารกิจดังกล่าวไว้ที่กรมการขนส่งทางบกตามเดิมจะมีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขอให้มีการทบทวนยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจนี้

(11) การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ

ภารกิจการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบยังไม่มีถ่ายโอนจากกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง โดยอยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดว่า ให้แก้ไขกฎหมายมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนมีอำนาจอนุญาตให้ขายสุรา และแก้ไขกฎหมายมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนมีอำนาจอนุญาตให้ขายยาสูบ

โดยแต่เดิมภารกิจการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ กรมสรรพสามิตตั้งใจจะถ่ายโอนภารกิจเฉพาะการค้าปลีก ซึ่งจะใช้ระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจไม่นานนัก หากแต่เมื่อเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเห็นว่าภารกิจนี้เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยด้วย จึงควรส่งเรื่องไปให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาเห็นว่าควรให้อำนาจการออกใบอนุญาต การเพิกถอน และการเปรียบเทียบปรับทั้งระบบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเพิ่มเติมจากที่จะมอบภารกิจเฉพาะการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเฉพาะเรื่องการขาย

ผลการประชุมหารือร่วมกันระหว่างกรมสรรพสามิตและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้ข้อยุติ 4 ประการ คือ 1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบทุกประเภท ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมักจะไม่มีการค้าส่งขนาดใหญ่อยู่แล้ว 2) มอบอำนาจการออกใบอนุญาตและการเพิกถอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ 3) ค่าธรรมเนียมตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) เงินค่าปรับเฉพาะกรณีการกระทำความผิดให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน แต่อำนาจการเปรียบเทียบปรับยังเป็นของกรมสรรพสามิตตามเดิม เนื่องจากการเปรียบเทียบปรับตามการกระทำความผิดมีหลายประเภท เช่น เกี่ยวกับการลักลอบนำเข้าสุราและยาสูบผิดกฎหมายด้วย ดังนั้น กรมสรรพสามิตจึงดำเนินการในระดับภาพรวมรับผิดชอบหลายด้านจึงมีความพร้อมในภารกิจการเปรียบเทียบปรับมากกว่า โดยเงินค่าปรับเกี่ยวกับการอนุญาตก็จะดำเนินการส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีได้รับในหลักการแล้ว กำลังอยู่ในระหว่างการตรวจของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อส่งให้คณะรัฐมนตรียืนยันและนำเข้าสู่อำนาจต่อไป

สำหรับการเตรียมความพร้อมเพื่อการถ่ายโอนภารกิจนั้น กรมสรรพสามิตได้จัดทำคู่มือการออกใบอนุญาตขายสุราและยาสูบขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและยาสูบ และสามารถออกใบอนุญาตได้อย่างถูกต้องตามระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยคู่มือจะประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับงานการออกใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 1 ถึง 7, ใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 1 ถึง 3 และ ใบอนุญาตขายยาเส้นประเภทที่ 1 ถึง 2 รวมถึงมีการรวบรวมกฎหมายและแบบฟอร์มที่เกี่ยวข้องสำหรับการปฏิบัติงานด้วย

นอกจากการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานข้างต้นแล้ว สรรพสามิตยังได้จัดการบรรยายถึงภารกิจการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบเบื้องต้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสัมมนาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ด้วย จำนวน 32 ครั้ง รวมทั้งมีการแจกคู่มือเอกสารที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องด้วยภารกิจการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบยังไม่มีถ่ายโอน ดังนั้น หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก้ไขเสร็จสิ้นพร้อมที่จะถ่ายโอนก็จะมีการจัดฝึกอบรมอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้ต่อไป

สรุปสภาพปัญหาการถ่ายโอนภารกิจการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ มีความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจเนื่องจากการแก้ไขกฎหมาย โดยมีการเปลี่ยนแปลงในหลักการจากเดิมที่กรมสรรพสามิตต้องการถ่ายโอนแต่เพียงการค้าปลีก หากแต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องการให้ถ่ายโอนทุกประเภทและทุกงาน จึงต้องมีการตกลงหารือร่วมกันระหว่างกรมสรรพสามิตและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจนได้ข้อสรุปร่วมกัน การถ่ายโอนภารกิจจึงล่าช้าจากแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทั้งหมดนั้น สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 11.5

ตารางที่ 11.5

สถานภาพการภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

	ภารกิจที่ถ่ายโอน	สถานภาพการถ่ายโอน
1	การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น	✓
2	ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน	✓
3	การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ	✗
4	การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ	✓
5	การอนุญาตตั้งโรงแรม	✓
6	การอนุญาตให้เล่นการพนัน	✗
7	การรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง	ทยอยถ่ายโอน
8	การออกใบสั่งการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522	✗
9	อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่น และตาม พ.ร.บ. 17 ฉบับ	✗
10	การรับจดทะเบียนตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ.2478	ยกเลิกการถ่ายโอน
11	การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ	✗

ที่มา: ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ, www.dloc.opm.go.th.

สรุปได้ว่าบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีการถ่ายโอนแล้วประมาณครึ่งหนึ่งของภารกิจทั้งหมด โดยครึ่งหนึ่งที่ยังไม่มีการถ่ายโอน ส่วนใหญ่กำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเป็นภารกิจที่ยาก แต่สำหรับภารกิจของกรมการขนส่งทางบกในการรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ ได้ยกเลิกการถ่ายโอน นอกจากนี้ จากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กล่าวว่า มีการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องน้อยเกินไป อาทิ การเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรฯ มีการถ่ายโอนเฉพาะเพียงความรับผิดชอบในการจอดรถกีดขวางจราจรเท่านั้น³

³จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เทศบาลนครพิษณุโลก, 19 ตุลาคม 2548.

11.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะเห็นได้ว่า ภารกิจที่ถ่ายโอนทั้งหมดเป็นภารกิจที่หลากหลาย ทำให้ภารกิจเหล่านี้เมื่อถ่ายโอนแล้วจะกระจายอยู่ตามสำนักหรือกองต่างๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละภารกิจโดยเฉพาะภารกิจที่ได้มีการถ่ายโอนแล้วมีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะและสภาพปัญหาในการจัดบริการดังนี้

(1) การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น

การเปรียบเทียบคดีอาญา หมายถึง การดำเนินการทั้งหลายของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้ในการใช้ดุลยพินิจเห็นว่า คดีอาญาซึ่งผู้ต้องหากระทำความผิดนั้นไม่สมควรได้รับโทษถึงจำคุก มีอัตราโทษเพียงเล็กน้อย และไม่ต้องเสียเวลาในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงให้อำนาจเจ้าพนักงานกำหนดค่าปรับตามสมควรภายในอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ต้องหาชำระ แต่ผู้ต้องหาและผู้เสียหายต้องให้ความยินยอมตามที่เจ้าพนักงานกำหนดค่าปรับนั้น และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าพนักงานกำหนดภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกิน 15 วันแล้ว ให้คดีนั้นเลิกกัน ถือว่าเป็นอันสำเร็จเด็ดขาด และสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป⁴

การเปรียบเทียบคดีอาญานี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเทศกิจรองรับภารกิจนี้อยู่แล้ว โดยเทศกิจมีหน้าที่เฝ้าระวัง ป้องกันภัยในคดีเล็กๆ น้อยๆ อาทิ การบรรทุกน้ำหนักเกินและการวางสิ่งของกีดขวางทางเท้า ส่วนคดีใหญ่ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแจ้งให้ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการดำเนินงานตามภารกิจนี้จะไปตามข้อบังคับว่าด้วยการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีละเมิดเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย

สภาพปัญหาการจัดบริการการดำเนินงานในการจัดการเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่นของเจ้าหน้าที่เทศกิจจะมีในเรื่อง “การยอมรับในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประชาชน” เนื่องจากประชาชนจะยอมรับและเชื่อฟังเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าเทศกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติงานจะมีความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(2) ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 การให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรจะมีหน่วยงานบริการประชาชนทั้งในส่วนของสำนักทะเบียนอำเภอ (อำเภอ/กิ่งอำเภอ) และสำนักทะเบียน

⁴ สัจญา บัวเจริญ, พ.ด.อ., การเปรียบเทียบคดีอาญาและการมอบอำนาจเปรียบเทียบ (นครปฐม: โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, มปป.), น.14-15.

ท้องถิ่น (เขต/ กทม./ เทศบาล และเมืองพัทยา) ปฏิบัติงานควบคู่กันไปอยู่แล้ว อันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินการภารกิจด้านการทะเบียนราษฎร อยู่แล้วถึง 200 แห่ง

ทั้งนี้ ตามข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2546 ประเทศไทยมีสำนักทะเบียนท้องถิ่น ทั้งหมด จำนวน 1,180 แห่ง แบ่งเป็นสำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตกรุงเทพมหานคร 50 แห่ง สำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาล (จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ) 149 แห่ง สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล (เปลี่ยนแปลง ฐานะมาจากสุขาภิบาล) 980 แห่ง และสำนักทะเบียนท้องถิ่นเมืองพัทยา อีก 1 แห่ง นอกจากนี้ เทศบาลนครเชียงใหม่ยังมีสำนักทะเบียนสาขา 3 แห่ง คือ แขวงกาวิลลา แขวงศรีวิชัย และแขวงเม็ງราย เทศบาลนครนนทบุรีมีสำนักทะเบียนสาขา 1 แห่ง คือ แขวงท่าทราย รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 11.6

ตารางที่ 11.6

จำนวนสำนักทะเบียนท้องถิ่นในประเทศไทย

สำนักทะเบียน	จำนวน (แห่ง)
- สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขต กรุงเทพมหานคร	50
- สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล (จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ)	149
- สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล (เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล)	980
- สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลเมืองพัทยา	1
รวม	1,180

การดำเนินการด้านงานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนเป็นการดำเนินการกิจ เกี่ยวกับงานการแจ้งเกิด การแจ้งตาย การย้ายที่อยู่ การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎรและการออกบัตรประจำตัวประชาชน ทั้งนี้ การดำเนินการทั้งหมดมีพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานไว้

ทั้งนี้ ผู้ที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรและสามารถลงนาม ในเอกสารการทะเบียนราษฎรในฐานะนายทะเบียนของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล ได้แก่

- 1) ปลัดเทศบาลในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่น
- 2) รองปลัดเทศบาลผู้ซึ่งปลัดเทศบาลในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นมอบอำนาจให้ปฏิบัติ ราชการแทนนายทะเบียนท้องถิ่น

- 3) พนักงานเทศบาล หรือข้าราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติกิจการงานทะเบียนราษฎรของเทศบาลตำบลเป็นการชั่วคราว แล้วแต่กรณี ซึ่งนายทะเบียนท้องถิ่นมีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น

และสำหรับผู้ที่มิอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรที่มีโทษปรับสถานเดียว ในส่วนของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล ได้แก่ บุคคลตามข้อ 1) และ 2) ข้างต้น ส่วนนายทะเบียนผู้รับแจ้งนั้น ปลัดเทศบาลในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งโดยตำแหน่ง

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน โดยตามโครงสร้างของงานทะเบียนราษฎรได้แบ่งโครงสร้างที่ชัดเจนอยู่แล้ว ซึ่งส่วนกลางโดยสำนักทะเบียนกลางเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนจังหวัด/อำเภอ/ท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักทะเบียนจังหวัดรับผิดชอบควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนอำเภอและสำนักทะเบียนท้องถิ่น และส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สำนักทะเบียนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล เป็นผู้ดำเนินการภารกิจ

ภารกิจด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีศักยภาพในการปฏิบัติงาน โดยหลายแห่งได้ปรับปรุงการบริการโดยนำเทคนิคการบริหารและเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ทำให้ลดขั้นตอนการทำงาน เกิดประสิทธิภาพ และความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เช่น การบริการเบ็ดเสร็จจุดเดียว (One Stop Service)

ในส่วนของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลจะต้องปฏิบัติงานด้วยระบบเดียวกับสำนักทะเบียนอำเภอเดิมที่เคยรับผิดชอบให้บริการงานทะเบียนราษฎรในเขตพื้นที่เทศบาลนั้น ซึ่งจะทำให้สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลจัดตั้งใหม่นี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้วยระบบมือ (Manual) และกลุ่มสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งในการดำเนินงานสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของสำนักทะเบียนอำเภอซึ่งยังไม่ได้เปิดให้บริการประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ได้ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรด้วยระบบมือ (Manual) เช่นเดียวกับสำนักทะเบียนอำเภอนั้น โดยใช้ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 เป็นระเบียบปฏิบัติ

สำหรับสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของสำนักทะเบียนอำเภอซึ่งเปิดให้บริการประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ได้ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ เช่นเดียวกับสำนักทะเบียนอำเภอนั้น โดยใช้ระบบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2538 เป็นระเบียบปฏิบัติ ทั้งนี้ ในระยะเริ่มแรกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ได้ ก็ได้ใช้วิธีการทำงานร่วมกับสำนักทะเบียนอำเภอเดิมหรือได้รับความสนับสนุนและ

ช่วยเหลือจากอำเภอโดยวิธีการแบ่งเครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับให้บริการประชาชนในเขตเทศบาลเป็นการเฉพาะ หรือให้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ร่วมกันกับสำนักทะเบียนอำเภอ

นอกจากนี้ การปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลหลายแห่งมีลักษณะเป็นการทำกิจการนอกเขตเทศบาลด้วย โดยเป็นเทศบาลตำบลที่มีเขตพื้นที่ปกครองอยู่นอกเขตที่ตั้งของสำนักทะเบียนอำเภอแต่จำเป็นต้องปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรร่วมกับสำนักทะเบียนอำเภอ ลักษณะนี้จะเป็นดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 มาตรา 57 ทวิ ประกอบคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 961/2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติให้เทศบาลและสุขาภิบาลทำกิจการนอกเขตที่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

สภาพปัญหาในการจัดบริการด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน
คือ การที่สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลหลายแห่งที่ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และปฏิบัติงานอยู่ร่วมกับสำนักทะเบียนอำเภอเดิม แต่มีสำนักงานเทศบาลตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอ ไม่มีผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่นไปปฏิบัติงานประจำอยู่ที่สำนักทะเบียนเนื่องจากมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบมาก เมื่อมีราษฎรไปติดต่อขอทำหลักฐานทะเบียนราษฎร เจ้าหน้าที่จะให้ผู้ไปติดต่อถือเอกสารไปที่สำนักงานเทศบาล ซึ่งบางแห่งห่างจากสำนักทะเบียน 30-40 กิโลเมตร เพื่อให้นายทะเบียนหรือผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่นลงนามในเอกสาร แล้วให้นำหลักฐานดังกล่าวกลับมาที่สำนักทะเบียนท้องถิ่น ณ ที่ว่าการอำเภออีกครั้งหนึ่งทำให้ผู้ไปติดต่อไม่ได้รับความสะดวก รวมทั้งเสียเวลาและค่าใช้จ่าย หรือในกรณีที่มีชื่อในเขตเทศบาล หากมีความประสงค์จะดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว-ชื่อสกุล ต้องมาขอรับบริการที่สำนักทะเบียนอำเภอ และต้องไปดำเนินการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านที่สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลแล้วต้องกลับไปเปลี่ยนบัตรประจำตัวประชาชนที่สำนักทะเบียนอำเภอ (กรณีเทศบาลไม่มีระบบการจัดทำบัตรฯ) จึงทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นต้น

(3) การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ

ภารกิจการจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะเป็นการจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณสัตว์พาหนะโดยเป็นการกรอกรายการที่เกี่ยวกับเจ้าของสัตว์และตัวสัตว์ เช่น ชื่อและตัวรูปพรรณ ลงในทะเบียน ซึ่งเรียกว่า “ตัวรูปพรรณ” ให้เจ้าของใช้กำกับสัตว์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงตัวหิประจำสัตว์ และแสดงกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของ นอกจากนั้น ยังใช้เป็นเอกสารในการซื้อขายโอน จำนอง ทั้งนี้ โดยหลักเกณฑ์ “สัตว์พาหนะ” หมายความว่า ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ ลา ซึ่งต้องทำตัวรูปพรรณ ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 มีดังนี้

- 1) ช้างมีอายุย่างเข้าปีที่ 8
- 2) สัตว์อื่นนอกจากโคตัวเมีย มีอายุย่างเข้าปีที่ 6
- 3) สัตว์ใดที่ใช้ขับขี่ลากจูงหรือใช้งานแล้ว

4) สัตว์ที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 4 เมื่อนำออกนอกราชอาณาจักร

5) โคตัวเมียมีอายุย่างเข้าปีที่ 6 เพื่อจะทำการโอนกรรมสิทธิ์ เว้นแต่ในกรณีรับมรดก

ทั้งนี้ สัตว์ที่มีได้อยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว เจ้าของจะจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณก็ได้

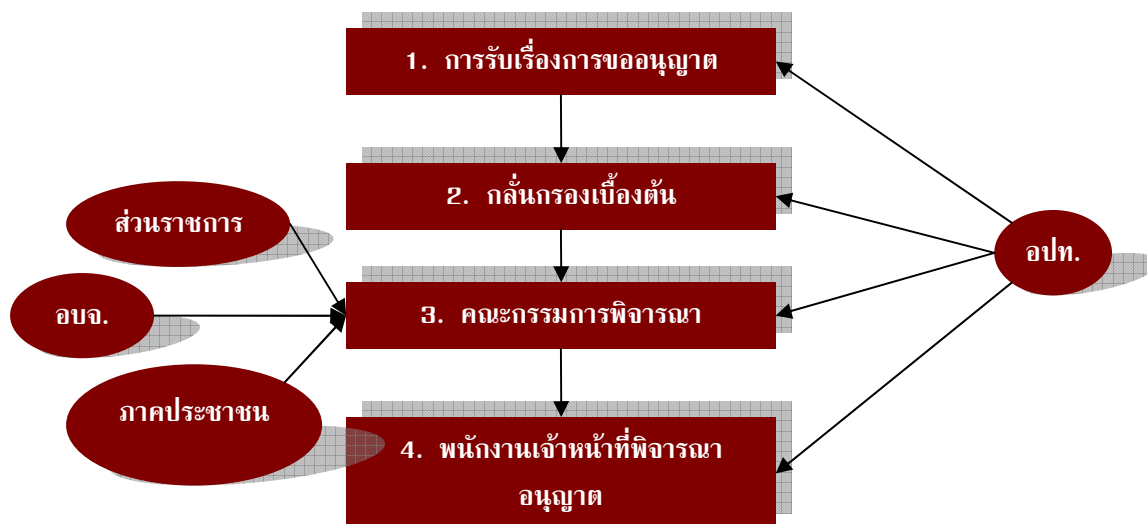
ภารกิจการจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะปัจจุบัน “ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ” ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่ได้รับผิดชอบในการกิจด้านนี้ โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการในการกิจอยู่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 กำหนดให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นนายทะเบียน มีหน้าที่ในการจดทะเบียนสัตว์พาหนะ โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติที่สำคัญ คือ ให้เจ้าของหรือตัวแทนพร้อมด้วยผู้ใหญ่บ้าน หรือพยานในกรณีที่ไม่มีผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ใหญ่บ้านไปไม่ได้ นำสัตว์นั้นไปขอจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณจากนายทะเบียนท้องถิ่นที่สัตว์นั้นอยู่ภายในกำหนด และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก นายทะเบียนจะประกาศเป็นรายตำบลในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ให้ราษฎรนำสัตว์พาหนะไปจดทะเบียน ณ สถานที่ที่ราษฎรจะนำสัตว์ไปได้โดยสะดวก เมื่อนายทะเบียนพร้อมด้วยเจ้าของหรือตัวแทนได้ตรวจดำเนินรูปพรรณเห็นว่าเป็นการถูกต้อง และเจ้าของหรือตัวแทนได้ชำระค่าธรรมเนียมแล้วให้นายทะเบียนจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณให้

(4) การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ

ภารกิจการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการมีรูปแบบการจัดบริการโดยเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ในรูปแบบของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามขั้นตอนการดำเนินงานอำนาจการรับเรื่องราวการขออนุญาตจัดตั้งสถานบริการและตรวจสอบ กลั่นกรอง ในเบื้องต้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีการขออนุญาตเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายสถานบริการและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วรวบรวมเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาการขออนุญาตจัดตั้งสถานบริการ เมื่อคณะกรรมการอันประกอบด้วยผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคม พิจารณากลั่นกรองแล้วเสนอความเห็นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 เป็นผู้พิจารณาอนุญาตต่อไป โดยขั้นตอนและความสัมพันธ์ในการดำเนินการเป็นไปตามแผนภาพที่ 11.1

แผนภาพที่ 11.1

ขั้นตอนและผู้ดำเนินการภารกิจการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ

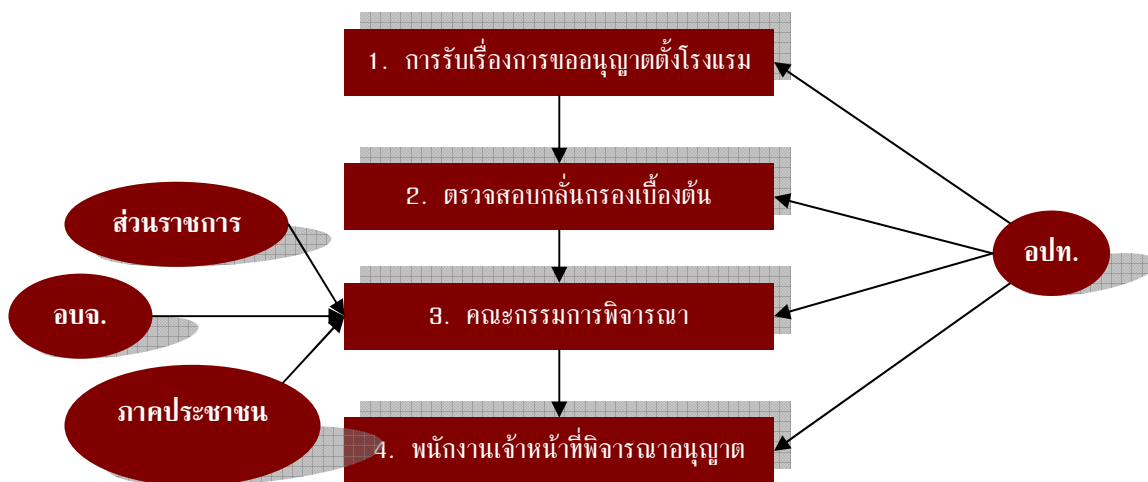


(5) การอนุญาตตั้งโรงแรม

ภารกิจการอนุญาตตั้งโรงแรมมีลักษณะเช่นเดียวกับการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการโดยอำนาจการรับเรื่องราวเกี่ยวกับการขออนุญาตตั้งโรงแรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีการขออนุญาตเป็นผู้ตรวจสอบกลั่นกรองในเบื้องต้นให้เป็นไปตามกฎหมายโรงแรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วรวบรวมเรื่องราวเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาการขออนุญาตจัดตั้งโรงแรม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคม เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองแล้วเสนอความเห็นต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 เป็นผู้พิจารณาอนุญาต โดยขั้นตอนและความสัมพันธ์ในการดำเนินการเป็นไปตามแผนภาพที่ 11.2

แผนภาพที่ 11.2

ขั้นตอนและผู้ดำเนินการภารกิจการขออนุญาตตั้งโรงแรม



(6) การอนุญาตให้เล่นการพนัน

ภารกิจการอนุญาตให้เล่นการพนันเป็นภารกิจที่ “ยังไม่มีมีการถ่ายโอน” โดยในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการดำเนินการจะคล้ายคลึงกับภารกิจการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการและการขออนุญาตตั้งโรงแรม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับเรื่องและเสนอให้คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายต่างๆ ทั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ และผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคม เป็นผู้พิจารณาเสนอต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการออกใบอนุญาต ทั้งนี้ ประเภทของการพนันที่ได้รับอนุญาตต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(7) การรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการ และตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจ สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมี 3 ลักษณะ และสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงมี 6 ประเภท ซึ่งสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ลักษณะ คือ ร้านจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อยและโรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ไม่มีการถ่ายโอนสำหรับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงมีการถ่ายโอนทุกประเภทยกเว้น ประเภท ฉ. สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่อากาศยาน

สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเหล่านี้สามารถแบ่งประเภทการควบคุมการประกอบกิจการได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) การประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 1 เป็นกิจการที่สามารถประกอบกิจการได้ทันที ดังนั้น การดำเนินการของภาครัฐ คือ การตรวจตราสถานประกอบกิจการ ซึ่งกิจการประเภทนี้ ได้แก่ สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่ 1 (ร้านจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)

2) การประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 2 เป็นกิจการที่เมื่อจะประกอบกิจการต้องแจ้งให้ทราบก่อน ดังนั้น การดำเนินการของภาครัฐ คือ การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตราสถานประกอบกิจการ กิจการประเภทนี้ ได้แก่ สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่ 2 (โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่ 1 (ปั้มน้ำมันริมถนนขนาดเล็ก) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง. (ปั้มน้ำมันแก๊วแก๊ว) และสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่ 1 (สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก)

3) การประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 เป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตก่อน ดังนั้น การดำเนินการของภาครัฐ คือ การอนุญาตประกอบกิจการและการตรวจตราสถานประกอบกิจการ กิจการประเภทนี้ ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. (สถานีบริการติดถนนใหญ่) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ข. (สถานีบริการติดถนนซอย) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่ 2 (ปั้มน้ำมันริมถนนใหญ่) และสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่ 2 (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่)

กล่าวโดยรวม สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงทั้ง 9 ประเภทหรือลักษณะย่อย ถูกจัดแบ่งการควบคุมกิจการออกเป็น 3 ประเภทตามลักษณะขนาดของกิจการ โดยแยกเป็นกิจการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย ภาครัฐจะดำเนินการเพียงการตรวจตราสถานประกอบการ ต่อมาหากเป็นสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงหรือสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งมีผลต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้นอีกระดับหนึ่ง การประกอบกิจการจึงต้องแจ้งให้ภาครัฐทราบ และภาครัฐจะดำเนินการตรวจตราสถานประกอบกิจการด้วย สุดท้ายหากเป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดใหญ่ สามารถส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้มาก ดังนั้น การประกอบกิจการจำเป็นต้องขออนุญาตจากภาครัฐ และภาครัฐต้องตรวจตราสถานประกอบกิจการ เพื่อควบคุมให้เกิดความปลอดภัยอย่างสูงสุด กิจการควบคุมประเภทต่างๆ และขอบเขตการปฏิบัติงานของภาครัฐแสดงดังตารางที่ 11.7 และตารางที่ 11.8

ตารางที่ 11.7

สถานีเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจำแนกตามประเภทกิจการควบคุม

การประกอบกิจการควบคุม ประเภทที่ 1	การประกอบกิจการควบคุม ประเภทที่ 2	การประกอบกิจการควบคุม ประเภทที่ 3
1) สถานีที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะที่ 1 (ร้านจำหน่าย น้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	1) สถานีที่เก็บรักษาน้ำมัน เชื้อเพลิงลักษณะที่ 2 (โรงงาน ขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร) 2) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ค. ลักษณะที่ 1 (ปั๊ม ถังลอยริมถนนขนาดเล็ก) 3) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ง. (ปั๊มหลอดแก้วมือ หมุน) 4) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท จ. ลักษณะที่ 1 (สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก)	1) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ก. (สถานีบริการติด ถนนใหญ่) 2) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ข. (สถานีบริการติด ถนนซอย) 3) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ค. ลักษณะที่ 2 (ปั๊ม ถังลอยริมถนนขนาดใหญ่) 4) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท จ. ลักษณะที่ 2 (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่)

ตารางที่ 11.8

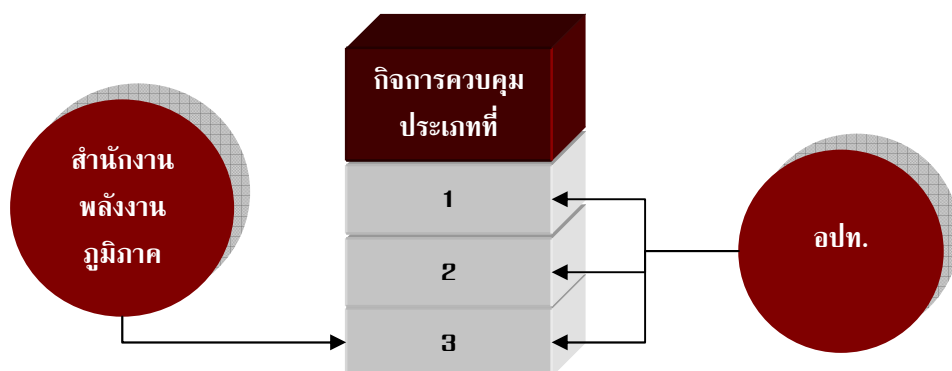
ประเภทกิจการควบคุมและขอบเขตการดำเนินงานของภาครัฐ

ประเภท / ลักษณะ		กิจการควบคุม ประเภทที่	การดำเนินการของรัฐ		
			รับแจ้ง	อนุญาต	ตรวจตรา
สถานีที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง					
1	ลักษณะที่ 1 (ร้านจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	1			✓
2	ลักษณะที่ 2 (โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร)	2	✓		✓
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง					
3	ลักษณะที่ ก (สถานีบริการติดถนนใหญ่)	3		✓	✓
4	ลักษณะที่ ข (สถานีบริการติดถนนซอย)	3		✓	✓
5	ลักษณะที่ ค ลักษณะที่ 1 (ปั๊มถังลอยริมถนนขนาดเล็ก)	2	✓		✓
6	ลักษณะที่ ค ลักษณะที่ 2 (ปั๊มถังลอยริมถนนขนาดใหญ่)	3		✓	✓
7	ลักษณะที่ ง (ปั๊มหลอดแก้วมือหมุน)	2	✓		✓
8	ลักษณะที่ จ ลักษณะที่ 1 (สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก)	2	✓		✓
9	ลักษณะที่ จ ลักษณะที่ 2 (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่)	3		✓	✓

จากการประกอบกิจการควบคุมในแต่ละประเภท การดำเนินการของภาครัฐจะแตกต่างกัน โดยการตรวจตราในการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 1 และการออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการ และการตรวจตราในการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการเอง ส่วนการอนุญาตและการตรวจตราในการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการร่วมกับสำนักงานพลังงานภูมิภาคในงานต่างๆ โดยงานใดมีความยากหรือใช้เทคนิคสูงในการดำเนินงาน สำนักงานพลังงานภูมิภาคจะเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ การตรวจสอบแบบแผนผังแบบก่อสร้างและรายการคำนวณ การตรวจสอบและทดสอบถัง ระบบท่อ และอุปกรณ์ น้ำมันเชื้อเพลิง และการทดสอบและตรวจตราถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อ และอุปกรณ์เมื่อครบวาระ นอกจากนี้ บางงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินการร่วมกับสำนักงานพลังงานภูมิภาค ได้แก่ การตรวจสอบสถานที่ขออนุญาต และการตรวจตรา สำหรับงานนอกเหนือจากนี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ได้แก่ การรับเรื่องขออนุญาต การแจ้งผลการพิจารณาเห็นชอบให้ทำการก่อสร้าง การรับแจ้งขอทดสอบระบบความปลอดภัย การออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง การต่อใบอนุญาต และการโอนใบอนุญาต ซึ่งงานที่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองจะเป็นงานที่ไม่มีความซับซ้อนมากนัก ทั้งนี้ ความสัมพันธ์หรือความรับผิดชอบในการดำเนินการแสดงดังแผนภาพที่ 11.3

แผนภาพที่ 11.3

การแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินการการอนุญาตและตรวจตราสถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิง



รายละเอียดการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่องการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) การตรวจตราสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง

(1.1) จัดทำแผนการตรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนการตรวจตราสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และเสนอกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาค แล้วแต่กรณี

(1.2) การดำเนินการตรวจตรา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรวจตราเป็นไปตามคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542

(1.3) การรายงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรวบรวมผลการตรวจตราทุกเดือนรายงานให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี เพื่อทราบ

(2) การออกใบรับแจ้งกิจการควบคุมประเภทที่ 2

(2.1) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งการประกอบกิจการ ให้ตรวจสอบเอกสารตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นที่ตั้งตามกฎหมายผังเมืองให้ครบถ้วนถูกต้อง หากไม่ถูกต้องให้แจ้งให้ผู้แจ้งทราบภายในวันที่ได้รับแจ้ง เพื่อนำไปแก้ไขให้ถูกต้อง

(2.2) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งตามแบบ สท.น 2 ถ้าเอกสารครบถ้วนถูกต้องแล้วภายในวันที่รับแจ้ง

(2.3) เมื่อออกใบรับแจ้งแล้ว ให้รายงานให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี เพื่อทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ออกใบรับแจ้ง

(3) การอนุญาตกิจการควบคุมประเภทที่ 3

(3.1) การเห็นชอบแบบให้ทำการก่อสร้าง

(3.1.1) การรับเรื่องขออนุญาต

เมื่อได้รับคำขออนุญาตแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบเอกสารและหลักฐานต่างๆ ตามที่กำหนดในรายการประกอบแบบคำขอรับใบอนุญาตตามแบบ สท.น 3 ให้ครบถ้วนถูกต้อง หากไม่ถูกต้องให้คืนเรื่องแก่ผู้ยื่นคำขออนุญาตภายใน 7 วัน หากถูกต้องให้แจ้งกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี เพื่อนัดหมายตรวจสอบสถานที่ร่วมกัน

(3.1.2) ตรวจสอบสถานที่ขออนุญาต

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งนัดหมายกับกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันตรวจสอบสถานที่ และลงบันทึกการตรวจสอบร่วมกัน หากผลการตรวจสอบไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งข้อขัดข้องพร้อมส่งเรื่องคืนผู้ขออนุญาต

หากผลการตรวจสอบถูกต้องและไม่ขัดต่อข้อกำหนดหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลการตรวจสอบพร้อมเรื่องราวการขออนุญาตแบบแผนผัง แบบก่อสร้าง และรายการคำนวณทั้งหมดไปให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบด้านเทคนิคและความปลอดภัย

(3.1.3) ตรวจสอบแบบแผนผังแบบก่อสร้างและรายการคำนวณ

เมื่อได้ตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี จะแจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

(3.1.4) แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ขออนุญาตทราบ

เมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ขออนุญาตทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป

(3.2) การทดสอบและตรวจสอบระบบความปลอดภัย(3.2.1) การรับแจ้งขอทดสอบระบบความปลอดภัย

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแจ้งการขอทดสอบระบบความปลอดภัยจากผู้ขออนุญาตที่ได้ติดตั้งถึง ระบบท่อ และอุปกรณ์แล้ว ให้แจ้งให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี ทราบภายใน 3 วันทำการ

(3.2.2) การทดสอบและตรวจสอบระบบความปลอดภัย

กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี จะส่งเจ้าหน้าที่ไปควบคุมการทดสอบและตรวจสอบระบบความปลอดภัยของถัง ระบบท่อ และอุปกรณ์น้ำมันเชื้อเพลิง เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจะแจ้งผลการตรวจสอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อแจ้งต่อไปยังผู้ขออนุญาต

(3.3) การออกใบอนุญาตประกอบกิจการ

(3.3.1) เมื่อผู้ขออนุญาตก่อสร้างสถานที่ประกอบกิจการตามแบบก่อสร้างที่ได้รับความเห็นชอบแล้วเสร็จให้แจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.3.2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบระยะปลอดภัย ทางเข้าออกของยานพาหนะ อาคารบริการ แนวเขตสถานที่ประกอบกิจการ กำแพงกันไฟ รางระบายน้ำ บ่อักกไยมัน และสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ตามแบบที่ได้รับความเห็นชอบ ตรวจสอบระบบป้องกันและระงับอัคคีภัย ตรวจสอบหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานการได้รับอนุญาตให้ทำทางเชื่อม หรือกระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำแล้วแต่กรณี แล้วจึงทำบันทึกการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐาน

(3.3.3) ผลการตรวจสอบหากเห็นว่าไม่ถูกต้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบเพื่อปรับปรุงแก้ไข หากเห็นว่าถูกต้องให้พิจารณาออกใบอนุญาต ตามแบบ กพ.น 4 และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(3.3.4) ระยะเวลาการดำเนินการตั้งแต่นั้นตอนการรับแจ้งก่อสร้างแล้วเสร็จจนเสร็จขั้นตอนการออกใบอนุญาตต้องไม่เกิน 25 วันทำการ

(3.3.5) เมื่อออกใบอนุญาตแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนาใบอนุญาตไปให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานภูมิภาค แล้วแต่กรณีทราบ ภายใน 5 วัน ทำการ เพื่อเป็นข้อมูลหลักฐาน

(3.4) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานที่ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3

ขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่การยื่นขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงลักษณะของสถานที่จนถึงการได้รับอนุญาต กระทำการในทำนองเดียวกันกับการยื่นขออนุญาตประกอบกิจการในครั้งแรกโดยอนุโลมตาม (3.1) ถึง (3.3) แต่หากไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถึงเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อ และอุปกรณ์ ไม่ต้องดำเนินการตาม (3.2)

(3.5) การต่ออายุใบอนุญาต

(3.5.1) การรับเรื่องขอต่ออายุใบอนุญาต

(3.5.1.1) ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต ยื่นคำร้องขอต่ออายุใบอนุญาตตามแบบ ธพ. น 6 ภายใน 60 วัน ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ โดยยื่นคำขอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.5.1.2) เมื่อได้รับคำร้องขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามที่กำหนดในรายการประกอบแบบคำขออนุญาตใบอนุญาตให้ครบถ้วนถูกต้อง หากไม่ถูกต้องให้คืนเรื่องแก่ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตภายใน 7 วัน

(3.5.2) การออกใบอนุญาตต่ออายุ

(3.5.2.1) ในการพิจารณาออกใบอนุญาตต่ออายุ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหลักฐานบันทึกผลการตรวจตราสถานที่อนุญาตที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตราไว้แล้ว ไม่เกินระยะเวลา 180 วัน มาประกอบการพิจารณา หากเห็นว่ามีลักษณะปลอดภัยและไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงลักษณะสถานที่ประกอบกิจการใดๆ ให้ออกใบอนุญาตได้

(3.5.2.2) จากบันทึกผลการตรวจสอบเห็นว่าไม่ถูกต้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งให้ผู้ขออายุทราบเพื่อปรับปรุงแก้ไข หากเห็นว่าถูกต้องให้พิจารณาออกใบอนุญาตและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(3.5.2.3) ระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการรับเรื่องขอต่ออายุใบอนุญาตจนเสร็จขั้นตอนการออกใบอนุญาตต่ออายุต้องไม่เกิน 15 วันทำการ

(3.5.2.4) เมื่อได้ออกใบอนุญาตแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนาใบอนุญาตไปให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี ทราบภายใน 15 วัน เพื่อเป็นข้อมูลหลักฐาน

(3.6) การโอนใบอนุญาต

(3.6.1) ผู้ได้รับใบอนุญาตประสงค์จะโอนใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 ให้แก่บุคคลอื่น ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตและผู้ขอรับโอนใบอนุญาตตามแบบ ธพ. น 8 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.6.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามที่กำหนดในรายการประกอบการแบบคำขออนุญาต ตามแบบ ธพ. น 8 หากไม่ถูกต้องครบถ้วนให้คืนเรื่องแก่ผู้ขอโอนใบอนุญาต ภายใน 7 วัน หากถูกต้องให้พิจารณาออกใบอนุญาต และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(3.6.3) ระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการรับเรื่องขอโอนใบอนุญาตจนเสร็จขั้นตอนการออกใบอนุญาตต้องไม่เกิน 15 วันทำการ

(3.6.4) เมื่อออกใบอนุญาตโอนแล้ว ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนาใบโอนไปให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี ทราบภายใน 5 วัน ทำการ เพื่อเป็นข้อมูลหลักฐาน

(3.7) การทดสอบและตรวจสอบถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อและอุปกรณ์ตามวาระ

(3.7.1) ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการครบ 10 ปี ให้แจ้งต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขอให้ทดสอบและตรวจสอบถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อและอุปกรณ์ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งต่อไปยังกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี

(3.7.2) กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาค แล้วแต่กรณี จะส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการตาม (3.2)

ทั้งนี้ สามารถสรุปผู้ดำเนินการตามประเภทกิจการควบคุม และตามขั้นตอนการปฏิบัติงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ได้ตามตารางที่ 11.9

ตารางที่ 11.9
ขั้นตอนการปฏิบัติงานและผู้ดำเนินการ

ลำดับที่	ขั้นตอนการดำเนินการ	ผู้ดำเนินการ
1	การตรวจตรา การประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 1	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2	การออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา การประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 2	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3	การขออนุญาตและการตรวจตรา การประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3	
	3.1 การอนุญาตการก่อสร้าง	
	3.1.1 การเห็นชอบให้ทำการก่อสร้าง	
	1) การรับเรื่องขออนุญาต	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
	2) ตรวจสอบสถานที่ขออนุญาต	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่	ขั้นตอนการดำเนินการ	ผู้ดำเนินการ
		ร่วมกับ กรมธุรกิจพลังงาน หรือ สำนักงานพลังงาน ภูมิภาคแล้วแต่กรณี
	3) ตรวจสอบแบบแผนผังแบบก่อสร้าง และรายการ คำนวณ	- กรมธุรกิจพลังงาน หรือ สำนักงานพลังงาน ภูมิภาค แล้วแต่กรณี
	4) แจ้งผลการพิจารณาเห็นชอบให้ทำการก่อสร้างให้ผู้ ขออนุญาตทราบ	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
	3.1.2 การทดสอบและตรวจสอบระบบความปลอดภัย	
	1) การรับแจ้งขอทดสอบระบบความปลอดภัย	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
	2) ตรวจสอบ และทดสอบถึง ระบบท่อ และอุปกรณ์ น้ำมันเชื้อเพลิง	- กรมธุรกิจพลังงาน หรือ สำนักงานพลังงาน ภูมิภาค แล้วแต่กรณี
	3.1.3 การออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
	3.2 การอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานที่ประกอบ กิจการ ดำเนินการในทำนองเดียวกันกับ 3.1.1 ถึง 3.1.3 โดย อนุโลม หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงถึงเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงระบบจ่าย น้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อ และอุปกรณ์ไม่ต้องดำเนินการตามข้อ 3.1.2	
	3.3 การต่ออายุใบอนุญาต (1) การรับเรื่องขอต่ออายุใบอนุญาต (2) ออกใบอนุญาตต่ออายุ	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
	3.4 การโอนใบอนุญาต (1) การรับเรื่องขอโอนใบอนุญาต (2) การออกใบอนุญาต	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
	3.5 การตรวจตรา	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับกรมธุรกิจพลังงานหรือ สำนักงานพลังงาน ภูมิภาค แล้วแต่กรณี
	3.6 ทดสอบและตรวจสอบถึงเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อ และอุปกรณ์เมื่อครบวาระ	- กรมธุรกิจพลังงาน หรือ สำนักงานพลังงาน ภูมิภาค แล้วแต่กรณี

ในการดำเนินงานภารกิจการรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมธุรกิจพลังงานและสำนักงานพลังงานภูมิภาคจะเป็นที่เสี่ยงในการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้และฝึกงานเพื่อพัฒนาการดำเนินการอีกพอสมควร เนื่องจากเป็นภารกิจที่เพิ่งได้รับการถ่ายโอนมาตอนปลายปี 2546 เป็นต้นมา โดยกรมธุรกิจพลังงานยังคงจัดอบรมเสริมความรู้ในการทำงานทุกปี เพื่อเสริมขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการถ่ายโอนภารกิจการรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการ และตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงพบว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาพอสมควร โดยกลุ่มผู้ประกอบการน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นบริษัทผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ของประเทศ 8 ราย ได้รวมตัวกันส่งหนังสือถึงอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2548 เพื่อแจ้งถึงผลกระทบจากการกระจายอำนาจ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ต่อการประกอบธุรกิจสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งนี้ กลุ่มผู้ประกอบการได้เสนอแนะว่า กิจการควบคุมประเภทที่ 3 ควรอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อม โดยสภาพปัญหาในการบริการที่กลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ประสบมามีดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ

- เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นขาดความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคและประสบการณ์ ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการดำเนินการ ทั้งทางด้านทฤษฎีที่ต้องอ้างอิงมาตรฐานจากต่างประเทศ เช่น มาตรฐานการก่อสร้าง มาตรฐานการทดสอบ การใช้มาตรฐานวัสดุ มาตรฐานความปลอดภัย ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อการติดตั้ง ถังเก็บน้ำมันฯ ระบบท่อและอุปกรณ์ เพื่อใช้สำหรับผลิตภัณฑ์ที่คุณสมบัติแตกต่างกัน เช่น น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล น้ำมันแก๊สโซฮอล์ น้ำมันไบโอดีเซล แก๊สเอ็นจีวี ฯลฯ
- เนื่องจากกฎหมายควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ เป็นกฎหมายซึ่งคำนึงถึงความปลอดภัยเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการให้คำแนะนำกับประชาชนและผู้ประกอบการ เพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดไม่มีวิศวกรด้านความปลอดภัย ประกอบด้วย วิศวกรเครื่องกล, โยธา และไฟฟ้าที่มีประสบการณ์ด้านความปลอดภัย

2) ปัญหาความล่าช้าในการได้รับใบอนุญาต

- การถ่ายโอนภารกิจฯ เป็นการเพิ่มหน่วยงานในการทำงานโดยเป็นการเพิ่มขั้นตอนในการติดต่อขอรับใบอนุญาตต่างๆ

- ระบบเทคโนโลยีและ IT ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่ตอบสนองการให้บริการเพื่อช่วยลดปัญหาค่าใช้จ่ายและการเดินทางได้
- ขาดการเตรียมความพร้อมในการจัดระบบและบุคลากรเพื่อรองรับภาระหน้าที่ที่กำหนด เนื่องจากบุคลากรมีน้อยไม่เพียงพอและต้องทำงานหลายภารกิจ ทำให้การพิจารณาอนุญาตสถานบริการฯ ใช้เวลาพิจารณาเกินกว่าที่กรมธุรกิจพลังงานเคยพิจารณา

3) ผู้ประกอบการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น กลุ่มผู้ประกอบการนี้มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างและใบอนุญาตต่างต้องรับภาระในการเดินทางและค่าใช้จ่ายในการติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อขอต่ออายุใบอนุญาตประมาณ 3,000 สถานีทั่วประเทศ ซึ่งแต่เดิมจะยื่นเรื่องที่กรมธุรกิจพลังงานและสำนักงานพลังงานภูมิภาคเพียง 13 แห่ง เท่านั้น

ปัญหาเพิ่มเติมอีกสองประการในการจัดบริการด้านน้ำมันเชื้อเพลิง คือ ค่าธรรมเนียมค่าขอรับหรือใบอนุญาตให้ใช้ถังหรือภาชนะหรือขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง การต่อใบอนุญาตต่างๆ ที่ควรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ที่มีสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งอยู่ อย่างไรก็ตาม รายได้เหล่านี้มิได้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ตกเป็นรายได้แผ่นดิน และขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประสานงานต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความเข้าใจเท่าที่ควร

(8) การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

ภารกิจการออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 “ยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่ได้ดำเนินการในภารกิจนี้ ซึ่งการถ่ายโอนในภารกิจนี้เป็นการถ่ายโอนเฉพาะความผิดการจอดรถในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจรเท่านั้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเทคนิคซึ่งเป็นบุคลากรที่รองรับภารกิจด้านนี้อยู่แล้ว โดยได้ปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงกับภารกิจที่จะถ่ายโอนนี้อยู่พอสมควร เช่น การเปรียบเทียบคดีการวางสิ่งของกีดขวางทางเท้าและการบรรทุกน้ำหนักเกิน เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีศักยภาพจัดซื้อรถยนต์สายตรวจเทคนิคไว้ใช้ปฏิบัติงานร่วมกับตำรวจจราจรด้วย

สภาพปัญหาในการจัดบริการ จากการสำรวจข้อมูลทั้งการสัมภาษณ์และการลงในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า หลายส่วนคาดการณ์ว่าการดำเนินงานในภารกิจการออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ในความผิดการจอดรถในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจรของเจ้าหน้าที่เทคนิคจะมีปัญหาในเรื่องการยอมรับในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประชาชน เนื่องจากประชาชนจะกลัวและเชื่อฟังเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าเทคนิคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันอาจมีผลให้การปฏิบัติงานเกิดความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่เดิม

**(9) อำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522
ข้อบัญญัติท้องถิ่นและตามพระราชบัญญัติ 17 ฉบับ**

ภารกิจอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติ 17 ฉบับ “ยังไม่มีมีการถ่ายโอนภารกิจ” เช่นเดียวกัน ซึ่งในภารกิจนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเทศกิจเป็นบุคลากรที่รองรับในการดำเนินงานอยู่แล้ว ทั้งนี้ เช่นเดียวกับภารกิจที่ผ่านมา การดำเนินงานในภารกิจนี้ของเจ้าหน้าที่เทศกิจอาจจะมีปัญหาในเรื่องการยอมรับในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประชาชน เนื่องจากประชาชนมักจะยอมรับและเชื่อฟังเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าเทศกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันอาจมีผลให้การปฏิบัติมีความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมายได้

**(10) การรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522
พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478**

เนื่องจากภารกิจการรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478 ของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม “ยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจ” โดยกรมการขนส่งทางบกแจ้งว่า เนื่องจากภารกิจนี้เป็นการให้บริการด้านสาธารณะในภาพรวม มีกระบวนการดำเนินงานต่างๆ เป็นระบบ สัมพันธ์สอดคล้องต่อเนื่องกันทั่วประเทศ การดำเนินงานและเอกสารเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และป็นงานที่ใช้เทคโนโลยีค่อนข้างสูงและมีความซับซ้อน หากคงภารกิจดังกล่าวไว้ที่กรมการขนส่งทางบกตามเดิมจะมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขอให้มีการทบทวนยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจนี้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้ดำเนินการในบริการฯ นี้ ซึ่งรูปแบบการจัดบริการเป็นการดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางบกตามเดิม

(11) การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ

ใบอนุญาตขายสุรามีทั้งหมด 7 ประเภท แบ่งตามแหล่งผลิตและปริมาณในการขายแต่ละครั้ง ส่วนใบอนุญาตขายยาสูรมี 3 ประเภท และยาเส้นมี 2 ประเภท ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบทุกประเภท โดยประเภทใบอนุญาตขายสุราและยาสูรมีดังต่อไปนี้

- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 1 : ใบอนุญาตสำหรับขายสุราทุกชนิด ที่มีการขายครั้งหนึ่ง เป็นจำนวนตั้งแต่สิบลิตรขึ้นไป
- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 2 : ใบอนุญาตสำหรับขายสุราที่ทำในราชอาณาจักร ที่มีการขายครั้งหนึ่งเป็นจำนวนตั้งแต่สิบลิตรขึ้นไป
- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 : ใบอนุญาตสำหรับขายสุราทุกชนิด ที่มีการขายครั้งหนึ่งเป็นจำนวนต่ำกว่าสิบลิตร

- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 4 : ใบอนุญาตสำหรับขายสุราที่ทำในราชอาณาจักร ที่มี การขายครั้งหนึ่งเป็นจำนวนต่ำกว่าสิบลิตร
- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 5 : ใบอนุญาตสำหรับขายสุราทุกชนิด ที่มีการขายครั้ง หนึ่งเป็นจำนวนต่ำกว่าสิบลิตร เพื่อดื่ม ณ สถานที่ขายเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 10 วัน
- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 6 : ใบอนุญาตสำหรับขายสุราที่ทำในราชอาณาจักร ที่มี การขายครั้งหนึ่งเป็นจำนวนต่ำกว่าสิบลิตร เพื่อดื่ม ณ สถานที่ขายเป็นการชั่วคราวไม่ เกิน 10 วัน
- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 7 : ใบอนุญาตสำหรับขายสุราครั้งหนึ่งเป็นจำนวนต่ำ กว่าสิบลิตร เพื่อดื่มภายในสมาคมหรือสโมสร
- ใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 1 : ใบอนุญาตสำหรับขายยาสูบซิการ์เรต ยาเส้นปรุง และบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตในประเทศและต่างประเทศโดยไม่จำกัดจำนวน
- ใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 2 : ใบอนุญาตสำหรับขายยาสูบซิการ์เรต ยาเส้นปรุง และบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตในประเทศและต่างประเทศ ครั้งละไม่เกิน 20,000 มวน
- ใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 3 : ใบอนุญาตสำหรับขายยาสูบที่ขายครั้งละไม่เกิน 1,000 มวน
- ใบอนุญาตขายยาเส้นประเภทที่ 1 : ใบอนุญาตสำหรับขายยาเส้นพันธุ์พื้นเมืองโดยไม่ จำกัดจำนวน
- ใบอนุญาตขายยาเส้นประเภทที่ 2 : ใบอนุญาตสำหรับขายยาเส้นพันธุ์พื้นเมืองครั้งละ ไม่เกิน 2 กิโลกรัม

ใบอนุญาตแต่ละประเภทกำหนดให้ต่ออายุทุกปี โดยนับตามปีปฏิทิน เมื่อใกล้สิ้นปีกรม สรรพสามิตจะออกหนังสือเตือนให้ผู้ประกอบการที่จำหน่ายสุราและยาสูบมาดำเนินการต่อ ใบอนุญาต ซึ่งการดำเนินการของกรมฯ ในปัจจุบัน ดำเนินการด้วยความรวดเร็วในแต่ละราย โดยเป็น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จากกรมสรรพสามิตเอง และเนื่องจากกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตปี ละครั้ง ดังนั้น งานจึงไม่ยุ่งยากมาก โดยปริมาณจะมีมากเฉพาะช่วงปลายปีที่ใบอนุญาตใกล้หมดอายุ ทั้งนี้ ขั้นตอนการปฏิบัติงานจะแตกต่างกันในแต่ละประเภทของใบอนุญาต ดังนี้

- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 1 และ 2 กรมสรรพสามิตมีขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยสังเขป คือ
- 1) ผู้ขอใบอนุญาตเขียนคำร้อง ส.2/64 จำนวน 2 ฉบับ พร้อมด้วยเอกสารต่างๆ เมื่อ ตรวจสอบเอกสารต่างๆ ถูกต้องแล้ว ให้ทำเครื่องหมาย (/) ในส่วนที่ตรวจในคำร้องแต่ ถ้าเอกสารไม่ครบหรือไม่ถูกต้องให้ส่งกลับคืนผู้ขอใบอนุญาต เพื่อดำเนินการจัดเตรียม

แก้ไขให้ถูกต้องตามที่กำหนด แต่ถ้าเป็นผู้ขออนุญาตรายเก่าให้นำใบอนุญาตฉบับเดิมหรือสำเนาใบอนุญาตมาแสดงเป็นหลักฐาน และคำร้อง ส.2/64 จำนวน 2 ฉบับ

- 2) เมื่อตรวจเอกสารต่างๆ ถูกต้องแล้ว นัดวันเวลาไปตรวจสถานที่ขอรับใบอนุญาต พร้อมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักตรวจสอบ ป้องกันและปราบปราม จำนวน 1 คน โดยทำหนังสือแจ้งวันและเวลาให้เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามทราบ สำหรับรายเก่าไม่ต้องตรวจสถานที่ ถ้าตรวจไม่เป็นไปตามสถานที่แจ้งไว้ให้แจ้งผู้ขออนุญาตรีบดำเนินการแก้ไขสถานที่ขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้อง (การตรวจสถานที่ให้เป็นไปตามระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการควบคุมโรงงานสุราภรณ์ พ.ศ.2533 หมวด 3 อาคารสิ่งปลูกสร้าง ข้อ 4-5)
- 3) กรณีขายสุราประเภทที่ 1 เมื่อการตรวจเสร็จสิ้นและถูกต้องเรียบร้อยแล้ว
 - ให้ทำบันทึกเสนอความเห็นถึงผู้อำนวยการส่วนใบอนุญาต และผู้อำนวยการสำนักบริหารการจัดเก็บภาษี 1 พร้อมด้วยบันทึกถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาขานามในแบบ ส.2/64
 - เรียกเก็บค่าใบอนุญาต 8,250 บาท
- 4) กรณีขายสุราประเภทที่ 2 เมื่อมีการตรวจเสร็จสิ้นและถูกต้องเรียบร้อยแล้ว ให้เรียกค่าใบอนุญาต 1,650 บาท
- 5) ดำเนินการออกใบอนุญาต
- 6) นำใบอนุญาตขายสุราเสนอผู้อำนวยการส่วนใบอนุญาตลงนาม
- 7) ตรวจสอบความถูกต้องใบอนุญาตที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว
- 8) ส่งมอบใบอนุญาตให้ผู้ขออนุญาต
- 9) เขียนใบนำส่งเงินเพื่อส่งเงินกองรายได้ทุกสิ้นวันทำการที่มีการออกใบอนุญาต
- ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 และ 4 รวมถึงใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 3 กรมสรรพสามิตมีขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยสังเขป คือ
 - 1) ผู้ขออนุญาตเขียนคำร้อง สยพ.1 พร้อมด้วยเอกสารต่างๆ ผู้รับผิดชอบรับคำร้องพร้อมแจกบัตรคิวให้ผู้ขออนุญาต แล้วทำการตรวจสอบเอกสาร เมื่อการตรวจสอบเอกสารต่างๆ แล้ว ให้ทำเครื่องหมาย (/) ในส่วนที่ตรวจแล้วในคำร้อง แต่ถ้ากรณีเอกสารไม่ครบหรือไม่ถูกต้อง ให้ส่งกลับคืนผู้ขออนุญาต เพื่อดำเนินการจัดเตรียมแก้ไขให้ถูกต้องตามที่กำหนด แต่ถ้าเป็นผู้ขออนุญาตรายเก่าให้นำใบอนุญาตฉบับเดิมหรือสำเนาเดิมหรือสำเนาใบอนุญาตมาแสดงเป็นหลักฐาน
 - 2) เมื่อตรวจเอกสารต่างๆ ถูกต้องแล้ว เรียกเก็บค่าใบอนุญาต ดังนี้
 - ค่าใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 จำนวนเงิน 1,650 บาท

- ค่าใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 4 จำนวนเงิน 110 บาท

- ค่าใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 3 จำนวนเงิน 20 บาท

- 3) ดำเนินการออกใบอนุญาต
- 4) ตรวจสอบความถูกต้องใบอนุญาตที่ผู้อำนวยการส่วนใบอนุญาตลงนามแล้ว
- 5) ส่งมอบใบอนุญาตให้ผู้ขออนุญาต
- 6) ตรวจสอบจำนวนเงินให้ถูกต้อง ตรวจสอบจำนวนใบอนุญาตที่ได้ออกให้ในแต่ละวัน และลงนามในใบนำส่งเงิน แล้วเสนอหัวหน้าฝ่ายตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งก่อน นำส่งกองรายได้

● **ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 5, 6 และ 7** กรมสรรพสามิตมีขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยสังเขป คือ

- 1) ผู้ขออนุญาตขายสุราประเภทที่ 5 และ 6 เขียนคำร้อง ส.2/4 ส่วนผู้ขออนุญาตขายสุราประเภทที่ 7 เขียนคำร้อง ส.2/64 โดยเขียนคำร้อง 2 ฉบับ เหมือนกัน พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานต่างๆ เมื่อตรวจเอกสารต่างๆ ถูกต้องแล้ว ให้ทำเครื่องหมาย (/) ในส่วนที่ตรวจในคำร้อง แต่ถ้าเอกสารไม่ครบหรือไม่ถูกต้อง ให้ส่งกลับคืนผู้ขออนุญาตเพื่อดำเนินการจัดเตรียมแก้ไขให้ถูกต้องตามที่กำหนด
- 2) เมื่อตรวจเอกสารต่างๆ ถูกต้องแล้ว เรียกเก็บค่าใบอนุญาต ดังนี้
 - ค่าใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 5 จำนวนเงิน 110 บาท
 - ค่าใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 6 จำนวนเงิน 55 บาท
 - ค่าใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 7 (สุราทุกชนิด) จำนวนเงิน 220 บาท
 - ค่าใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 7 (สุราในประเทศ) จำนวนเงิน 55 บาท
- 3) ดำเนินการออกใบอนุญาต โดยนำใบอนุญาตขายสุรา และคำร้องเสนอผู้อำนวยการส่วนใบอนุญาตลงนาม
- 4) ตรวจสอบความถูกต้องในใบอนุญาตที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว
- 5) ส่งมอบใบอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตพร้อมคำร้อง 1 ฉบับ
- 6) เขียนใบนำส่งเงินเพื่อส่งเงินกองรายได้ทุกสิ้นวันทำการที่มีการออกใบอนุญาต

● **ใบอนุญาตขายยาสูบ ประเภทที่ 1 และ 2** รวมถึง ใบอนุญาตขายยาเส้นประเภทที่ 1 และ 2 กรมสรรพสามิตมีขั้นตอนการดำเนินการโดยสังเขป คือ

- 1) ผู้ขออนุญาตเขียนคำร้อง แบบ ย.ส. 01-01 พร้อมหลักฐานต่างๆ เมื่อตรวจสอบเอกสารต่างๆ ถูกต้องแล้ว ให้ทำเครื่องหมาย (/) ในส่วนที่ตรวจในคำร้อง แต่ถ้าเอกสารไม่ครบหรือไม่ถูกต้อง ให้ส่งกลับคืนผู้ขออนุญาตเพื่อดำเนินการจัดเตรียมแก้ไขให้ถูกต้องตามที่กำหนด ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นรายใหม่ เมื่อได้รับคำร้องแบบ

ย.ส. 01 - 01 แล้วจะต้องได้รับคำอธิบายถึงรายละเอียดของคำร้องจากเจ้าหน้าที่ก่อน สำหรับผู้ขออนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์และยาเส้นในต่างประเทศ (ยาสูบประเภทที่ 1) จะต้องพิจารณาว่ามีบริษัทใดเป็นผู้แทนจำหน่ายหรืออยู่ก่อนหรือไม่ ใบอนุญาตของปีที่ผ่านมา มาเป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องนำเอกสารตาม ข้อ 1.1-1.8 มาแสดง

ข้อควรระวัง

- ที่อยู่ในทะเบียนบ้าน/สถานที่ประกอบการต้องตรงกับที่ระบุไว้ในแบบ ย.ส. 01-01
- การออกใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์และยาเส้นในต่างประเทศ (ยาสูบประเภทที่ 1) จะต้องพิจารณาว่ามีบริษัทใดเป็นผู้แทนจำหน่ายหรืออยู่ก่อนหรือไม่ และขอเอกสารหนังสือแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย โดยได้รับการแต่งตั้งจากโรงงานผู้ผลิตบุหรี่ซิการ์และยาเส้นของตรานั้น
- การออกใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์และยาเส้นในต่างประเทศในร้านค้าปลอดอากร กฎหมายศุลกากร ต้องมีหนังสืออนุญาตให้แต่งตั้งคลังสินค้าที่ขึ้นทะเบียนร้านค้าปลอดอากรตามกฎหมายศุลกากร

2) กรอกข้อมูลจากใบคำร้องลงในใบอนุญาต ดังนี้

2.1 กรณีบุหรี่ซิการ์และยาเส้นในประเทศ

2.1.1 ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์และยาเส้น ใช้ แบบ ย.ส. 02-04

2.1.2 ใบอนุญาตขายยาเส้นปรุง/บุหรี่ซิการ์ ใช้ แบบ ย.ส. 02-02

2.1.3 ใบอนุญาตขายยาเส้นพื้นเมือง ใช้ แบบ ย.ส. 02-01

2.2 กรณีจำหน่ายบุหรี่ซิการ์และยาเส้นในต่างประเทศที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและจำหน่ายในร้านค้าปลอดอากรตามกฎหมายศุลกากร

2.2.1 ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์และยาเส้น ใช้ แบบ ย.ส. 02-05

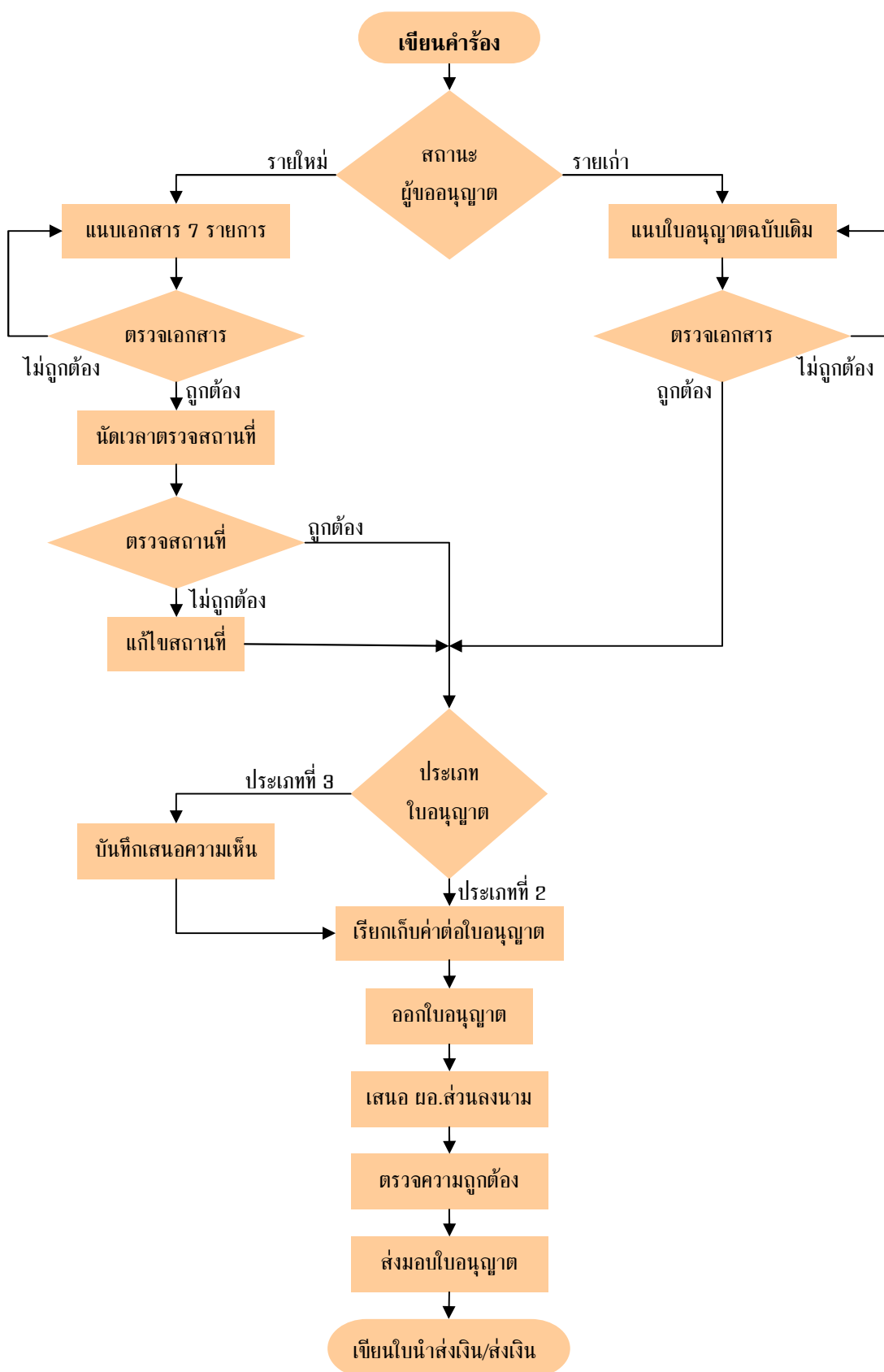
2.2.2 ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์/ยาเส้นปรุง ใช้ แบบ ย.ส. 02-03

3) จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ดังนี้

- ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์และยาเส้นประเภทที่ 1 จำนวนเงิน 500 บาท
- ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์และยาเส้นประเภทที่ 2 จำนวนเงิน 250 บาท
- ใบอนุญาตขายยาเส้นปรุงประเภทที่ 1 จำนวนเงิน 500 บาท
- ใบอนุญาตขายยาเส้นปรุงประเภทที่ 2 จำนวนเงิน 250 บาท
- ใบอนุญาตขายยาเส้นพื้นเมืองประเภทที่ 1 จำนวนเงิน 100 บาท
- ใบอนุญาตขายยาเส้นพื้นเมืองประเภทที่ 2 จำนวนเงิน 10 บาท
- ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์ประเภทที่ 1 จำนวนเงิน 500 บาท
- ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์ประเภทที่ 2 จำนวนเงิน 250 บาท

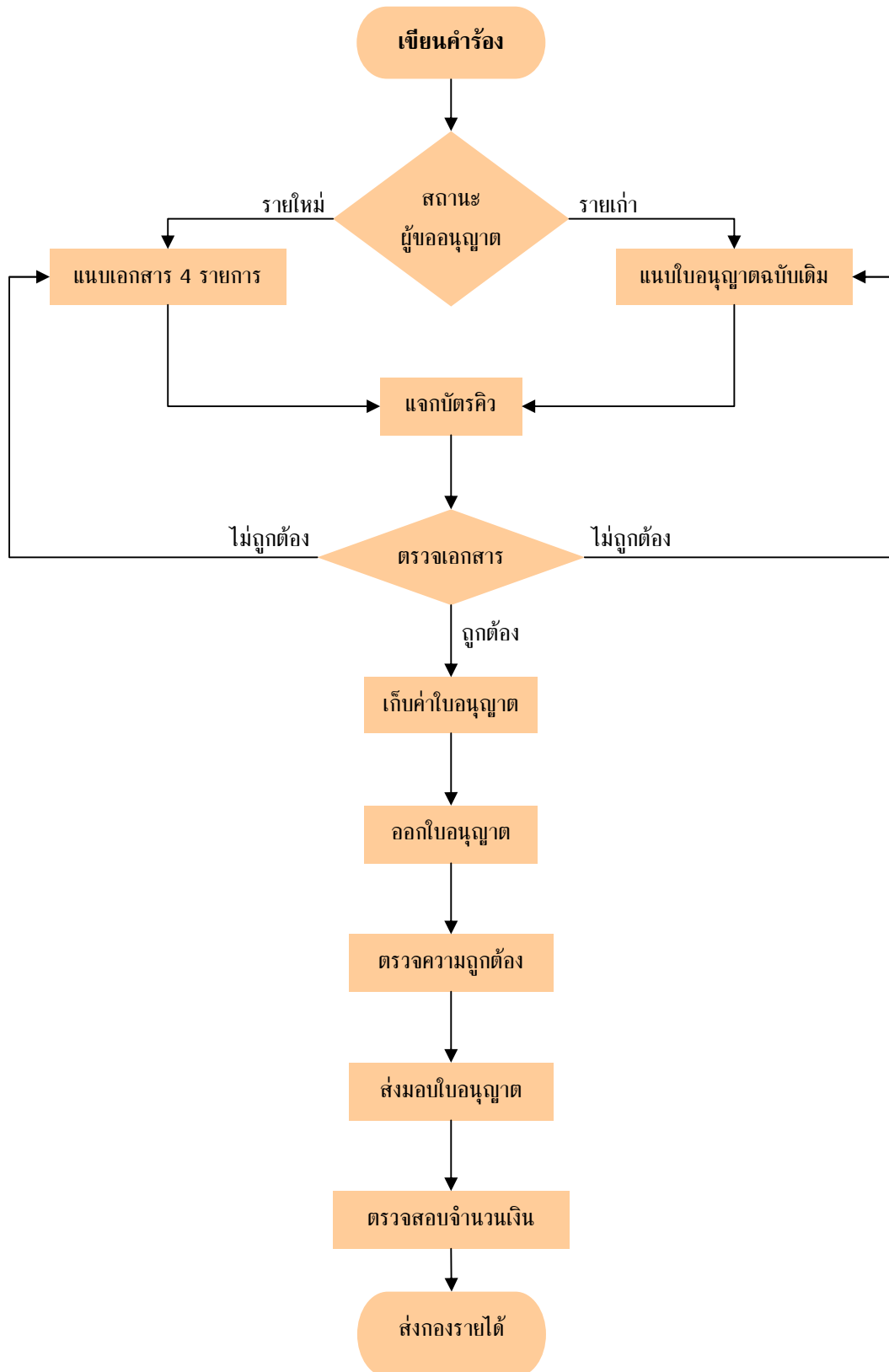
- 4) เรียกเก็บเงินค่าใบอนุญาตและดำเนินการออกใบอนุญาต โดยเสนอผู้อำนวยการส่วนใบอนุญาตพิจารณาลงนาม
- 5) ตรวจสอบความถูกต้องใบอนุญาตที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว
- 6) ส่งมอบใบอนุญาตให้ผู้ขออนุญาต
- 7) เขียนใบนำส่งเงินเพื่อส่งเงินกองรายได้ทุกสิ้นวันทำการที่มีการออกใบอนุญาต

แผนภาพที่ 11.4 ขั้นตอนการออกใบอนุญาตขายสุรา ประเภทที่ 1 และ 2



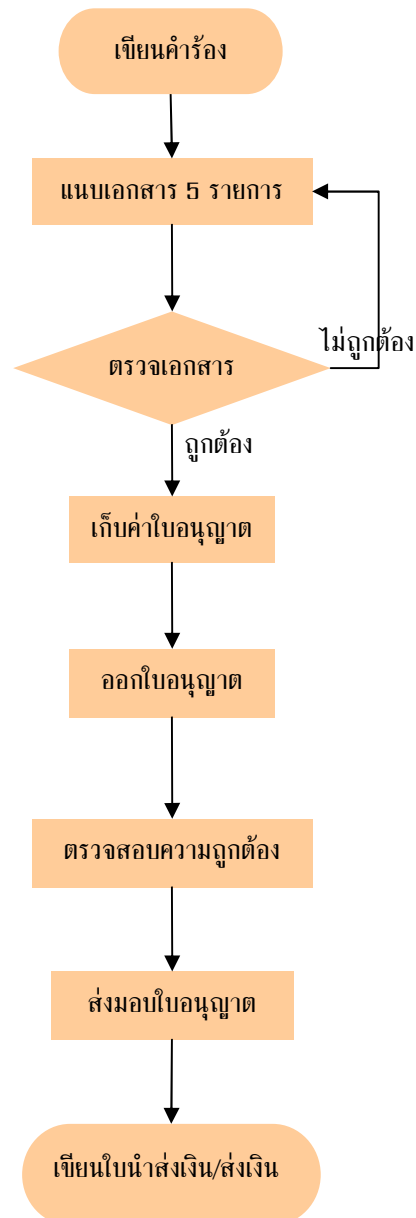
แผนภาพที่ 11.5

ขั้นตอนการออกใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 3 และ 4 และใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 3



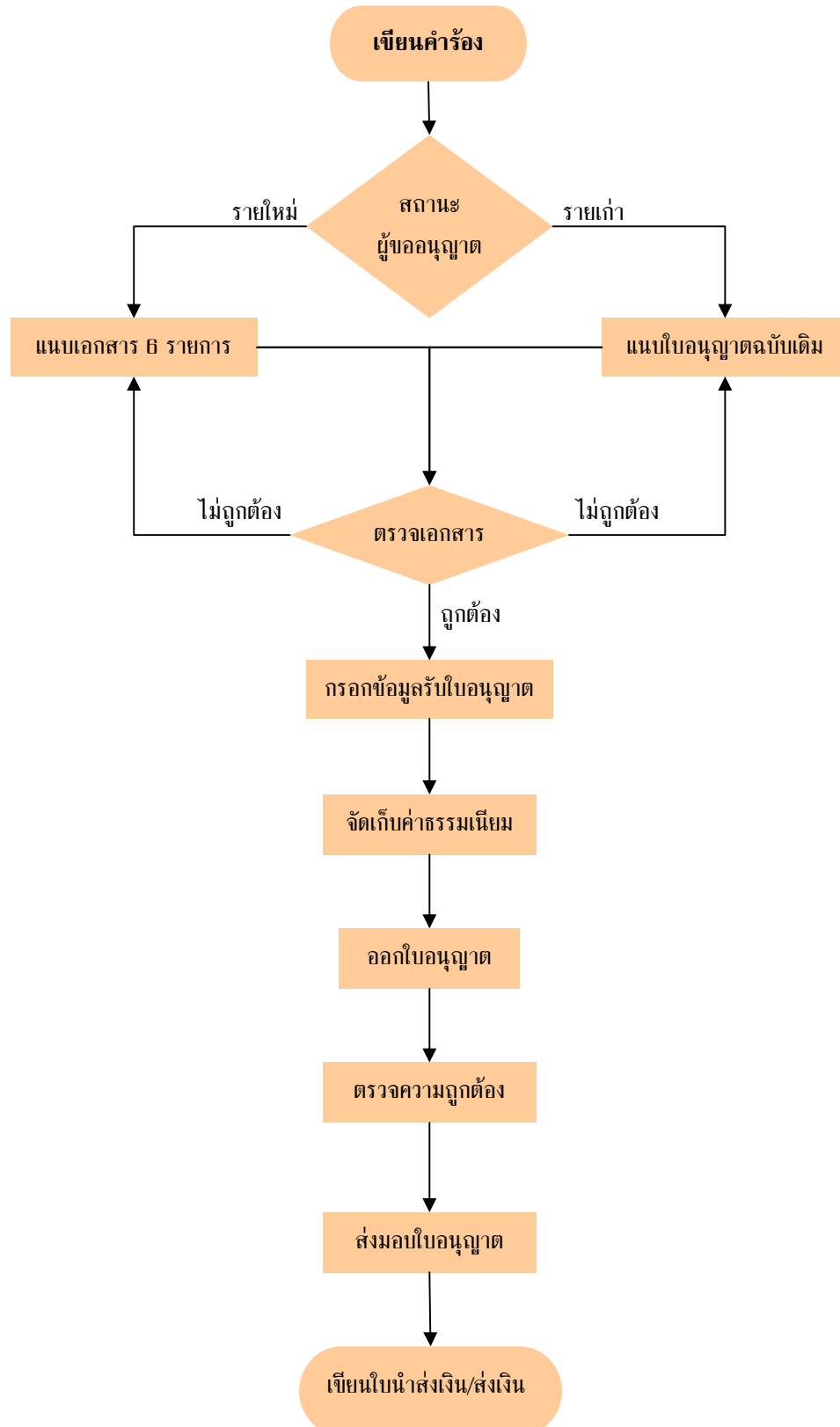
แผนภาพที่ 11.6

ขั้นตอนการออกใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 5, 6 และ 7



แผนภาพที่ 11.7

ขั้นตอนการออกใบอนุญาตขายยาสูบประเภทที่ 1 และ 2 และใบอนุญาตขายยาเส้นประเภทที่ 1 และ 2



เมื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการออกใบอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบในระยะแรกกรมสรรพสามิตจะเป็นพี่เลี้ยงทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงานต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจมีการฝึกอบรมเสริมความรู้เล็กน้อยเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ อย่างไรก็ตามภารกิจการออกใบอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากนัก ส่วนงานการตรวจตราท้องที่ กรมสรรพสามิตจะดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุที่ภารกิจการออกใบอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบยังดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมสรรพสามิตไม่เสร็จสิ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่ได้ดำเนินการ ดังนั้น จึงไม่พบสภาพปัญหาในการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสภาพปัญหาการจัดบริการโดยกรมสรรพสามิตเองพบว่า มีปัญหาไม่มากนักเนื่องจากภารกิจไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการ

กล่าวโดยสรุปภาพรวมทั้งหมดในบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจที่ดำเนินการถ่ายโอนเกือบทั้งหมด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งนี้ ในระยะแรกจะมีหน่วยงาน (กรม) ที่เป็นผู้รับผิดชอบแต่เดิมคอยเป็นพี่เลี้ยง สนับสนุนด้านข้อมูล และให้คำแนะนำต่างๆ ในการปฏิบัติงาน

11.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์กรการจัดบริการสาธารณะ

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วนย่อย คือ รูปแบบและองค์กรการจัดบริการสาธารณะ, ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

11.4.1 รูปแบบและองค์กรการจัดบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาในภาพรวมของบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินนั้นจะเห็นได้ว่า ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ 11 ภารกิจ โดยปัจจุบันมีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว 4 ภารกิจ ได้แก่ การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ และการอนุญาตตั้งโรงแรม กำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอนภารกิจ 1 ภารกิจ ได้แก่ การรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และยังไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจ 5 ภารกิจ ได้แก่ การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การอนุญาตให้

เล่นการพนัน การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 อำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติ 17 ฉบับ และการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ นอกจากนี้ มี 1 ภารกิจที่ยกเลิกการถ่ายโอน ได้แก่ การรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478

การดำเนินการภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในปัจจุบัน ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับราชการส่วนกลาง (Share Function) โดยภารกิจการเปรียบเทียบคดีอาญาตามความผิดในกฎหมายต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในความผิดลหุโทษ นอกเหนือจากนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการ ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในสาธารณสุขสถานทั้งสถานบริการและโรงแรม ตลอดจนการเล่นการพนัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดำเนินการกับส่วนกลางและภาคส่วนต่างๆ ในรูปของคณะกรรมการสำหรับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดำเนินการร่วมกับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค (แล้วแต่กรณี) สำหรับงานด้านการทะเบียนทั้งทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนสัตว์พาหนะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่อำนาจการสอบสวนคดีในการกระทำความผิด การทำนิติกรรม และการขายทอดตลาดสัตว์พาหนะเป็นหน้าที่ของส่วนภูมิภาค และภารกิจการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ยกเว้นงานการเปรียบเทียบปรับที่ส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ และการตรวจท้องที่ส่วนกลางก็จะดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้ง 10 ภารกิจ (ไม่รวมที่ขอยกเลิกการถ่ายโอน) ที่ถ่ายโอนหรือจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น เห็นได้ว่าเป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) หรือเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (services publics administratifs) ที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำจะละเว้นเสียมิได้ เนื่องจากแต่ละภารกิจเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องดำเนินการในบริการสาธารณะเหล่านี้

นอกจากนี้ แต่ละภารกิจยังเป็นการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎเกณฑ์ กำกับ ควบคุม แก่ประชาชนโดยตรง เพื่อให้ประชาชนกระทำหรืองดการกระทำต่างๆ ดังนั้น อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมควรเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงซึ่งเป็นองค์กรที่มุ่งผลประโยชน์แก่สาธารณชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก

บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรดำเนินการเอง”

อย่างไรก็ตาม ในการกิจการให้อนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมัน โดยเฉพาะ สถานีบริการน้ำมันขนาดใหญ่ ที่ต้องใช้ความรู้เชิงเทคนิคทางวิศวกรรมและความปลอดภัยมากพอสมควร ในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญเชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน ประกอบกับการให้อนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันขนาดใหญ่ไม่มีความสะดวก ต่อประชาชนผู้ขอรับบริการและขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านความเหมาะสมและความ ประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) เนื่องจากกิจการสถานีบริการน้ำมันขนาดใหญ่มักเป็น ผู้ประกอบการรายใหญ่และมีจำนวนไม่มากนักที่ดำเนินธุรกิจไปทั่วประเทศ ทำให้เมื่อภารกิจนี้กระจาย อยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ผู้ประกอบการเหล่านี้จึงต้องติดต่อขอรับบริการการ อนุญาตฯ หลายแห่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ แทนที่จะสามารถดำเนินการได้ใน ส่วนกลางหรือตามเขตในภูมิภาคตั้งแต่เดิม ที่สามารถดำเนินการติดต่อได้ 13 แห่งทั่วประเทศ ต้นทุนการ ติดต่อกิจการจึงเพิ่มขึ้นทำให้ไม่เกิดการประหยัดโดยขนาด ประสิทธิภาพจึงอาจไม่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น “จึง ควรถ่ายโอนสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็น ผู้รับผิดชอบ” เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการมีความสะดวกในการขอรับบริการ และเพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้การดำเนินงานบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและ สนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็น ผู้ดำเนินการเอง หากแต่บริการเหล่านี้ก็มีความใกล้ชิดและมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงต่อประชาชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับปรุงลักษณะการบริการให้สนองตอบต่อประชาชนในพื้นที่ได้ อย่างรวดเร็ว และตรงตามความต้องการมากยิ่งขึ้น ดังเช่น งานด้านการทะเบียน การรับแจ้งและอนุญาต ต่างๆ ซึ่งเป็นการให้บริการที่สำนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรจัดกระบวนการ ให้มีความ สะดวกแก่ผู้ใช้บริการ หรือนำเทคนิคการบริหารและเทคโนโลยีต่างๆ มาลดขั้นตอนการทำงานให้เกิดการ บริการเบ็ดเสร็จจุดเดียว (One Stop Service) เพื่อสร้างความสะดวกแก่ประชาชน เป็นต้น

11.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

บริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตาม ขอบข่ายภารกิจที่มีการถ่ายโอน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบริการที่เป็นบริการสาธารณะหรือประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ โดยตรง ได้แก่ การทะเบียนราษฎรและบัตรประชาชน การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การอนุญาตให้

จัดตั้งสถานบริการ การอนุญาตตั้งโรงแรม การอนุญาตให้เล่นการพนัน การรับแจ้งและอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตราสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง การรับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 และการอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ และยังมีบริการด้านการพัฒนาและความมั่นคง ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทางอ้อม ได้แก่ การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติและกฎหมายอื่น การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และอำนาจเปรียบเทียบปรับ รวมถึงอำนาจเปรียบเทียบปรับข้อบัญญัติท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติอีก 17 ฉบับ ซึ่งเป็นบริการที่ควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่ง โดยจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลอื่นหรือสังคมโดยรวมในด้านความสงบเรียบร้อยของสังคม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งบริการทั้งหมดเหล่านี้กำลังทยอยถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยจากภารกิจย่อยทั้ง 11 ภารกิจ มีลักษณะสำคัญร่วมสามารถวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าในการดำเนินงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละองค์ประกอบได้ ดังนี้

ประการแรก ประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะดำเนินการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากมีปัจจัยในการแข่งขันหรือการดำเนินการที่ดี (Competitive Advantage) ได้แก่ ข้อได้เปรียบในเรื่องที่ตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่ตั้งในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ฉะนั้น จึงรู้สภาพปัญหาต่างๆ ในพื้นที่เป็นอย่างดี รวมถึงรู้ความต้องการของคนในพื้นที่เป็นอย่างดี โดยงานในการรักษาความสงบเรียบร้อย อาทิ การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ โรงแรม การอนุญาตให้เล่นการพนัน ขายสุราและยาสูบ ก็ต้องสนองตามความต้องการและผลประโยชน์ในพื้นที่เป็นหลัก นอกจากนี้ ในเรื่องที่ตั้ง ยังส่งผลให้เกิดความใกล้ชิดกับประชาชน และเกิดความสะดวกในการติดต่อเดินทางระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ในการให้บริการตามภารกิจต่างๆ เช่น การทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ เป็นต้น ดังนั้น การบริการในด้านนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีศักยภาพสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน และเกิดคุณภาพในการให้บริการ อย่างไรก็ตาม ด้วยความใกล้ชิดกับพื้นที่ อาจเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) ได้ง่ายเช่นกัน อาทิ การเปรียบเทียบปรับตามความผิดสุราโทษต่างๆ หรืองานอนุญาตต่างๆ อาจเกิดการเลือกปฏิบัติ มีการปฏิบัติสองมาตรฐานหรือละเว้นการปฏิบัติได้ ดังนั้น จึงอาจทำให้บริการไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เกิดประสิทธิภาพขึ้นได้

ประการที่สอง ประสิทธิภาพ การจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ต่างๆ พร้อมทั้งด้านบุคลากร โดยมีเทศกิจรองรับในหลายภารกิจอยู่แล้ว ความพร้อมในสถานที่ รวมถึงองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงานเปรียบเทียบคดีอาญาตามความผิดข้อบัญญัติท้องถิ่น งานการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน และถึงแม้บางภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่

เคหะ อาที การตรวจสอบสถานที่บริการน้ำมันเชื้อเพลิง การอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ ตั้งโรงแรมหรือให้เล่นพนัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีต้นทุนด้านความใกล้ชิดในพื้นที่ ทำให้รู้สภาพปัญหา รวมถึงสาเหตุเป็นอย่างดี การตรวจสอบควบคุมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยก็เป็นไปอย่างทั่วถึง เพราะมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบไม่มากนัก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตที่เกิดขึ้นตามภารกิจต่างๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีศักยภาพสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงก่อให้เกิดความประหยัดเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดในพื้นที่ จึงเกิดความสะดวกรวดเร็ว ในการติดต่อและให้บริการระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และการดำเนินการ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการให้บริการที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ได้แก่ การให้อนุญาตประกอบกิจการสถานบริการน้ำมันโดยเฉพาะสถานบริการน้ำมันขนาดใหญ่ อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการได้เนื่องจากกิจการขนาดใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่รายที่ดำเนินธุรกิจไปทั่วประเทศ ทำให้เมื่อภารกิจนี้กระจายอยู่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แทนที่จะสามารถดำเนินการได้ในส่วนกลางหรือตามเขตในภูมิภาคตั้งแต่เดิม กลับต้องติดต่อขอรับบริการการอนุญาตต่างๆ กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพันแห่งทั่วประเทศ ต้นทุนการติดต่องานจึงเพิ่มขึ้นทำให้ไม่เกิดการประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) ประสิทธิภาพจึงอาจไม่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงควรถ่ายโอนสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง โดยเฉพาะสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดใหญ่ (กิจการควบคุมประเภทที่ 3) ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นผู้รับผิดชอบ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

ประการที่สาม ผลกระทบ ภารกิจในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปรียบเทียบปรับในคดีลหุโทษต่างๆ ด้านการทะเบียน หรือการอนุญาตให้จัดตั้งหรือขายสิ่งอบายมุขต่างๆ ล้วนเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ เพราะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่และสังคมโดยตรง ในด้านความสงบเรียบร้อยของสังคม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน บริการสาธารณะในด้านนี้จึงมีความคุ้มค่าเป็นอย่างยิ่งในการจัดบริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างคุ้มค่าเนื่องจากเป็นงานที่มีความฉะฉานและมีทรัพยากรในด้านต่างๆ พร้อมพอสมควร ถึงแม้ต้องมีการลงทุนด้านการพัฒนาความรู้ให้กับบุคลากรในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาใหม่ อาทิ การตรวจสอบสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงก็ตาม ดังนั้น ประสิทธิภาพในการดำเนินการจึงสามารถเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะหากมีมาตรการรองรับในมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ด้านประสิทธิภาพโดยรวมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีศักยภาพในการจัดบริการ รวมถึงเป็นบริการที่มีผลกระทบในวงกว้างเป็นอย่างมาก การจัดบริการสาธารณะประเภทนี้โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความคุ้มค่าในการให้บริการ

11.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทบาทและความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินการกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่สำคัญ หน่วยงานแรก คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ดำเนินการในการกิจโดยตรง หน่วยงานต่อมา คือ **ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค** ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการร่วมกันในแต่ละภารกิจดังกล่าวแล้ว (Share Function) ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกิจด้านนี้จึงเป็นไปอย่างใกล้ชิด เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว หน้าที่สำคัญที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องกระทำคือการเป็นที่ปรึกษาหรือที่เลี้ยงในการปฏิบัติงานให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการสร้างบุคลากรและองค์ความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสอดคล้องประสานกับราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค

นอกจากนี้ ยังมีอีกภาคส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม อันได้แก่ **ภาคประชาชน** ซึ่งควรให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐและท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เป็นเครือข่ายในการเฝ้าระวังป้องกันภัยต่างๆ หรือจัดการอบรบ สัมมนา ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนใส่ใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทั้งของตนเองและผู้อื่น อันเป็นการป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นหรือเป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงรุก (Proactive) ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการสร้างเครือข่ายชุมชน เนื่องจากมีความใกล้ชิด รู้จักประชาชนในพื้นที่รวมถึงสภาพปัญหาต่างๆ เป็นอย่างดี ดังเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สกลนคร ได้จัดสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องการให้ความสำคัญด้านการใช้รถใช้ถนนอย่างปลอดภัย ให้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ทั้ง 3 เขตพื้นที่การศึกษา จำนวนกว่า 600 แห่ง เพื่อระดมความคิดในการแก้ไขปัญหาหารือกัน โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ครู ผู้ควบคุมรถรับ-ส่งนักเรียน ผู้ปกครอง พนักงานขับรถ รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียน ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและลดการเกิดอุบัติเหตุ ตลอดจนลดความสูญเสียในอนาคต เนื่องจากในปัจจุบันพบว่ามีเด็กโดยเฉพาะนักเรียน ได้มอมขามหรือทะเลาะเรื่องความปลอดภัย ไม่มีการสวมหมวกนิรภัยในขณะขับขี่ ดังนั้น เมื่อโรงเรียนได้เข้ามาดูแลเรื่องนี้อย่างจริงจัง คาดว่าจะสามารถลดการเกิดอุบัติเหตุ พร้อมกับให้ทุกคนมีวินัยในการขับขี่ และที่สำคัญเพื่อไม่ให้ทำผิดกฎจราจรอีกต่อไป เป็นต้น⁵ ดังนั้น เมื่อเครือข่ายในการระวังจากอุบัติเหตุกระจายจากกลุ่มครูไปสู่กลุ่มเด็กนักเรียน และจากกลุ่มเด็กนักเรียนก็จะกระจายไปสู่กลุ่มผู้ปกครองและบุคคลใกล้ชิด ทำให้เกิดเครือข่ายการป้องกันภัยที่เข้มแข็งได้.



⁵ สยามรัฐ (16 สิงหาคม 2548) : 23.

12

การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

การขนส่งและวิศวกรรมจราจร เป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุมภารกิจหลักสองประการ คือ การจัดการเกี่ยวกับสถานีขนส่ง และวิศวกรรมจราจรทางบก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการถ่ายโอนจากกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปัจจุบันภารกิจทั้งสองประการนี้มีการดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในบางส่วน และที่ยังไม่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางส่วน โดยอยู่ในระหว่างขั้นตอนของการแก้ไขกฎหมาย

กล่าวเฉพาะภารกิจด้าน “การขนส่ง” ซึ่งในที่นี้ครอบคลุมขอบข่ายงานเกี่ยวกับการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัด, การอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด และการจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสาร นับได้ว่ามีความสำคัญในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีความสำคัญต่อประชาชน โดยในครั้งแรกทางราชการได้ตราพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2497 สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและจัดระเบียบการขนส่งทางถนนโดยเฉพาะซึ่งมีกรมการขนส่งทางบกเป็นหน่วยงานรองรับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ ในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการดำเนินงานด้านสถานีขนส่งสำหรับใช้เป็นที่พักหรือจอดเพื่อการขนส่ง ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2503 ได้มีการจัดตั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารเป็นครั้งแรกของประเทศพร้อมกัน 3 แห่ง ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สถานีขนส่งสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือ สถานีขนส่งสายตะวันออกเลียบชายฝั่งทะเล และสถานีขนส่งสายใต้

สำหรับสถานีขนส่งผู้โดยสารในส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการจัดตั้งขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นแห่งแรก เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2509 และจัดตั้งสถานีแห่งอื่นๆ เรื่อยมา ซึ่งปัจจุบันการดำเนินงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารเป็นไปตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ.2497 โดยปัจจุบันมีสถานีขนส่งผู้โดยสารทั่วประเทศรวมทั้งสิ้นจำนวน 87 แห่ง จำแนกเป็น 1) สถานีขนส่งที่กรมการขนส่งทางบกดำเนินการเอง จำนวน 61 แห่ง 2) สถานีขนส่งที่มอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและบริหารงาน จำนวน 9 แห่ง และ 3) สถานีขนส่งที่เป็นการออกใบอนุญาตให้เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ก่อสร้างและบริหารงาน จำนวน 17 แห่ง¹

¹ ข้อมูลจากเว็บไซต์ของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม www.dlt.go.th.

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดตั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารมี 5 ประการ ประกอบด้วย **ประการแรก** เป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับ ดูแล และจัดระเบียบการขนส่งให้ผู้ประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ โดยเฉพาะการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง เช่น เส้นทางเดินรถ จุดต้นทาง-ปลายทาง จุดจอดรับ-ส่งผู้โดยสาร เวลาการเดินรถ อัตราค่าโดยสาร จำนวนเที่ยววิ่ง จำนวนรถในแต่ละเส้นทาง รวมถึงตลอดถึงการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารในระหว่างการเดินทาง **ประการที่สอง** เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการซึ่งได้แก่ พนักงานขับรถ ผู้เก็บค่าโดยสาร ผู้บริการ และนายตรวจ ให้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย เช่น การได้รับใบอนุญาตผู้ประจำรถที่ถูกต้องตามประเภทหรือชนิดต่างๆ ซึ่งกฎหมายบังคับไว้ การให้บริการที่ดี การแสดงกริยามารยาทที่สุภาพเรียบร้อย การแต่งกายที่ถูกต้องตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้โดยสารในระหว่างการเดินทาง เป็นต้น **ประการที่สาม** อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการเดินทางของประชาชน **ประการที่สี่** เป็นศูนย์จัดเก็บข้อมูลสถิติเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา และจัดระเบียบการขนส่งทางถนน รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทาง และ**ประการสุดท้าย** พัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้านการขนส่งและสร้างความเจริญเติบโตให้กับพื้นที่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

12.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ตามแผนการถ่ายโอนภารกิจด้านการขนส่งและวิศวกรรมจราจรนั้นจะเป็นการถ่ายโอนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะ 2 ประการ คือ **ประการแรก** การจัดการเกี่ยวกับสถานีขนส่ง และ **ประการที่สอง** วิศวกรรมจราจรทางบก ซึ่งขอบเขตเนื้อหาของแผนในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้

(1) สถานีขนส่ง

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดขอบเขตการถ่ายโอนไว้ว่า ในกรณีสถานีขนส่งจังหวัดให้ถ่ายโอนให้เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครซึ่งดูแลรับผิดชอบในพื้นที่² และในส่วนของสถานีขนส่งนอกเขตเทศบาลดังกล่าวให้ดำเนินการถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางบกถ่ายโอนอำนาจด้านการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัด และ/หรือการ

² รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วย

อนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัดให้กับคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเข้าร่วมเป็นกรรมการอีกด้วย ซึ่งตามนัยความหมายนี้จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ.2522 เพื่อให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมเป็นกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด โดยกำหนดระยะเวลาของการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ดำเนินการภายในปี 2546³ ทั้งนี้ ในส่วนของกรมการขนส่งทางบกเองนั้นจะต้องดำเนินการสำรวจทรัพย์สิน บุคลากรที่ต้องถ่ายโอน ตลอดจนจัดทำแผนและขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนสถานียขนส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเตรียมการฝึกอบรมบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ตารางที่ 12.1

สรุปแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่ง

	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน
1	สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น	กรมการขนส่งทางบก	2546	เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เมืองพัทยา กทม.
2	สถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่	กรมการขนส่งทางบก	2546	อบจ.
3	การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัด	กรมการขนส่งทางบก	2546	คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด โดยให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการ มีอำนาจตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัด
4	การอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด	กรมการขนส่งทางบก	2546	คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด โดยให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการ มีอำนาจตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัด

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.307.

³ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.307.

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า แผนปฏิบัติการที่ต้องการให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับสถานีขนส่งเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ โดยจัดว่าอยู่ในกลุ่มภารกิจที่เป็น “หน้าที่ที่ต้องทำ” ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการบริหารจัดการสถานีขนส่ง ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญคือการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัดและการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด เพื่อจะได้รับทราบข้อมูลการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการขนส่งภายในขอบเขตพื้นที่ของตน อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการภารกิจการให้บริการสาธารณะประเภทดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเข้าร่วมนั้น ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าภารกิจด้านการจัดการสถานีขนส่งและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบกระจายอยู่ในพื้นที่ควรเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจต่างๆ ด้วย

ด้วยกรอบแนวทางของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าว พิจารณาจะเห็นได้ว่า ในอนาคตการดำเนินการเกี่ยวกับสถานีขนส่งผู้โดยสารซึ่งในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางบกจำนวนทั้งสิ้น 61 แห่งนั้น ต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการด้วยตนเอง อันจะเป็นการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ของตนเองได้

(2) วิศวกรรมจราจรทางบก

ภารกิจด้านวิศวกรรมจราจรทางบก ถือว่าเป็นภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็น “หน้าที่ที่ต้องทำ” อีกประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติถ่ายโอนภารกิจด้านวิศวกรรมจราจรทางบกในงาน “การติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ให้แก่เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเทศบาลตำบล ภายในปี 2546 และภายในปี 2547 สำหรับในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนอกจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการแล้วยังจะต้องดำเนินการถ่ายโอนทรัพย์สินด้านวิศวกรรมจราจรที่ติดตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สัญญาณไฟจราจร ป้าย หรือเครื่องหมายจราจรอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ก่อนการดำเนินการจัดทำ ติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการประสานกับตำรวจท้องที่เสียก่อน โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจรและระบบการจัดจราจร ตลอดจนกำกับกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตาม

มาตรฐาน และกำหนดเกณฑ์มาตรฐานความพร้อมและประเมินความพร้อมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติในการถ่ายโอนดังกล่าวจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ดังนี้

- 1) ให้ผู้บริหารและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานจราจรและพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบและระเบียบการจราจรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำ ติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจร
- 2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดระบบและระเบียบการจราจรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดและผ่านการอบรมตามหลักสูตรอาสารจราจร เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน

ตารางที่ 12.2

สรุปขอบข่ายการถ่ายโอนภารกิจด้านวิศวกรรมจราจรทางบก

	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรที่รับโอน
1	การติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	2546	เทศบาลเมือง เทศบาลนคร อบจ. เทศบาลตำบล เมืองพัทยา กทม..
			2547	อบต.

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.309-311.

12.2

สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ได้แก่ 1) สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจในปัจจุบัน และ 2) สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

12.2.1

สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบัน การถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารและวิศวกรรมจราจรมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในบางส่วนและมีที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนในบางส่วน ดังนี้

(1) สถานีขนส่งผู้โดยสาร

สถานีขนส่งซึ่งกรมการขนส่งทางบกดำเนินการเองจำนวน 81 แห่ง (จาก 87 แห่ง) นั้น กำลังดำเนินการทยอยถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในระยะแรกมีการถ่ายโอนจำนวน 27 แห่ง ใน 19 จังหวัด ซึ่งการพิจารณาหลักเกณฑ์ถ่ายโอนจะพิจารณาจากสถานีขนส่งที่มีกำไร จำนวน 5 สถานี และถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองที่มีความพร้อมและมีรายได้จากเงินอุดหนุนเกิน 20 ล้านบาทขึ้นไป โดยกรมการขนส่งทางบกได้ออกระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการบริหารและดำเนินกิจการสถานีขนส่งผู้โดยสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 สำหรับเป็นแนวทางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่งอีกด้วย

สถานีขนส่งผู้โดยสารที่ผ่านหลักเกณฑ์การพิจารณาและมีความพร้อมในการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะแรก ซึ่งได้ดำเนินการถ่ายโอนไปแล้ว ประกอบด้วย 1) สถานีขนส่งที่ถ่ายโอนให้แก่เทศบาลนคร/เทศบาลเมืองของแต่ละจังหวัด จำนวน 17 แห่ง ได้แก่ (1) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดนครศรีธรรมราช (2) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดนครราชสีมา แห่งที่ 1 (3) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่น (4) สถานีขนส่งผู้โดยสารปรับอากาศจังหวัดขอนแก่น (5) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดระยอง (6) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดภูเก็ต (7) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดนครสวรรค์ (8) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดกาญจนบุรี (9) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดหนองบัวลำภู (10) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดแพร่ (11) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดสระแก้ว (12) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดฉะเชิงเทรา (13) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดราชบุรี (14) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย (15) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดบุรีรัมย์ (16) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุดรธานี (17) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดศรีสะเกษ 2) สถานีขนส่งที่ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 10 แห่ง ได้แก่ (1) สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอชุมแพ จังหวัด

ขอนแก่น (2) สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น (3) สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอ
ภูเวียง จังหวัดขอนแก่น (อบจ.ขอนแก่น) (4) สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอพยัคภูมิพิสัย จังหวัด
มหาสารคาม (อบจ.มหาสารคาม) (5) สถานีขนส่งผู้โดยสารเฉลิมพระเกียรติฯ จังหวัดสุโขทัย (อบจ.
สุโขทัย) (6) สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา (อบจ.ฉะเชิงเทรา) (7) สถานี
ขนส่งผู้โดยสารอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ (อบจ.ศรีสะเกษ) (8) สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอ
เดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี (9) สถานีขนส่งผู้โดยสารเฉลิมพระเกียรติฯ จังหวัดอุบลราชธานี (อบจ.
อุบลราชธานี) และ (10) สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอโขงเจียม จังหวัดนครราชสีมา (อบจ.นครราชสีมา)

ตารางที่ 12.3

รายชื่อสถานีขนส่งผู้โดยสารที่กรมการขนส่งทางบกถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เรียบร้อยแล้ว (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2548)

	รายชื่อสถานีขนส่งผู้โดยสาร	หน่วยงานที่รับโอน	วัน/เดือน/ปี ที่โอน
1	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดนครราชสีมา	เทศบาลนครราชสีมา	30 มิถุนายน 48
2	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดนครราชสีมา แห่งที่ 1	เทศบาลนครราชสีมา	1 สิงหาคม 48
3	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่น	เทศบาลนครขอนแก่น	1 สิงหาคม 48
4	สถานีขนส่งผู้โดยสารปรับอากาศจังหวัดขอนแก่น	เทศบาลนครขอนแก่น	1 สิงหาคม 48
5	สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น	อบจ.ขอนแก่น	1 สิงหาคม 48
6	สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น	อบจ.ขอนแก่น	1 สิงหาคม 48
7	สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น	อบจ.ขอนแก่น	1 สิงหาคม 48
8	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดระยอง	เทศบาลนครระยอง	1 กันยายน 48
9	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดกาญจนบุรี	เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	1 กันยายน 48
10	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดหนองบัวลำภู	เทศบาลเมืองหนองบัวลำภู	5 กันยายน 48
11	สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอพยัคภูมิพิสัย จ.มหาสารคาม	อบจ.มหาสารคาม	27 กันยายน 48
12	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดแพร่	เทศบาลเมืองแพร่	30 กันยายน 48
13	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดสระแก้ว	เทศบาลเมืองสระแก้ว	30 กันยายน 48
14	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดภูเก็ต	เทศบาลนครภูเก็ต	30 กันยายน 48
15	สถานีขนส่งผู้โดยสารเฉลิมพระเกียรติ จ.สุโขทัย	อบจ.สุโขทัย	30 กันยายน 48
16	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดฉะเชิงเทรา	เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา	30 กันยายน 48
17	สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอพนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา	อบจ.ฉะเชิงเทรา	30 กันยายน 48
18	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดราชบุรี	เทศบาลเมืองราชบุรี	30 กันยายน 48
19	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงราย	เทศบาลนครเชียงราย	30 กันยายน 48
20	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดบุรีรัมย์	เทศบาลเมืองบุรีรัมย์	30 กันยายน 48
21	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุดรดิตถ์	เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์	30 กันยายน 48
22	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดศรีสะเกษ	เทศบาลเมืองศรีสะเกษ	30 กันยายน 48

	รายชื่อสถานีขนส่งผู้โดยสาร	หน่วยงานที่รับโอน	วัน/เดือน/ปี ที่โอน
23	สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอกันทรลักษ์ จ.ศรีสะเกษ	อบจ.ศรีสะเกษ	30 กันยายน 48
24	สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดนครสวรรค์	เทศบาลนครนครสวรรค์	1 ตุลาคม 48
25	สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอเดชอุดม จ.อุบลราชธานี	อบจ.อุบลราชธานี	1 ตุลาคม 48
26	สถานีขนส่งผู้โดยสารเฉลิมพระเกียรติ จ.อุบลราชธานี	อบจ.อุบลราชธานี	1 ตุลาคม 48
27	สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอโขงเจียม จ.นครราชสีมา	อบจ.นครราชสีมา	1 ตุลาคม 48
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.			

นอกเหนือจากสถานีขนส่งผู้โดยสารทั้ง 27 แห่งดังกล่าวที่ได้ดำเนินการรับมอบถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเรียบร้อยแล้ว กรมการขนส่งทางบกยังได้ประสานเพื่อเตรียมการถ่ายโอนอีกหลายแห่ง อาทิ สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอแม่สายและสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงรายแห่งใหม่ ที่จะมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย⁴ สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอุดรธานีแห่งที่ 1 ที่จะมอบให้แก่เทศบาลนครอุดรธานี⁵ และสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดพิษณุโลก ที่ในปัจจุบันอยู่ระหว่างการก่อสร้างสถานีขนส่งแห่งใหม่ และคาดว่าจะมีการถ่ายโอนให้กับเทศบาลนครพิษณุโลกประมาณต้นปี 2549⁶ โดยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ทั้งเทศบาลนครพิษณุโลกและเทศบาลนครอุดรธานีก็ได้ดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจต่างๆ เช่น การจัดเตรียมกรอบอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ เตรียมการด้านงบประมาณ ตลอดจนจัดส่งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเข้าไปศึกษาเรียนรู้การบริหารสถานีขนส่งไว้พร้อมเพื่อรองรับกับการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารดังกล่าว

(2) วิศวกรรมจราจรทางบก

ดังกล่าวมาแล้วว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านวิศวกรรมจราจรทางบกภายใต้กรอบของแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยก่อนการดำเนินการจัดทำติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรต่างๆ อาทิเช่น ป้ายบอกทาง ป้ายห้ามหยุด และการทาสีขอบถนนในที่ห้ามจอด เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการประสานกับตำรวจท้องที่เสียก่อน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติแล้วลักษณะการดำเนินการในบางพื้นที่จะเป็นการสั่งการโดยทำเป็นหนังสือจากตำรวจภูธรจังหวัด (ฝ่ายจราจร) เพื่อ

⁴ “อบจ.เชียงรายรับถ่ายโอนสถานีขนส่ง 2 แห่ง,” สยามรัฐ (5 สิงหาคม 2548) : 23.

⁵ “นครอุดรพร้อมรับโอนขนส่ง เตรียมกำลังเจ้าหน้าที่เข้าปฏิบัติงานทันทีที่รับมอบ,” สยามรัฐ (16 ตุลาคม 2548) : 7.

⁶ จากการสัมภาษณ์คุณอรพร พูนสวัสดิ์, เทศบาลนครพิษณุโลก (วันที่ 1 ธันวาคม 2548).

ขอสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดซื้ออุปกรณ์ เช่น สี ขนาดของป้าย เป็นต้น โดยได้ระบุว่าควรมีป้ายอะไร ขนาดเท่าไร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณเท่านั้นไม่ได้มีหน้าที่พิจารณาตัดสินใจแต่ประการใด

12.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ

จากสถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวมาในข้างต้น พิจารณาจะเห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่งและวิศวกรรมจราจรทางบกยังประสบกับปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

(1) ด้านสถานีขนส่ง

(1.1) การถ่ายโอนทำได้ล่าช้า กล่าวคือ หากพิจารณาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางบกถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่งภายในปี 2548 แต่ในทางปฏิบัติการถ่ายโอนยังดำเนินการไม่เรียบร้อยสมบูรณ์ โดยเพิ่งจะเริ่มมีการถ่ายโอนในปี 2548 ทั้งนี้ หากพิจารณาจะเห็นได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นล่าช้าไปจากที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการถึง 2 ปี ตัวอย่างกรณีที่เพิ่งจะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่นและสถานีขนส่งผู้โดยสารรถปรับอากาศจังหวัดขอนแก่น ซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครขอนแก่น ก็เพิ่งมีการลงนามรับมอบไปเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2548 ที่ผ่านมา เป็นต้น⁷ หรือในกรณีของเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับการถ่ายโอนสถานีขนส่งจังหวัดเช่นเดียวกันก็ยังไม่มีการถ่ายโอนให้แต่ประการใด

(1.2) ความไม่เต็มใจในการดำเนินการถ่ายโอนของหน่วยงานส่วนกลาง กล่าวคือ เนื่องด้วยภารกิจด้านการบริหารสถานีขนส่งผู้โดยสารนั้น เป็นอีกภารกิจหนึ่งซึ่งสามารถหารายได้ให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ อาทิเช่น การจัดเก็บค่าจอดรถ การจัดเก็บค่าเช่าพื้นที่เพื่อการค้า (แผงขายสินค้าและอาหาร) ฯลฯ ดังนั้น ในแง่หนึ่งการถ่ายโอนดังกล่าวจึงอาจส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องสูญเสียรายได้จากการพาณิชย์ดังกล่าวไป จึงไม่เต็มใจในการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบโดยตรง โดยในส่วนที่มีการถ่ายโอนก็เป็นการถ่ายโอนเฉพาะงานที่เกี่ยวกับการดูแลสถานที่รักษาความสะอาด ยังมิได้ถ่ายโอนหน้าที่ในการบริหารจัดการให้แต่ประการใด

(1.3) การติดขัดในด้านกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบก กล่าวคือ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารให้กับเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองในกรณีสถานีขนส่งจังหวัด และการถ่ายโอน

⁷ สยามรัฐ (8 สิงหาคม 2548) : 21.

สถานีขนส่งนอกเขตจังหวัดให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร อย่างไรก็ตาม จากการศึกษพบว่า การโอนถ่ายภารกิจดังกล่าวยังติดขัดกับกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารสถานีขนส่ง นั่นคือ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ที่มีให้อำนาจเกี่ยวกับการจัดระเบียบรถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงสงวนไว้ให้กับหน่วยงานส่วนกลาง เป็นต้น

(1.4) ปัญหาเกี่ยวกับการสถานที่ตั้งของสถานีขนส่งผู้โดยสารที่เป็นของกรมธนารักษ์ กล่าวคือ ในปัจจุบันสถานที่ตั้งของสถานีขนส่งผู้โดยสารที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางบกบางแห่งนั้นเป็นทรัพย์สินของกรมธนารักษ์ โดยที่บางแห่งได้รับการยกเว้นค่าเช่า ซึ่งกรณีที่จะมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเป็นภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการชำระค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์แทนในฐานะที่รับผิดชอบ ดังนั้น กรมการขนส่งทางบกจึงได้นำปัญหาดังกล่าวนี้มาเป็นเหตุผลหรือข้ออ้างที่ไม่ถ่ายโอนสถานีขนส่งบางแห่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีความพร้อมในการรับโอน เป็นต้น^๖

(2) ด้านวิศวกรรมจราจร

การถ่ายโอนภารกิจด้านวิศวกรรมจราจรเป็นการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่เต็มรูปแบบ คือ ไม่ “โอนอำนาจ” ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นการถ่ายโอนเฉพาะหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยที่ในทางปฏิบัติก่อนการจัดทำเครื่องหมายทางด้านวิศวกรรมจราจร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสานกับสถานีตำรวจในพื้นที่ (ตำรวจภูธรจังหวัด/ตำรวจภูธรอำเภอ) นอกจากนี้ เครื่องหมายต่างๆ ก็มิได้ดำเนินการถ่ายโอนให้เป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดว่าต้องมีการถ่ายโอนไปด้วย) จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการเข้าไปดูแลรับผิดชอบอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการชำรุดเสียหาย ซึ่งอาจกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนในการสัญจรไปมาได้

จากสภาพปัญหาของการถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่งและวิศวกรรมจราจรดังกล่าวมาในข้างต้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการในเรื่องต่างๆ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ดำเนินการจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ขึ้น เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามลำดับ โดยสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ

^๖ สรุปผลการประชุมสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจำปี 2548 ที่มา เว็บไซต์ของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ <http://manager.co.th/Lite/ViewNews.aspx?NewsID=9480000105142>

ถ่ายโอนภารกิจด้านการขนส่งและวิศวกรรมจราจรมีรายละเอียดที่เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ ฉบับปรับปรุงแสดงตามตารางที่ 12.4

ตารางที่ 12.4

เปรียบเทียบขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการขนส่งและวิศวกรรมจราจรตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับปัจจุบันและร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2

	ขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับปัจจุบัน	ขอบเขตการถ่ายโอนตามร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. ...)
สถานีขนส่ง	1. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาล (นคร, เมือง) กรณีนอกเขตเทศบาลดังกล่าวให้ อบจ. โดยให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ 2. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัด และหรือการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด	1. ถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารในเขตพื้นที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และ กทม. และ สถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่ข้างต้นให้ อบจ. และดำเนินการบริหารจัดการร่วมกันระหว่าง อบจ. กับ อบต. ที่เป็นที่ตั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารนั้น 2. ให้กรมธนารักษ์ยกเว้นค่าเช่าที่ราชพัสดุ กรณีที่กรมการขนส่งทางบกไม่เสียค่าเช่าก่อนการถ่ายโอนสถานีขนส่งนั้น และหากอปท. รับโอนไปบริหารจัดการก่อให้เกิดรายได้จะต้องเสียค่าเช่าตามที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้ 3. อำนาจอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด โดยให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทร่วมเป็นกรรมการด้วย 4. อำนาจการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ กรณีสถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของ อปท. นั้น 1. ให้ ขส. ดำเนินการสำรวจจัดทำบัญชีทรัพย์สิน บุคลากรที่ต้องถ่ายโอน จัดทำแผนและขั้นตอน กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนสถานีขนส่งให้แก่ อปท. อย่าง

ขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับปัจจุบัน	ขอบเขตการถ่ายโอนตามร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. ...)
	<u>ชัดเจน</u> - เตรียมการฝึกอบรมบุคลากรให้แก่ อปท. เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ อาคารทรัพย์สิน - มอบอำนาจการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารให้ อปท. ที่รับโอนภารกิจ - ค่าธรรมเนียมและค่าบริการสถานีขนส่งผู้โดยสารให้เป็นรายได้ของ อปท. โดยให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด - กรมการขนส่งทางบกปรับเปลี่ยนจากผู้ปฏิบัติเป็นผู้คอยช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา ส่งเสริม สนับสนุนทางด้านเทคนิควิชาการ - ให้ อปท. ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบริการตามที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด - ติดตามประเมินผลการถ่ายโอนกรณีสถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่ - ให้ ขส. กำหนดแนวทางปฏิบัติในการร่วมกันบริหารจัดการสถานีขนส่งระหว่าง อบจ. ผู้รับโอน กับ อบต. ที่เป็นที่ตั้งสถานีขนส่ง - ให้ ขส. ดำเนินการสำรวจจัดทำบัญชีทรัพย์สิน บุคลากรที่ต้องถ่ายโอน จัดทำแผนและขั้นตอน กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนสถานีขนส่งให้แก่ อปท. <u>อย่างชัดเจน</u> - เตรียมการฝึกอบรมบุคลากรให้แก่ อปท. เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ อาคารทรัพย์สิน - มอบอำนาจการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารให้ อปท. ที่รับโอนภารกิจ - ค่าธรรมเนียมและค่าบริการสถานีขนส่งผู้โดยสารให้เป็นรายได้ของ อปท. โดยให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ.2522

	ขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฉบับปัจจุบัน	ขอบเขตการถ่ายโอนตามร่างแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. ...)
		<u>และที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด</u> 6. <u>กรมการขนส่งทางบกปรับเปลี่ยนจากผู้ปฏิบัติเป็นผู้คอยช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา ส่งเสริม สนับสนุนทางด้านเทคนิควิชาการ</u> 7. <u>ให้ อปท. ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบริการตามที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด</u> 8. <u>ติดตามประเมินผลการถ่ายโอน</u>
วิศวกรรมจราจรทางบก	การติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ	1. ให้ <u>สตช. ถ่ายโอนอำนาจการจัดการจราจรในเขตพื้นที่ให้แก่ อปท. ยกเว้นจราจรทางหลวงแผ่นดิน</u> 2. ให้ อปท. มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก รวมทั้งอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ ผู้กระทำความผิดในเขตทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. นั้น 3. ให้ อปท. มีอำนาจในการจัดทำวิศวกรรมจราจรโดยทำ ติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. นั้น ๆ 4. ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจร และระบบการจัดการจราจร และกำกับกำกับการดำเนินงานของ อปท. ให้เป็นไปตามมาตรฐาน 5. ให้ <u>สตช. จัดทำคู่มือปฏิบัติงานและหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท.</u> <u>ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ</u> 1. ให้ อปท. มีอำนาจในการจัดทำ ติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยใช้งบประมาณของ อปท. และให้นำรายได้จากการเปรียบเทียบปรับ

ขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับปัจจุบัน	ขอบเขตการถ่ายโอนตามร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. ...)
	<u>ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกมาพัฒนาทางและวิศวกรรมจราจร</u> 2. <u>สตช. กำหนดให้ผู้บริหารและพนักงานอปท. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานจราจรและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบและระเบียบการจราจรในเฉพาะเขต อปท. ตนเอง</u> 3. <u>สตช. กำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดและผ่านการอบรมตามหลักสูตรอาสาจราจร เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่</u> 4. <u>สตช. กำหนดให้ อปท. มีอำนาจตราข้อบัญญัติของ อปท. เพื่อจัดระบบและระเบียบการจราจรในเขต อปท.</u> 5. <u>ก่อนดำเนินการจัดทำ ติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจร หรือเครื่องหมายจราจรให้ อปท. ประสานกับสถานีตำรวจท้องที่นั้น ๆ</u> 6. <u>การจัดทำ ติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจร ไม่รวมการจัดทำระบบการจราจร การควบคุมกำกับ ดูแล การส่งการศูนย์สั่งการจราจรที่เกี่ยวข้องกับการถวายความปลอดภัยพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระบรมวงศานุวงศ์ บุคคลสำคัญ ศูนย์ระบบควบคุมสั่งการจราจรที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และระบบการควบคุมการจราจรที่ต่อเนื่องกันหลายพื้นที่</u> 7. <u>ให้ สตช. ถ่ายโอนทรัพย์สินด้านวิศวกรรมจราจรที่ติดตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ให้แก่ อปท. เช่น สัญญาณไฟจราจร ป้าย หรือเครื่องหมายจราจร</u> 8. <u>ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจร</u>

	ขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับปัจจุบัน	ขอบเขตการถ่ายโอนตามร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. ...)
		และระบบการจัดการจราจร และกำกับการดำเนินการของ อปท. ให้เป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้ อปท. ดำเนินการในกรณีที่มีเหตุจำเป็น 9. <u>สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษา ทางด้านเทคนิควิชาการ</u>

จากตารางที่ 12.4 พิจารณาจะเห็นได้ว่า หากแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ผ่านความเห็นชอบตามกระบวนการของรัฐสภาและสามารถนำมาบังคับใช้ได้ก็จะสามารถแก้ปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่งและวิศวกรรมได้หลายประการ อาทิเช่น **ในด้านสถานีขนส่ง** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสถานีขนส่งได้เองทั้งหมด ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการขนส่งทางบก (โดยมีคณะกรรมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดเป็นองค์กรในระดับพื้นที่ที่ช่วยดูแล) ซึ่งจะทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแลมาตรฐาน (Regulator) และส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงาน (Facilitator) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็จะมีได้ตกอยู่ในสภาพของ “คนเฝ้าสถานี” และ “คนทำความสะอาดอาคารสถานี” อีกต่อไป นอกจากนี้ ในด้าน**วิศวกรรมจราจรทางบก** ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรรมจราจร อาทิ สัญญาณไฟจราจร ป้าย หรือเครื่องหมายจราจร ฯลฯ ก็จะเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเข้าไปดูแลได้อย่างเต็มที่เพื่อจัดบริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

12.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 1) รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน และ 2) สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งแต่ละหัวข้อก็มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

12.3.1 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วนย่อยตามภารกิจที่ถ่ายโอน คือ งานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารและงานด้านวิศวกรรมจราจรทางบก โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) สถานีขนส่งผู้โดยสาร

ภารกิจด้านการขนส่งนับว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำขึ้นเพื่อบำรุงส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศและการพัฒนาการของประชาชน ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตคนในสังคมให้สูงขึ้น ซึ่งโดยหลักการจัดบริการสาธารณะประเภทนี้ ถ้าหากฝ่ายปกครองเห็นว่าส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นภารกิจที่ช่วยเหลือการครองชีพของประชาชนในประเทศที่ไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนดำเนินการได้⁹ ทั้งนี้ ในปัจจุบันโครงสร้างการจัดการเกี่ยวกับการขนส่งทางบกในประเทศไทย ประกอบด้วย

- คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธาน และมีอธิบดีกรมการขนส่งทางบกเป็นเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดนโยบายการขนส่งทางบก สถานีขนส่ง แผนการขนส่ง และมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัย
- คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก ประกอบด้วย 1) คณะกรรมการขนส่งทางบกกลาง จะมีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานและมีอธิบดีกรมการขนส่งทางบกเป็นเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดลักษณะเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการ จำนวนรถ อัตราค่าขนส่งและค่าบริการสถานี การกำหนดอนุญาต การเพิกถอน และการควบคุมกิจการขนส่งทางบก 2) คณะกรรมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยมีขนส่งจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่งในจังหวัดและการปฏิบัติให้เป็นไปเกี่ยวกับการขนส่งทางบกตามที่คณะกรรมการขนส่งทางบกกลางประกาศกำหนด

ในส่วนของสถานีขนส่งผู้โดยสารนั้น ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารออกเป็น 2 รูปแบบ¹⁰ คือ

1) รูปแบบที่หนึ่ง ประเภทจัดให้มี หมายถึง สถานีขนส่งที่กรมการขนส่งทางบกดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ

- กรณีที่ดำเนินการเอง เป็นการดำเนินงานด้านสถานีขนส่ง โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณก่อสร้าง หรือรับบริจาคที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง (อาคารสถานีขนส่งและ

⁹ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ,” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547), น.45.

¹⁰ ข้อมูลจากเว็บไซต์กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม www.dlt.go.th.

สถานจอด) จากเอกชน และกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน ปัจจุบันมีสถานีขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้ จำนวน 61 แห่ง

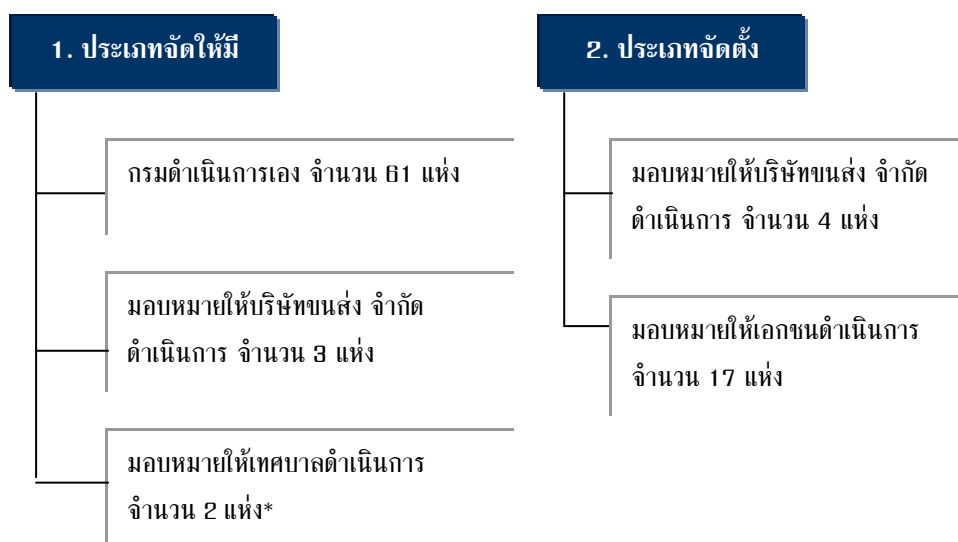
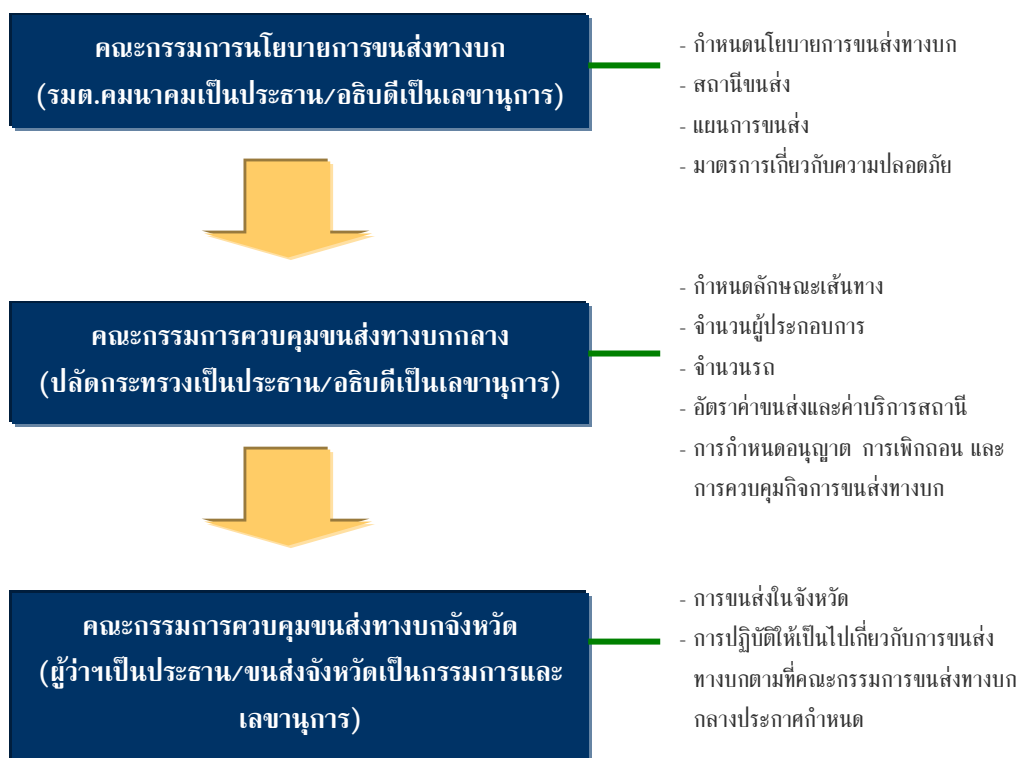
- **กรณีที่มีมอบหมาย** เป็นการทำให้มีสถานีขนส่งโดยการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและบริหารงาน โดยปัจจุบันมีสถานีขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้จำนวน 9 แห่ง

2) รูปแบบที่สอง ประเภทจัดตั้ง เป็นการดำเนินงานด้านสถานีขนส่ง โดยการออกใบอนุญาตให้เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ก่อสร้างและบริหารงาน มีอายุใบอนุญาตไม่เกิน 20 ปี ต่อธรรมเนียมใบอนุญาตฉบับละ 100,000 บาท (หนึ่งแสนบาทถ้วน) ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งปัจจุบันมีสถานีขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้ จำนวน 17 แห่ง

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับโครงสร้างด้านการจัดการขนส่งในปัจจุบัน สามารถแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 12.1

โครงสร้างการจัดการด้านการขนส่งในปัจจุบัน



*เทศบาลเมืองสกลนคร และเทศบาลเมืองมหาสารคาม มิได้มอบหมายตามการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ

จากลักษณะและโครงสร้างด้านการขนส่งทางบกดังกล่าว ในส่วนของสถานีขนส่งผู้โดยสารก็จะมีลักษณะการจัดการอยู่ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

(1.1) กรมการขนส่งทางบกดำเนินการเอง

สถานีขนส่งผู้โดยสารที่กรมการขนส่งดำเนินการเองนั้น ในทางกฎหมายเรียกสถานีขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้ว่า “ประเภทจัดให้มี” กล่าวคือ ดำเนินการจัดให้มีขึ้นโดยกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้จัดหาที่ดินและงบประมาณในการก่อสร้างเอง หรือประชาชนเป็นผู้มอบที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้กับกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้บริหาร ซึ่งในปัจจุบันสถานีขนส่งประเภทนี้มีอยู่ทั้งสิ้นจำนวน 61 แห่งทั่วประเทศ¹¹ โดยภายหลังจากที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการถ่ายโอนระยะแรกจำนวน 27 สถานีเสร็จสิ้นแล้ว สถานีขนส่งที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของกรมการขนส่งทางบก (บริหารเอง) ก็จะมีเพียง 34 แห่ง

ทั้งนี้ สถานีขนส่งผู้โดยสารซึ่งกรมการขนส่งทางบกจัดให้มีขึ้นเป็นสถานีขนส่งผู้โดยสารในส่วนภูมิภาคทั้งหมด การบริหารงานของสถานีจึงอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของขนส่งจังหวัด แต่มีนายสถานีเป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานสถานีขนส่งผู้โดยสารโดยตรง และมีเจ้าหน้าที่ในระดับรองลงไปช่วยปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ได้แก่ การตรวจจรรยาบรรณให้เข้าจอดรับ-ส่งผู้โดยสารที่สถานี การจัดรถเข้าจอดตามช่องขนขาลา การควบคุมรถให้เข้า-ออก ตรงตามเวลา การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าใช้สถานี การรักษาความปลอดภัย และการดูแลรักษาความสะอาดสถานี เป็นต้น

นอกเหนือจากการควบคุมบังคับบัญชาของขนส่งจังหวัดแล้ว ในแต่ละจังหวัดซึ่งมีสถานีขนส่งผู้โดยสารตั้งอยู่ จะมีคณะกรรมการบริหารงานสถานีขนส่งผู้โดยสารของแต่ละจังหวัดทำหน้าที่ดูแลจัดระเบียบการใช้สถานีขนส่งผู้โดยสาร ควบคุมการรับ-จ่ายเงินค่าบริการสถานีขนส่งอีกระดับหนึ่ง ซึ่งถ้าหากสถานีขนส่งผู้โดยสารอยู่ในเขตเมืองอันเป็นที่ตั้งของจังหวัด จะมีคณะกรรมการบริหารงานในระดับจังหวัด แต่ถ้าสถานีขนส่งผู้โดยสารในเขตเมืองอันเป็นที่ตั้งของอำเภอ จะมีคณะกรรมการบริหารงานในระดับอำเภอ

(1.2) กรมการขนส่งทางบกมอบให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ

สถานีขนส่งผู้โดยสารประเภทนี้ เอกชนผู้ได้รับใบอนุญาตจะเป็นผู้บริหารงานเองทั้งหมด แต่กรมการขนส่งทางบกจะต้องแต่งตั้งนายสถานีขนส่งไปกำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินงานของสถานีเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยใบอนุญาตจัดตั้งมีอายุ 20 ปี และเสียค่าธรรมเนียมจำนวน 100,000 บาท (หนึ่งแสนบาทถ้วน)

¹¹ เรียงลำดับตามปีที่จัดตั้ง ได้แก่ สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงใหม่ แห่งที่ 1 (2509) สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดนครราชสีมา แห่งที่ 1 (2510) ...

(1.3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ภายใต้แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังผลให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการเกี่ยวกับสถานีขนส่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการบริหารจัดการ ซึ่งการดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามระเบียบที่กรมการขนส่งทางบกได้วางไว้ คือ ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการบริหารและดำเนินกิจการสถานีขนส่งผู้โดยสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ที่กำหนดภารกิจในการบริหารงานสถานีขนส่งผู้โดยสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 15 ประการดังนี้¹²

- 1) การบริหารช่องจอดรถรับส่งผู้โดยสาร โดยต้องดำเนินการอย่างน้อย ดังนี้
 - จัดช่องจอดรถโดยสารประจำทางแต่ละเส้นทางสำหรับรถรับส่งผู้โดยสารอย่างทั่วถึงและเพียงพอ
 - ติดตั้งป้ายแสดงเครื่องหมายประจำในแต่ละช่องจอด
 - แจกจ่ายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดช่องจอดรถ
 - กำหนดเวลาเข้าออกสถานีขนส่งของรถโดยสารประจำทางแต่ละเส้นทางให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง
 - จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการขนส่งและผู้ใช้บริการทราบ
- 2) การบริหารพื้นที่ลานจอดรถ โดยต้องดำเนินการอย่างน้อย ดังนี้
 - จัดสรรพื้นที่จอดรถสำหรับผู้เข้าใช้บริการสถานีขนส่ง
 - กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้บริการที่จอดรถ
 - จัดเจ้าหน้าที่ไว้สำหรับอำนวยความสะดวกและจัดการจราจรภายในสถานีขนส่ง
- 3) การจัดพื้นที่สำหรับจำหน่ายตั๋วโดยสาร โดยต้องดำเนินการอย่างน้อย ดังนี้
 - จัดสรรพื้นที่ภายในอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารเพื่อให้ผู้ประกอบการขนส่งใช้เป็นสถานที่จำหน่ายตั๋วโดยสารอย่างเพียงพอและเป็นระเบียบ
 - ติดตั้งป้ายแสดงช่องจำหน่ายตั๋วในแต่ละเส้นทาง
 - จัดให้มีป้ายแสดงอัตราค่าโดยสารและรายละเอียดเส้นทางในการให้บริการของแต่ละเส้นทางอย่างชัดเจน

¹² กรมการขนส่งทางบก, ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการบริหารและดำเนินกิจการสถานีขนส่งผู้โดยสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548.

- 4) การจัดการจราจรภายในสถานีขนส่ง
โดยให้ดำเนินการติดตั้งป้ายแนะนำและเครื่องหมายจราจรให้เป็นไปตามมาตรฐานอย่างชัดเจนและเหมาะสม
- 5) การรักษาความสะอาดในบริเวณสถานี
โดยต้องจัดให้มีการรักษาความสะอาด ปรับปรุงภูมิทัศน์ และบริเวณโดยรอบสถานีขนส่งให้มีความสะอาดสวยงาม
- 6) การรักษาความปลอดภัย
โดยต้องจัดให้มีการรักษาความปลอดภัยในบริเวณสถานีตลอดเวลา และควรติดตั้งระบบรักษาความปลอดภัยอื่น เช่น โทรศัพท์วงจรปิด
- 7) การประชาสัมพันธ์และบริการข้อมูลการเดินทาง ต้องดำเนินการอย่างน้อย ดังนี้
 - จัดให้มีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ที่มีความรู้ด้านภาษาและการประชาสัมพันธ์
 - จัดให้มีระบบการประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัย พร้อมทั้งเอกสารแนะนำเกี่ยวกับการเดินทาง
- 8) การติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณสถานีขนส่ง
ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการรับผิดชอบในการพิจารณาให้มีการโฆษณาภายในสถานีขนส่งเป็นการเฉพาะ โดยการพิจารณาอนุญาตให้พิจารณาถึงความเหมาะสม ตำแหน่งที่รูปภาพและข้อความบรรยาย และคำนึงถึงศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม ผลกระทบทางการเมือง ลัทธิศาสนา รวมถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน ตลอดจนต้องพิจารณาถึงความมั่นคงแข็งแรงและไม่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการสถานีขนส่ง
- 9) การจัดให้มีบริการห้องสุขา
โดยต้องควบคุมดูแลรักษาความสะอาด กำหนดอัตราค่าใช้บริการห้องสุขาที่เป็นธรรม พร้อมแสดงอัตราค่าบริการอย่างชัดเจน
- 10) การจัดให้มีบริการจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่ม
โดยต้องกำหนดสถานที่สำหรับจำหน่ายสินค้าอย่างเหมาะสมและเป็นระเบียบ กำหนดหรือควบคุมราคาสินค้าอย่างเป็นธรรม และให้ติดป้ายแสดงราคาสินค้าอย่างชัดเจนทุกรายการ

11) การจัดให้มีบริการรับฝากของ

โดยต้องควบคุมดูแลการรับฝากของให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดอัตราค่ารับฝากของอย่างเป็นธรรม พร้อมกับจัดทำป้ายแสดงอัตราค่าบริการให้เห็นอย่างชัดเจน

12) การจัดให้มีบริการรถรับจ้าง ต้องดำเนินการอย่างน้อย ดังนี้

- จัดสถานที่สำหรับจอดรถยนต์รับจ้างสำหรับให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างสะดวกและปลอดภัย
- กำหนดประเภทรถยนต์รับจ้างที่จะอนุญาตให้เข้ามาบริการ
- ติดตั้งป้ายแสดงอัตราค่าบริการสำหรับรถยนต์รับจ้างแต่ละประเภทให้สามารถมองเห็นได้ชัดเจน

13) การจัดให้มีบริการรถขึ้นสัมภาระ

โดยต้องกำหนดจุดการให้บริการโดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย กำหนดอัตราค่าบริการอย่างเป็นธรรม พร้อมกับติดตั้งป้ายแสดงอัตราค่าบริการให้เห็นอย่างชัดเจน

14) การจัดหา ดูแล ซ่อมแซม บำรุงรักษา อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์

โดยต้องดำเนินการตรวจตราดูแล บำรุงรักษา ปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารสถานที่ขนส่งและบริเวณโดยรอบ สถานที่และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการสถานีขนส่งให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความปลอดภัย ตลอดจนจัดให้มีสิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์สำหรับการดำเนินการกิจการสถานีขนส่งให้เกิดประสิทธิภาพและความพึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการ

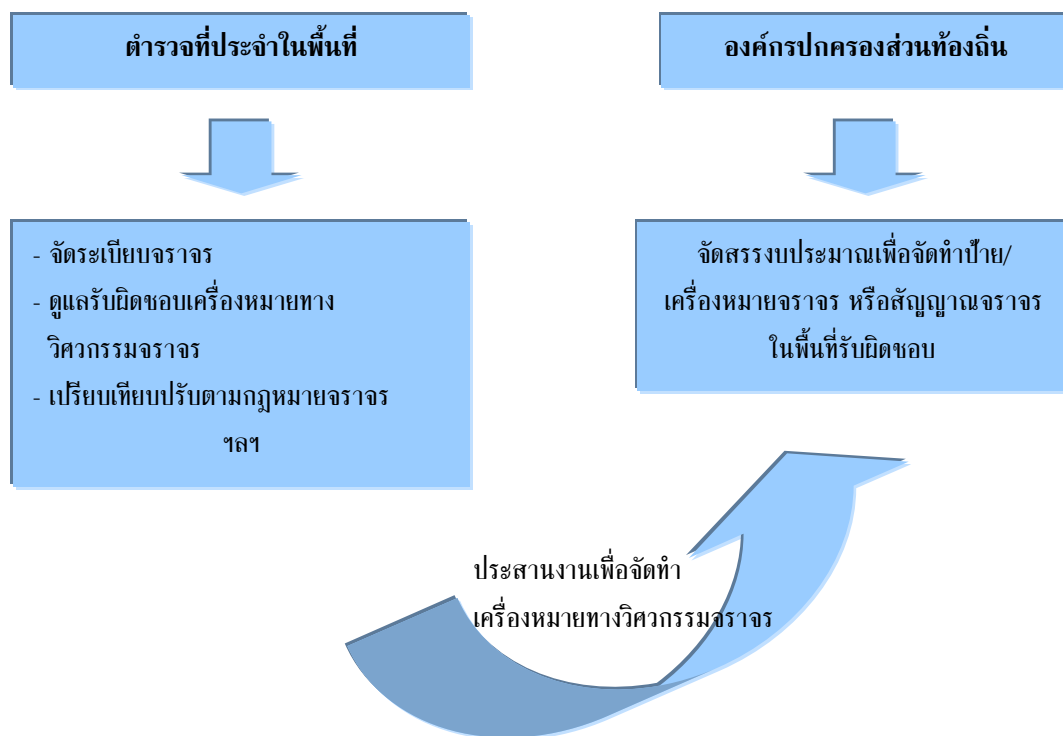
15) การจัดเก็บค่าบริการสถานีขนส่งให้เป็นไปตามอัตราที่คณะกรรมการขนส่งทางบกกลางกำหนด

(2) **วิศวกรรมจราจรทางบก**

เนื่องด้วยการถ่ายโอนภารกิจด้านวิศวกรรมจราจรเป็นการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่เต็มรูปแบบ คือ ไม่ “โอนอำนาจ” ให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นการถ่ายโอนเฉพาะหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรให้ท้องถิ่นเท่านั้น โดยที่ในทางปฏิบัติก่อนการจัดทำเครื่องหมายทางด้านวิศวกรรมจราจร ท้องถิ่นต้องประสานกับสถานีตำรวจในพื้นที่ (ตำรวจภูธรจังหวัด/ตำรวจภูธรอำเภอ) นอกจากนี้ เครื่องหมายต่างๆ ก็ได้เป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการเข้าไปดูแลรับผิดชอบอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการชำรุดเสียหาย ซึ่งอาจกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนในการสัญจรไปมาได้

แผนภาพที่ 12.2

การจัดการเกี่ยวกับวิศวกรรมจราจรในปัจจุบัน



12.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

ด้านสถานีขนส่ง เนื่องจากการเพิ่มมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลสถานีขนส่งมาให้ในปี 2548 นี้เอง ทำให้ปัญหาในการจัดบริการด้านสถานีขนส่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ปรากฏเด่นชัดเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางราย ทำให้ได้ข้อมูลบางประการซึ่งสะท้อนสภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะด้านนี้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่นเทศบาลนครขอนแก่น¹³

¹³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น นายพีระพล พัฒนพีระเดช นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น; นายธีรศักดิ์ ธิมาบุญพันธ์ รองนายกเทศมนตรี; นายวิทยา ทารชัย รองปลัดเทศบาลทำหน้าที่ดูแลด้านขนส่ง, นายพศวัต ธรรมวาศา หัวหน้างานสถานีขนส่ง เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2548



กรณีศึกษาการโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่นและสถานีขนส่งผู้โดยสารปรับอากาศจังหวัดขอนแก่น ถือเป็นหนึ่งโครงการนำร่องจำนวน 27 สถานี ใน 19 จังหวัดที่ได้รับการโอนภารกิจด้านสถานีขนส่ง โดยให้เทศบาลนครขอนแก่นเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นผู้รับโอน การคัดเลือกจะพิจารณาจากเกณฑ์รายได้ของเทศบาล ความพร้อมของผู้บริหาร การจัดองค์กร และสถานะทางการเงิน

หลังจากได้รับการคัดเลือก เทศบาลนครขอนแก่นได้ทำการจัดเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการเมื่อได้รับโอน โดยส่งเจ้าพนักงานของเทศบาลที่จะรับผิดชอบงานด้านนี้ ไปฝึกงานกับผู้บริหารสถานีที่สถานีขนส่งก่อนเป็นเวลา 1 ปี ทำให้ทราบถึงการบริหารสถานี และสภาพปัญหาการบริหารของสถานี โดยการรับโอนเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2548 โดยมีการมอบบัญชีทรัพย์สิน และตัวอาคารสถานีให้ พร้อมทั้งบุคลากรประจำสถานีที่มีสถานะเป็นลูกจ้าง จำนวน 19 คน ซึ่งลูกจ้างเหล่านี้ถูกโอนมาเป็นพนักงานของเทศบาล ทำให้มีสถานภาพดีกว่าก่อนการโอน โดยเทศบาลจะจัดทำการประเมินผลงานพนักงานภายใน 6 เดือน และอาจปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสม

ปัญหาการบริหารสถานีขนส่งของเทศบาลนครขอนแก่น ได้แก่ อำนาจในการบริหารสถานีการถ่ายโอนที่ได้รับเป็นการถ่ายโอนภารกิจอาคารและทรัพย์สินของสถานีขนส่ง แต่อำนาจในการบริหารสถานี อาทิเช่น การจัดระเบียบรถ การปรับลงโทษผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น ยังมิได้มีการโอนมา ทำให้รถโดยสารไม่จำเป็นต้องมาจอดที่สถานีที่ได้รับโอนมาก็ได้ ยิ่งกว่านั้น ผู้บริหารสถานียังเป็นบุคลากรของกรมการขนส่งทางบกเช่นเดิม ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องใช้ศิลปะในการประสานงาน และความสัมพันธ์ที่ดีกับนายสถานีขนส่งซึ่งเป็นบุคลากรของกรมการขนส่งทางบกเพื่อให้การบริการจัดการดำเนินไปได้

จากตัวอย่างที่ยกมาในกรณีของสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่นและสถานีผู้โดยสารปรับอากาศจังหวัดขอนแก่นที่โอนภารกิจมาให้เทศบาลนครขอนแก่น เป็นกรณีศึกษาที่ชัดเจนให้เห็นถึงปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารสถานี เนื่องจากส่วนกลางยังมิได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารสถานีมาให้

12.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการให้บริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าการจัดบริการสาธารณะด้านสถานีขนส่งและการจัดบริการสาธารณะด้านวิศวกรรมจราจรที่มีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการนั้นต้องประสบกับปัญหาในหลายประการ ทั้งในแง่กระบวนการถ่ายโอนซึ่งเกิดจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความพร้อมด้านงบประมาณ ตลอดจนการติดขัดด้านกฎหมาย เป็นต้น รวมตลอดไปจนถึงในแง่ของการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงจะได้นำเสนอรูปแบบและองค์การการให้บริการสาธารณะดังกล่าว โดยจะแบ่งการอธิบาย

ออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย **ส่วนที่ 1** รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ (แบ่งออกเป็นด้านสถานีขนส่งและด้านวิศวกรรมจราจร) **ส่วนที่ 2** ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และ**ส่วนที่ 3** บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

12.4.1 รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

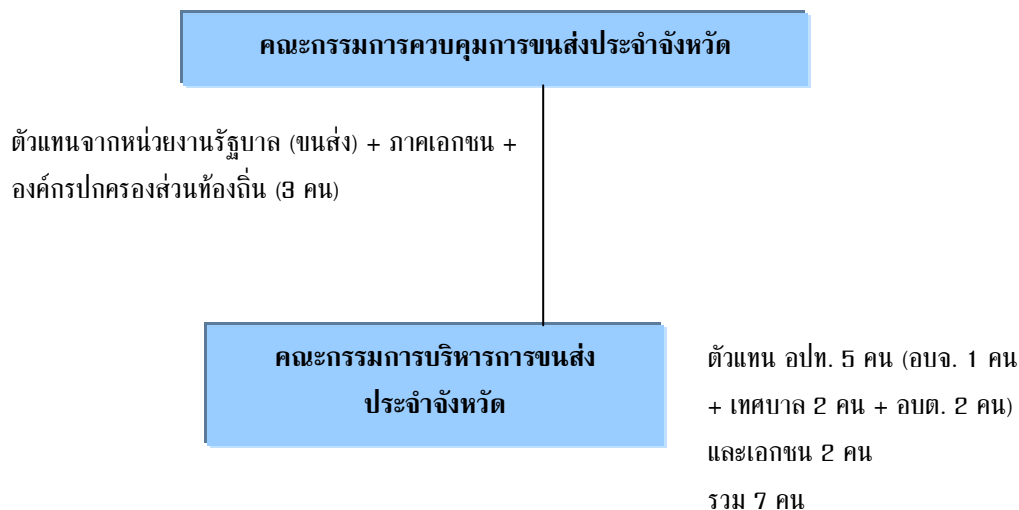
(1) ด้านสถานีขนส่ง

รูปแบบและองค์การการจัดบริการด้านสถานีขนส่งโดยองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีรูปแบบดังต่อไปนี้

- ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นหน่วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับหน้าที่ดำเนินงานของทั้งจังหวัด ทุกสถานีทุกระดับ
- ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งประจำจังหวัดมีตัวแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 คน เข้าไปอยู่ โดยเป็นตัวแทนจาก อบจ. 1 คน จากเทศบาลทุกแห่งคัดเลือกสลับเปลี่ยนกันเข้ามาดำรงตำแหน่งจำนวน 1 คน และจาก อบต. ทุกแห่งคัดเลือกสลับเปลี่ยนกันเข้ามาดำรงตำแหน่ง จำนวน 1 คน
- ให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารการขนส่งประจำจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการการบริการสถานีขนส่งประจำจังหวัด โดยมีตัวแทนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ และภาคเอกชนในจังหวัดร่วมเป็นกรรมการด้วย
- ให้เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ อบต. ที่ได้รับภารกิจถ่ายโอนดำเนินการโดยมอบหมายให้ อบจ. เป็นผู้ดำเนินงานของทั้งจังหวัด โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร่วมบริหารในฐานะกรรมการบริหารงาน และสนับสนุนทางการเงินตามฐานะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

แผนภาพที่ 12.3

โครงสร้างคณะกรรมการบริหารด้านการขนส่งที่คณะผู้วิจัยเสนอ



ตารางที่ 12.5

สรุปข้อเสนอรูปแบบและองค์การจ้ดบริการด้านสถานีขนส่ง

ภารกิจ	หน่วยงานที่รับโอน	ข้อเสนอรูปแบบและองค์การ การจัดบริการสาธารณะ	ข้อเสนอการแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
สถานีขนส่งเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น			
- สถานีขนส่ง จังหวัด	- อบจ. โดยเทศบาล นคร/เมืองที่ เกี่ยวข้องเข้าร่วม บริหารจัดการ	- อบจ. ดำเนินการเองใน การกำหนดนโยบาย/ ยุทธศาสตร์/การจัด ระเบียบการจราจร การ เก็บค่าใช้บริการสถานี และ outsourcing บาง ด้าน เช่น ทำความ สะอาดอาคาร หรือ ถนน /การโฆษณาหารายได้/ ให้เช่าร้านค้าภายใน สถานี เพื่อให้สถานี สามารถเลี้ยงตัวเองได้	แก้ไขพระราชบัญญัติการ ขนส่งทางบก พ.ศ.2522 เพื่อให้จำนวนตัวแทน อบจ. ใน กก.ควบคุมขนส่งทาง บกจังหวัด มีสัดส่วนเท่ากับ ตัวแทนจากระดับประเทศ เพื่อให้คณะกรรมการฯ สามารถออกกฎเกณฑ์ที่ สะท้อนผลประโยชน์และ ความต้องการของท้องถิ่น ได้มากขึ้น เช่น การจัด ระเบียบที่จราจร การเก็บ ค่าใช้บริการสถานี การย้าย ที่ตั้งของสถานีตามผังเมือง ที่สร้างขึ้น

ภารกิจ	หน่วยงานที่รับโอน	ข้อเสนอรูปแบบและองค์การ การจัดบริการสาธารณะ	ข้อเสนอการแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- กรณีนอกเขตเทศบาล	- อบจ. โดยมี อบต. ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมบริหารจัดการ	- ดำเนินการเอง โดย อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่มีคณะกรรมการบริหารสถานีที่มีตัวแทนของ อบต. ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม คณะกรรมการจะดูแลด้านนโยบายและทิศทางในการบริหาร - รูปแบบการบริหารจะใกล้เคียงกับในส่วนของสถานีขนส่งจังหวัด	- เหมือนกับในส่วนของสถานีขนส่งจังหวัด
- การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัด	- คณะกรรมการการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดโดยมีตัวแทนอปท. เข้าร่วม	- ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการโดยมีตัวแทน อปท. ที่มีสัดส่วนเท่ากับตัวแทนระดับจังหวัดหรือภาคอื่นๆ ที่เป็นกรรมการ	- แก้ไข พรบ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 เพื่อให้มีตัวแทนของอปท. ทุกระดับเข้ามาเป็นกรรมการ โดยมีสัดส่วนของตัวแทนจาก อปท. และตัวแทนจากส่วนกลางในจำนวนเท่าๆ กัน เพื่อให้การพิจารณาตัดสินใจด้านการขนส่งของจังหวัดตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น
- การอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด	- คณะกรรมการการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดโดยมีตัวแทนอปท. เข้าร่วม	- ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการโดยมีตัวแทนอปท. ที่มีสัดส่วนเท่ากับตัวแทนระดับจังหวัดหรือภาคอื่นๆ ที่เป็นกรรมการ	- แก้ไข พรบ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ในลักษณะเดียวกันกับการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งจังหวัด

(2) ด้านวิศวกรรมจราจร

ตามขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านจัดบริการด้านวิศวกรรมจราจรมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะครอบคลุมด้านอำนาจการจัดจราจรในเขตพื้นที่ ตลอดจนอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 รวมทั้งอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด การจัดทำสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจร โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจรและระบบการจัดจราจร ในขณะที่ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติการโอน (ตามแผนปฏิบัติการฯ) มิได้ครอบคลุมขอบเขตการถ่ายโอนดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าสมควรมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและองค์การให้บริการ ตลอดจนแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับขอบเขตดังกล่าว ดังนี้

- (1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแต่อยู่ในรูปซื้อบริการจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และเคยดำเนินการในภารกิจนี้มาก่อน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นผู้ดำเนินการด้านวิศวกรรมจราจร แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะซื้อบริการอันได้แก่ การจัดจราจรในพื้นที่ การดูแลด้านความปลอดภัยทางถนน การดูแลระบบที่จอดรถ ตลอดจนการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ ซึ่งภารกิจเหล่านี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะซื้อบริการจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ที่เคยดำเนินการในภารกิจนี้มาก่อน
- (2) รูปแบบการดำเนินการจะอยู่ในรูปของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการให้บริการจัดการโดยใช้งบประมาณที่ได้รับโอนมา และทำการว่าจ้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นผู้ผลิตบริการด้านวิศวกรรมจราจรตามที่ได้รับบริการถ่ายโอนภารกิจ
- (3) ในการดำเนินงานจะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งตามรูปแบบนี้จะมีคณะกรรมการร่วมระดับ อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. โดยคณะกรรมการร่วมดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนติดตามดูแลและประเมินผลการให้บริการ
- (4) เพื่อให้การให้บริการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปอย่างมีความคล่องตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จ้างจะทำการประเมินผลและควบคุมการดำเนินงานที่ผลลัพธ์ของบริการ (Output of Service) มากกว่ามองไปที่วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน (Input and Process) และจะมีการระบุชัดเจนว่าต้องการให้ได้รับบริการอย่างไร และจะมีการประเมินแบบใด

ทั้งนี้ คณะกรรมการร่วมที่สร้างขึ้นมาอาจให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นทำการสำรวจความพึงพอใจการให้บริการ และคณะกรรมการร่วมฯ จะรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้ใช้บริการ และอาจถือผลการสำรวจและการร้องเรียนเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการประเมินการให้บริการ

- (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการถ่ายโอนทรัพย์สินด้านวิศวกรรมจราจร เช่น สัญญาณไฟจราจร ป้ายเครื่องหมายจราจรที่ติดตั้งในเขตพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อจำเป็นต้องซื้อวัสดุอุปกรณ์เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำการจัดซื้อโดยการปรึกษาหารือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างใกล้ชิด

ตารางที่ 12.6

สรุปข้อเสนอรูปแบบและองค์การบริการด้านวิศวกรรมจราจร

ภารกิจ	หน่วยงานที่รับโอน	ข้อเสนอรูปแบบและองค์การให้บริการสาธารณะ	ข้อเสนอการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการอื่นๆ
การติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของอปท.	- เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เทศบาลตำบล อบจ. เมืองพัทยา กทม.	- ให้ อปท. ดำเนินการเอง โดยได้รับการถ่ายโอนอำนาจการจัดการจราจรในเขตพื้นที่ ยกเว้นจราจรทางหลวงแผ่นดิน รวมตลอดถึงอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ ผู้กระทำความผิด และมีอำนาจการติดตั้งหรือทำสัญญาณจราจรให้ปรากฏ	- แก้ไข พรบ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เพื่อให้พนักงานอปท. ได้รับมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานจราจรและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบและระเบียบการจราจรในเขตอปท. รวมทั้งติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏ หรือสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจร - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องจัดทำคู่มือปฏิบัติงานและหลักสูตรอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่อปท.

12.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

(1) ด้านสถานีขนส่ง

1.1) **หลักผลประโยชน์สาธารณะ** กล่าวคือ การให้บริการด้านสถานีขนส่งเป็นการบริการที่สัมพันธ์กับการเดินทางอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่การออกใบอนุญาตประกอบการเดินรถ การควบคุมดูแลระบบการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทางทั้งระบบ เพื่อให้การเดินทางของผู้โดยสารมีความปลอดภัยและสะดวก สถานีขนส่งแต่ละแห่งจึงมิได้เป็นสถานที่สำหรับให้บริการแก่รถโดยสารประจำทางที่วิ่งให้บริการรับส่งประชาชนในท้องถิ่นหรือภายในจังหวัดเท่านั้น แต่เป็นสถานที่ให้บริการแก่รถโดยสารประจำทางทุกประเภท ทั้งที่วิ่งให้บริการภายในท้องถิ่น ภายในจังหวัด ระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค และระหว่างประเทศ (เช่น บริการเดินรถระหว่างไทย-ลาว (เมื่อวันที่ 22 เม.ย. 2547) นอกจากนั้นยังถูกใช้เป็นหน่วยตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติตามเงื่อนไขการเดินทางโดยสารที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง เช่น ศูนย์จัดเก็บข้อมูลสถิติต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ประกอบการพัฒนาระบบการขนส่งต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าว สถานีขนส่งผู้โดยสารจึงเป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับดูแล และจัดระเบียบการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทางทั้งระบบ ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522

จากขอบข่ายภารกิจหน้าที่และ “ความสำคัญ” ของภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ดังกล่าว การบริหารสถานีขนส่งจึงสมควรเป็นการบริหารจัดการร่วมระหว่าง อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ อบต. โดยมอบหมายให้ อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยมีอปท. ที่เกี่ยวข้อง (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ อบต. ในจังหวัดนั้นๆ) เข้าร่วมบริหารในรูปของกรรมการและสนับสนุนทางการเงิน เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการให้มีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบภายในจังหวัด ซึ่งเหมาะสมกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง บริหารจัดการในรูปแบบต่างๆ กันออกไป ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลนครพิษณุโลก เป็นต้น ซึ่งมีคณะผู้บริหารที่มีศักยภาพสูง อาจบริหารจัดการด้านสถานีขนส่งได้อย่างเป็นระบบ แต่ก็มีได้หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะเป็นเช่นนี้ อาจมีบางแห่งที่กำลังอยู่ในช่วงการพัฒนาไปสู่ระดับดังกล่าว จึงสมควรทุ่มทรัพยากรและทิศทางไปในการบริการภารกิจอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับระดับประเทศ ภูมิภาค และจังหวัดอื่นๆ โดยตรง การจัดบริการในรูปแบบที่คณะผู้วิจัยนำเสนอจึงน่าจะเป็นความเป็นไปได้มากกว่า และให้ผลดีตามหลักผลประโยชน์สาธารณะในภาพรวม

นอกเหนือจากความสำคัญด้านภารกิจหน้าที่และขอบข่ายของภารกิจที่เชื่อมโยงกับระดับประเทศและภูมิภาค อันเป็นผลให้หน่วยท้องถิ่นระดับจังหวัดคือ อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานโดยตรงแล้ว ยังมีเหตุผลด้านกำไร-ขาดทุน ในการบริหารสถานีอีกด้วย โดยจากข้อมูลรายรับ-รายจ่าย

ของสถานีขนส่งผู้โดยสารจำนวน 61 แห่ง¹⁴ ที่ดำเนินงานโดยกรมการขนส่งทางบก ซึ่งในอนาคตจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการนั้น มีผลประกอบการปรากฏว่า มีสถานีที่มีผลประกอบการมีกำไรจำนวน 36 แห่ง และที่ขาดทุนมีจำนวนถึง 25 แห่ง¹⁵

ตารางที่ 12.7

รายรับ-รายจ่ายของสถานีขนส่งผู้โดยสารที่ดำเนินงานโดยกรมการขนส่งทางบก
จำนวน 61 แห่ง ประจำปีงบประมาณ 2546

	ชื่อสถานี	จำนวนบุคลากร		รายรับ	รายจ่าย	กำไร (ขาดทุน)
		ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำและชั่วคราว			
1	จังหวัดกาญจนบุรี	3	7	2,869,555.00	1,715,462.50	1,154,092.5
2	จังหวัดกำแพงเพชร	3	8	2,289,368.00	1,755,350.00	534,018.0
3	จังหวัดขอนแก่น	2	17	3,730,030.00	2,526,715.00	1,203,315.0
4	อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น	3	10	2,712,732.00	1,954,225.00	758,507.0
5	อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น	3	9	3,175,546.00	1,754,100.00	1,421,446.0
6	ปริมณฑล จังหวัดขอนแก่น	3	7	151,780.00	1,632,710.00	-1,480,930.0
7	อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น	3	8	3,101,692.00	1,887,607.50	1,214,084.5
8	อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น	-	4	649,696.00	1,127,952.50	-478,256.5
9	จังหวัดจันทบุรี	3	8	2,552,276.00	1,761,515.00	790,761.0
10	จังหวัดฉะเชิงเทรา	2	8	3,298,740.00	1,746,292.50	1,552,447.5
11	อำเภอพนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา	-	4	1,155,280.00	1,071,900.00	83,380.0
12	จังหวัดชัยภูมิ	3	8	2,034,360.00	1,611,832.50	422,527.5
13	ปทุมพร จังหวัดชุมพร	-	6	2,052,740.00	1,411,020.00	641,720.0
14	จังหวัดเชียงราย	3	7	1,500,485.00	1,713,295.00	-212,810.0
15	อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย	2	5	299,424.50	1,056,407.50	-756,983.0
16	จังหวัดเชียงใหม่ แห่งที่ 1	3	8	1,176,650.00	1,516,492.50	339,842.5
17	จังหวัดเชียงใหม่ แห่งที่ 2	3	7	2,106,364.00	2,095,682.50	10,681.5
18	จังหวัดตาก	2	8	1,788,654.00	1,660,010.00	128,644.0

¹⁴ ประเทศไทยมีสถานีขนส่งผู้โดยสารรวมทั้งสิ้น 87 แห่ง แบ่งเป็น 1) สถานีขนส่งที่กรมการขนส่งดำเนินการเอง 61 แห่ง 2) ดำเนินการโดยบริษัทขนส่งจำกัด 7 แห่ง 3) ดำเนินการโดยเอกชน 17 แห่ง และ 4) ดำเนินการโดยเทศบาล 2 แห่ง

¹⁵ อ้างใน นิติ เพชรคูหา, “ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการถ่ายโอนสถานีขนส่ง,” ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, น.46-48.

	ชื่อสถานี	จำนวนบุคลากร		รายรับ	รายจ่าย	กำไร (ขาดทุน)
		ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำและชั่วคราว			
19	จังหวัดนครพนม	-	4	960,014.00	1,059,900.00	-99,886.0
20	จังหวัดนครราชสีมา แห่งที่ 1	4	11	3,218,425.12	2,290,387.50	928,037.62
21	อำเภอโขงเจียม จังหวัดนครราชสีมา	2	4	791,402.00	1,030,800.00	-239,398.0
22	จังหวัดนครศรีธรรมราช	3	9	2,231,270.00	1,806,075.00	425,195.0
23	จังหวัดนครสวรรค์	4	7	5,787,150.00	2,753,495.00	3,033,655.0
24	อำเภอตากสิน จังหวัดนครสวรรค์	3	5	609,954.00	1,252,103.00	-642,149.0
25	อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์	2	3	586,444.00	954,910.00	-368,466.0
26	จังหวัดบุรีรัมย์	3	6	1,455,437.26	1,734,077.50	-278,640.24
27	อำเภอเสนา จ.พระนครศรีอยุธยา	3	5	1,302,960.00	1,269,040.00	33,920.0
28	จังหวัดพะเยา	2	5	1,300,708.00	1,420,820.00	-119,734.5
29	อำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร	2	4	889,012.00	968,120.00	-79,108.0
30	จังหวัดพิษณุโลก	3	7	5,234,252.00	2,063,672.50	3,170,579.5
31	จังหวัดแพร่	3	10	1,896,280.67	2,097,690.00	-201,409.33
32	จังหวัดภูเก็ต	2	5	1,164,232.00	1,269,860.00	-105,628.0
33	อำเภอพยุหะภูมิพิสัย จ.มหาสารคาม	3	5	906,276.00	1,223,280.00	-317,004.0
34	อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด	3	5	878,463.00	1,270,380.00	-391,917.0
35	จังหวัดระยอง	3	7	2,431,406.00	1,578,970.00	852,436.0
36	จังหวัดราชบุรี	3	9	1,856,906.00	1,630,135.00	226,771.0
37	จังหวัดลพบุรี	3	9	2,165,301.55	1,933,425.00	231,876.55
38	อำเภอลำานารายณ์ จังหวัดลพบุรี	3	7	1,376,482.00	1,369,510.00	6,972.0
39	อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี	3	5	857,222.00	1,118,700.00	-261,478.0
40	จังหวัดลำปาง	2	7	2,475,538.00	1,642,100.00	833,438.0
41	จังหวัดศรีสะเกษ	2	6	982,684.00	1,292,397.50	-309,713.5
42	อำเภอกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ	2	6	932,249.00	1,289,267.50	-357,018.0
43	อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา	3	12	6,607,562.00	2,857,125.00	3,750,437.0
44	จังหวัดสระแก้ว	-	4	1,477,252.00	1,257,867.50	219,384.5
45	จังหวัดสระบุรี	4	12	8,439,890.00	2,631,890.00	5,808,000.0
46	จังหวัดสิงห์บุรี	3	6	2,020,318.00	1,400,500.00	619,818.0
47	อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี	2	5	672,734.00	985,000.00	-312,266.0
48	จังหวัดสุรินทร์	3	8	1,606,822.00	1,571,322.50	35,499.5
49	อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์	3	4	1,481,923.00	1,207,560.00	274,363.0
50	อำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์	2	4	748,190.00	866,240.00	-118,050.0
51	จังหวัดหนองคาย	2	6	1,403,828.00	1,298,670.00	105,158.0
52	จังหวัดหนองบัวลำพู	2	5	1,116,164.00	1,213,992.50	-97,828.5

	ชื่อสถานี	จำนวนบุคลากร		รายรับ	รายจ่าย	กำไร (ขาดทุน)
		ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำและชั่วคราว			
53	จังหวัดอุดรธานี แห่งที่ 1	3	8	2,374,445.90	1,880,487.50	493,958.40
54	พันดร อ.กุมภวาปี จ.อุบลราชธานี	-	4	1,276,796.00	1,341,710.00	-64,914.0
55	อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี	-	6	1,262,812.00	974,282.50	288,529.5
56	จังหวัดอุดรดิตถ์	3	9	2,385,072.00	1,724,845.00	660,227.0
57	จังหวัดอุทัยธานี	1	6	701,266.00	938,910.00	-237,644.0
58	จังหวัดอำนาจเจริญ	-	5	848,900.00	1,325,952.50	-477,052.5
59	เฉลิมพระเกียรติฯ จังหวัดพัทลุง	-	6	930,046.00	1,420,820.00	-490,774.0
60	เฉลิมพระเกียรติฯ จังหวัดสุโขทัย	-	6	1,974,056.00	1,712,620.00	261,436.0
61	เฉลิมพระเกียรติฯ จ.อุบลราชธานี	-	6	2,700,884.00	1,742,750.00	958,134.0
	รวม	153	410	118,964,402	94,669,853	24,294,549

ที่มา : นิติ เพชรคูหา, “ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการถ่ายโอนสถานีขนส่ง,” ภาควิชาเศรษฐศาสตร์มหัชนิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, น.46-48.

อย่างไรก็ดี สิ่งที่น่าสนใจก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงความพร้อมและยื่นความจำนงว่าพร้อมจะรับโอนรวม 47 แห่ง ทั้งในส่วนของการขนส่งที่ให้บริการขนส่งผู้โดยสารระหว่างจังหวัดและระดับอำเภอนั้น มักเป็นสถานีที่มีผลประกอบการที่ขาดทุน¹⁶

เนื่องจากการให้บริการสถานีขนส่งเป็นบริการสาธารณะที่ไม่สมควรพิจารณาจากกำไร-ขาดทุนของผลประกอบการเพียงอย่างเดียว สถานีขนส่งบางแห่งอาจขาดทุนแต่ก็จำเป็นต้องจัดตั้งเพื่อผลประโยชน์สาธารณะที่ให้ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในภาพรวมแก่ท้องถิ่นหรือจังหวัด ซึ่งอาจไม่ใช่ตัวกำไรในรูปบัญชีแก่สถานีขนส่งนั้นโดยตรง จึงทำให้สถานีขนส่งภายในจังหวัดหนึ่งๆ อาจมีทั้งที่มีผลประกอบการที่มีกำไร บางแห่งอาจขาดทุน ผสมปนเปกันไป การบริหารจัดการในภาพรวมของจังหวัดภายใต้คณะกรรมการร่วมของทุกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น โดยให้ อบจ. เป็นผู้บริหารจัดการจึงมีความเหมาะสม เพราะรายได้จากการสนับสนุนของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำมารวมกัน สามารถจัดสรรและชดเชยแก่สถานีขนส่งที่ขาดทุนแต่จำเป็นต้องมีอยู่เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการบริหารจัดการในลักษณะเช่นนี้จะทำไม่ได้ หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งภายในจังหวัดบริหารจัดการเองโดยอิสระ

1.2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะนั้น หลักการอันหนึ่งที่ต้องนำมาคิด ได้แก่ หลักการด้านประสิทธิภาพในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการสาธารณะที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ เช่น การ

¹⁶ เพิ่งอ้าง, น.17.

บริหารสถานียขนส่งผู้โดยสารประจำทางนั้นจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีขนาดใหญ่พอสมควร และเป็นองค์กรที่มีบุคลากรที่มีความสามารถที่จะประสานกับหน่วยงานระดับต่างๆ ทั้งระดับประเทศและท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการสถานียขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพในด้านต่างๆ ตามที่กรมการขนส่งทางบกได้จัดวางระเบียบกรมการขนส่งว่าด้วยการบริหารและดำเนินการสถานียขนส่งผู้โดยสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ที่กำหนดภารกิจในการบริหารงานสถานียขนส่งผู้โดยสารไว้คือ¹⁷ 1) การบริหารช่องจอดรถรับส่งผู้โดยสาร 2) การบริหารพื้นที่ลานจอดรถ 3) การจัดพื้นที่สำหรับจำหน่ายตั๋วโดยสาร 4) การจัดการจราจรภายในสถานียขนส่ง 5) การรักษาความสะอาดในบริเวณสถานี 6) การรักษาความปลอดภัย 7) การประชาสัมพันธ์และบริการข้อมูลการเดินทาง 8) การติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณสถานียขนส่ง 9) การจัดให้มีบริการห้องสุขา 10) การจัดให้มีบริการจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่ม 11) การจัดให้มีบริการรับฝากของ 12) การจัดให้มีบริการรถ 13) การจัดให้มีบริการรถเข็นสัมภาระ 14) การจัดหา ดูแล ซ่อมแซม บำรุงรักษา อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ และ 15) การจัดเก็บค่าบริการสถานียขนส่ง

พิจารณาจะเห็นได้ว่า ภารกิจต่างๆ ที่กำหนดไว้นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนสามารถทำได้เอง เช่น การควบคุม กำกับ ดูแล และจัดระเบียบรถที่เข้าจอด (ข้อ 1) – 4), 7), 8), 14), 15), 16), 17)) ส่วนภารกิจอื่นๆ (ข้อ 5), 6), 9), 10), 11), 12), 13)) อาจพิจารณาจัดทำเองสำหรับสถานียขนส่งที่เล็กและอยู่ห่างไกล และไม่สามารถหาเอกชนมารับจ้างทำได้ แต่ถ้าเป็นสถานียขนส่งที่ใกล้ชุมชนและมีขนาดใหญ่พอควร ก็อาจสรรหาเอกชนมาเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งสามารถเหมาให้จัดบริการแก่หลายสถานียขนส่งที่อยู่ใกล้เคียงกัน อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเจรจาต่อรองกับเอกชนได้ดีขึ้น เพราะเป็นการเจรจาซื้อบริการในภาพรวมของทั้งจังหวัด ดังนั้น ตามหลักการคิดเชิงบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าวจะทำได้เมื่อการบริหารสถานียขนส่งทั้งจังหวัดอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลครอบคลุมทั้งจังหวัด โดยมีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอื่นๆ เข้ามาช่วยบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการ

หลักการบริหารดังที่กล่าวมานี้จะทำได้ยากหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (อบจ., เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง, เทศบาลตำบล, อบต.) เป็นผู้บริหารจัดการของตนเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมต้องจัดหาบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญมาบริหารงานของตน ซึ่งเป็นภาระที่หนัก โดยเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น อบต. นอกจากนี้ การเจรจากับเอกชนให้มารับช่วงการให้บริการในบางด้านอาจไม่ได้ข้อตกลงที่ดีที่สุด เนื่องมาจากเป็นการเจรจาต่อรองเฉพาะสถานียขนส่งเพียง 1-2 แห่ง มีใช้ทั้งจังหวัด ทำให้อาจสรรหาเอกชนมารับช่วงบริการไม่ได้ เป็นต้น

¹⁷ กรมการขนส่งทางบก, ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการบริหารและดำเนินการสถานียขนส่งผู้โดยสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548.

(2) ด้านวิศวกรรมจราจร

2.1) **หลักความสามารถของท้องถนน** วิศวกรรมจราจรเป็นการนำเอาหลักการเครื่องมือ วิธีการ เทคนิค ตลอดจนการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย และประหยัดในการเคลื่อนย้ายคนและสิ่งของ¹⁸ พิจารณาจากลักษณะของงานวิศวกรรมจราจรตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าเป็นงานที่ต้องอาศัยองค์ความรู้เกี่ยวกับปริมาณการจราจร (Traffic Volume), การศึกษาความเร็วจุด (Spot Speed Study), การศึกษาเวลาเดินทางและความล่าช้า, สาเหตุและแนวทางการป้องกันอุบัติเหตุจราจร ระบบที่จอดรถ การควบคุมการจราจร และการควบคุมปริมาณการจราจร¹⁹ จะเห็นได้ว่าวิศวกรรมจราจรเป็นเรื่องที่ต้องใช้เทคนิคค่อนข้างสูง ในการบริหารจัดการจำเป็นต้องอาศัยองค์กรและบุคลากรที่มีประสบการณ์ เพื่อให้สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีโอกาสสะสมความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องวิศวกรรมจราจร และขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ในด้านนี้ โดยจะเห็นได้ว่าแม้กระทั่งในเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้ด้านวิศวกรรมโยธา จำนวน 2 คน แต่ก็ยังไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ด้านวิศวกรรมจราจรเลย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล ไม่มีผู้ชำนาญการด้านวิศวกรรมจราจร จะมีก็แต่ช่างโยธา ซึ่งไม่มีความชำนาญด้านวิศวกรรมจราจร หรือแม้กระทั่งกรณีเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่และอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจำเป็นต้องดูแลการจัดการจราจรอย่างใกล้ชิด ก็ยังประสบกับปัญหาด้านการขาดแคลนบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิศวกรรมจราจร²⁰ หรือกรณีเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งก็นับว่าเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ซึ่งมีบุคลากรจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของสำนักงานช่าง ซึ่งมีบุคลากรถึง 206 คน²¹ หากแต่ก็มีผู้รับผิดชอบด้านวิศวกรรมจราจรเพียง 2 คน คือ นายช่างโยธา ระดับ 7 และช่างไฟฟ้าระดับ 5 เท่านั้น เป็นต้น

ด้วยลักษณะงานที่เป็นเทคนิคระดับสูงและสภาพความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจึงควรรับโอนภารกิจงานด้านวิศวกรรมจราจรมาดำเนินการเอง แต่ทำในรูปการซื้อบริการด้านนี้จากสำนักงานตำรวจ

¹⁸ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เล่ม 10 งานวิศวกรรมจราจรทางบก (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ, 2547, น.2.

¹⁹ เพิ่งอ้าง.

²⁰ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณธวัชชัย วนาพิทักษ์กุล พนักงานเทศบาลนครขอนแก่น ดูแลด้านวิศวกรรมจราจร วันที่ 19 ธันวาคม 2548; คุณคมศักดิ์ นายช่างโยธา ระดับ 7 เทศบาลนครนนทบุรี วันที่ 23 มกราคม 2549.

²¹ เทศบาลนครพิษณุโลก, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2549-2551) (พิษณุโลก: สำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก, 2547), น.20.

แห่งชาติ ซึ่งจะให้บริการในลักษณะ “Purchaser-Provider” ภายใต้การควบคุมดูแลคุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ จากลักษณะงานที่ต้องอาศัยเทคนิคและองค์ความรู้ในการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้สะสมข้อมูล ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการด้านวิศวกรรมจราจร และมีบุคลากรที่มีประสบการณ์เพราะเป็นหน่วยปฏิบัติงานด้านนี้มาโดยตลอด จึงไม่น่าจะเป็นปัญหาแต่ประการใดในการเป็นผู้ให้บริการด้านนี้ต่อไป ตามนโยบายและการดูแลควบคุมทิศทางการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่

นอกเหนือจากเหตุผลด้านความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสมควรเป็นผู้เสนอบริการด้านวิศวกรรมจราจรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวแล้วยังมีเหตุผลด้านการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามสายตาของประชาชน หากจะเปลี่ยนมาให้พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เปรียบเทียบปรับอาจมีปัญหาด้านความเชื่อถือ ซึ่งอาจทำให้เจ้าพนักงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานด้านนี้ด้วยความยากลำบากและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับและบังคับใช้กฎหมายต่อไป แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจร และระบบการจัดการจราจร และกำกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาตามข้อกำหนดในแผนปฏิบัติการฯ ที่กล่าวมาข้างต้น การให้ตำรวจเป็นผู้ให้บริการด้านวิศวกรรมจราจรย่อมคล่องตัวและประสานงานกันได้ดี เพราะตำรวจย่อมรู้งานอยู่แล้ว และสามารถพูดคุยประสานงานได้ดีกว่าเพราะทำงานอยู่ในองค์กรเดียวกัน

2.3) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ ตามหลักการแล้วกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนใด ควรมอบให้หน่วยงานปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนอื่นๆ จากเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะสามารถเป็นผู้ให้บริการด้านวิศวกรรมจราจรที่มีประสิทธิภาพ หากแต่ในบางครั้งก็อาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นได้เต็มที่ และไม่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่เพราะเจ้าพนักงานตำรวจผู้ให้บริการต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงานโดยตรง มิใช่ต่อประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นลูกค้า จากเหตุผลนี้เอง ทำให้จำเป็นต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการกิจวิศวกรรมจราจรเอง ในรูปของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อดูแลการให้บริการวิศวกรรมจราจรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการชุดนี้ซึ่งมี

ตัวแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติในท้องที่ร่วมเป็นกรรมการด้วย จะมีอำนาจหน้าที่หลักสำคัญ 3 ประการ คือ **หนึ่ง** พิจารณานโยบาย วางแผนด้านวิศวกรรมจราจรในพื้นที่ **สอง** พิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ใช้จ่ายในการบริหารจัดการด้านวิศวกรรมจราจรทางบก และ**สาม** ทำหน้าที่ประสานกับแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อจัดการวิศวกรรมจราจรให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัด และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และรับผิดชอบต่อชุมชนอย่างแท้จริง

12.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

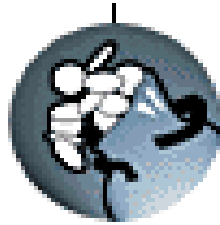
(1) ด้านสถานีขนส่ง

ภารกิจด้านการขนส่งนับว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำขึ้นเพื่อบำรุงส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศและการพัฒนาการของประชาชน ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตคนในสังคมให้สูงขึ้น ซึ่งภายใต้แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังผลให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการเกี่ยวกับสถานีขนส่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการบริหารจัดการ โดยในส่วนของกรมการขนส่งทางบกจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากเดิมในฐานะหน่วยปฏิบัติงานให้มีเพียงหน้าที่กำหนดนโยบายการขนส่งทางบก สถานีขนส่ง แผนการขนส่ง และมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัย ตลอดจนมีหน้าที่กำหนดลักษณะ เส้นทาง จำนวน ผู้ประกอบการ จำนวนรถ อัตราค่าขนส่งและค่าบริการสถานี การกำหนดอนุญาต การเพิกถอน และการควบคุมกิจการขนส่งทางบกโดยภาพรวมของประเทศ

(2) ด้านวิศวกรรมจราจร

ภายหลังจากที่มีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีบทบาทหน้าที่ 2 ลักษณะ คือ **1) บทบาทในฐานะผู้กำกับมาตรฐานการดำเนินงาน** กล่าวคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจร และระบบการจัดจราจร ตลอดจนกำกับกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐาน และ **2) บทบาทในฐานะหน่วยจัดบริการเชิงธุรกิจ** ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่กำหนดว่า ภารกิจการดำเนินการด้านวิศวกรรมจราจรควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแต่อยู่ในรูปซื้อบริการจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และเคยดำเนินการในภารกิจนี้มาก่อน อันได้แก่ การจัดการจราจรในพื้นที่ การดูแลด้านความปลอดภัยทางถนน การดูแลระบบที่จอดรถ ตลอดจนการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบกฯ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการให้บริการโดยใช้งบประมาณที่ได้รับโอนมา และทำการว่าจ้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นผู้ให้บริการด้านวิศวกรรมจราจรตามที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจ อีกทั้งในการดำเนินงานจะมีการตั้ง

คณะกรรมการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้การจัดบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ.



13 การจัดการศึกษา

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นฟันเฟืองและกลไกสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและเป็นกลไกในการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น และนอกเหนือจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อการจัดบริการสาธารณะโดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการงานเข้าด้วยกันแล้ว เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องให้ความสำคัญกับ “การจัดการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น” ในอีกทางหนึ่งด้วย โดยหลักการของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมบริหารจัดการให้เป็นการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

การบริหารจัดการสถานศึกษาที่ดี

การบริหารหลักสุตรที่ดี จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมบริหารจัดการให้เป็นการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน

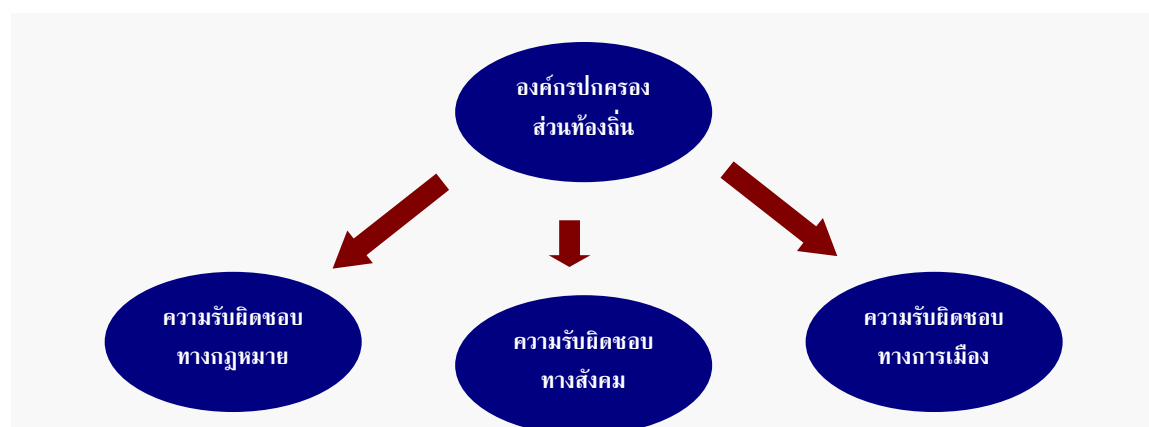
(วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า, ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาชีวิตอย่างยั่งยืน โดย ศ.นพ.เกษม วัฒนชัย (กรุงเทพฯ: ส.เจริญ การพิมพ์, 2549), น.29.

การจัดการศึกษาสามารถมองได้ทั้งสองนัยยะ คือ **ประการแรก** การให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบ และ **ประการที่สอง** การให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ซึ่งในส่วนของการศึกษานอกระบบนี้เองจะเป็นการเติมในส่วนที่ขาดให้แก่กลุ่มบุคคลต่างๆ และเป็นการเติมข้อมูลความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อาทิ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถานที่บอกเล่าเรื่องราว ประวัติศาสตร์ ความเป็นมา และการดำรงอยู่ของชุมชนในอดีต การจัดให้มีห้องสมุดเคลื่อนที่ และการจัดรายการวิทยุชุมชนของท้องถิ่น เป็นต้น โดยการให้การศึกษามีความเชื่อมโยงกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นเหล่านี้จะมีส่วนสำคัญในการสร้างความภาคภูมิใจให้ประชาชนในท้องถิ่น และก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของ อีกทั้งสร้างให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

“การจัดการศึกษา” นับเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถจำแนกประเด็นของความรับผิดชอบได้ 3 ประการ ประกอบด้วย **ประการแรก ความรับผิดชอบทางกฎหมาย** กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ซึ่งถูกกำหนดไว้โดยกรอบกฎหมาย 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เป็นต้น 2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และ 3) กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะเฉพาะ นอกจากนี้แล้ว ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 42 และ 43 เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษา เนื่องจากได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดการศึกษาต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

ประการที่สอง ความรับผิดชอบทางสังคม กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่ในการดูแลบุตรหลานและสมาชิกของชุมชน และ ณ ปัจจุบันนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นองค์กรที่มีบทบาทในฐานะองค์กรจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนตามแนวทางการกระจายอำนาจ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่มีทั้งอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร รวมทั้งจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสังคมต่อประชาชนอีกด้วย

ประการที่สาม ความรับผิดชอบทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้แทนนั้นก็จะกลายเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นจะต้องแสดงความรับผิดชอบหรือความผูกพันตามนโยบายที่เคยให้ไว้กับประชาชนขณะหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมือง ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายที่จำเป็นต้องมีแนวคิดที่จะจัดบริการที่ดีให้กับประชาชน และแนวนโยบายหนึ่งที่อาจสามารถดึงดูดและผูกมัดหัวใจของประชาชนไว้ได้ก็คือการให้การศึกษาที่ดีแก่ประชาชนนั่นเอง



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา 289 วรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 80 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง อปท. ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

มาตรา 41 อปท. มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อปท. และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม อปท. ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการจัดการศึกษาของ อปท.

พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

มาตรา 16 (9) 17 (6) และ 18 ให้ เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 30 (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่ อปท. ภายในกำหนดเวลา ดังนี้ (ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าช้อนระหว่างรัฐกับ อปท. หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตของ อปท. ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) ถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยให้แก่ อปท. เมื่อผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. พ.ศ.2547 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2547

ความรับผิดชอบทั้งสามส่วนดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดการศึกษาอย่างไรภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา อันประกอบด้วย ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะเลือกรับเด็กนักเรียนได้ กล่าวคือ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมือง จึงส่งผลให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะเลือกรับเด็กนักเรียนได้ (ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ความสมบูรณ์ของร่างกาย จิตใจ และสมอง เป็นต้น) ตลอดจนในการขอรับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการก็ต้องขอรับการถ่ายโอนสถานศึกษาทุกแห่งในท้องถิ่น เนื่องจากหากขอรับการถ่ายโอนสถานศึกษาเพียงบางแห่งจะเกิดความไม่เป็นธรรมกับสถานศึกษาที่เหลือ และเด็กในโรงเรียนทุกแห่งล้วนแต่อยู่ในเขตบริการ อีกทั้งล้วนแต่เป็นลูกหลานของคนในพื้นที่ เหล่านี้เองเป็นภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจำยอมในเรื่องที่รับเด็กไม่ได้ และนี่เองถือเป็นปรัชญาที่แท้จริงของการศึกษา และภาวะจำยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่ไม่มีสิทธิเลือกรับเด็กนักเรียน และเมื่อกลายเป็นภาวะจำยอมเหล่านี้สิ่งสำคัญก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ภาวะจำยอมในลักษณะแบบนี้ให้กลายเป็นโอกาสในการจัดการเรียนการสอน และให้โรงเรียนซึ่งเต็มไปด้วยความหลากหลายเป็นเวทีแห่งการเรียนรู้ โลกของวิชาการ และโลกแห่งการดำรงชีวิต

และ ประการที่สอง ภาวะกดดันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา กล่าวคือ เนื่องจากสภาพของการไม่มีสิทธิเลือกเด็กนักเรียนแล้ว ฉะนั้น จึงมีโอกาสที่จะต้องรับเด็กนักเรียนที่มีโอกาสเสี่ยงสูง อาทิ เด็กนักเรียนที่เสี่ยงต่อปัญหายาเสพติด เด็กนักเรียนที่เรียนได้ไม่ดีนัก ซึ่งปัญหาและความเสี่ยงเหล่านี้เป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยอมรับ และจะต้องรองรับในสิ่งเหล่านี้ให้ได้ เพราะฉะนั้นภาวะจำยอมในลักษณะนี้จึงเป็นการสร้างโลกของความจริงของเด็กนักเรียน และเป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวิธีการหรือเครื่องมืออย่างไรในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ในลักษณะเช่นนี้ และจะสร้างวิกฤติเหล่านี้ให้เป็นโอกาสได้อย่างไร

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดการศึกษาจะถือว่าเป็นบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นในแง่ของการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งโดยหลักการแล้วควรจะมีมอบให้องค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่นั้นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการ หากแต่ในปัจจุบันก็มีปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นปัญหาที่ลุกลามกลายเป็นปัญหาระดับชาติ ซึ่งงานศึกษาวิจัยในบทนี้ก็จะได้อธิบายให้เห็นในภาพรวมว่าการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สถานภาพของการถ่ายโอนอยู่ในขั้นตอนใด ต้องประสบกับปัญหาอย่างไรบ้าง ตลอดจนอธิบายสภาพการจัดบริการในปัจจุบัน และในท้ายสุดก็จะเป็นการนำเสนอรูปแบบและองค์การการให้บริการที่เหมาะสมต่อไป

13.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

การจัดการศึกษานั้นในแง่หนึ่งแม้ว่าจะเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการมาแล้วในบางส่วน อาทิเช่น กรณีของกรุงเทพมหานคร (กทม.) และเทศบาลบางแห่ง หากแต่ในแง่หนึ่งก็นับว่าเป็นภารกิจใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยดำเนินการ เนื่องจากในปัจจุบันอยู่ในช่วงของการเตรียมการถ่ายโอน ซึ่งก็ได้เกิดปัญหาอย่างมากมาย (ตามที่ปรากฏทางสื่อมวลชน) อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาถือว่าเป็นภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “มีความชอบธรรม” ในการดำเนินการ เนื่องจากภารกิจดังกล่าวถูกกำหนดไว้ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 วรรคสอง ที่บัญญัติเอาไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 80 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”¹ และมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้วย”²

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ และได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดไว้ในหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”³

นอกจากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมีสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลาย

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 วรรค 2

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 วรรค 3

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78

ประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดการศึกษาก็ถือว่าเป็นหนึ่งในภารกิจเหล่านั้นที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

13.1.1 ภารกิจในการถ่ายโอน

“ภารกิจด้านการจัดการศึกษา” ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบก็เป็นภารกิจหนึ่งที่ได้รับการกำหนดในแผนปฏิบัติการฯ ว่าจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ถ่ายโอนการศึกษาแก่นักเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4 -6 ปี) การศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา และการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษา โดยกำหนดว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดประสงค์ที่จะจัดการศึกษาในระดับเหล่านี้จะต้องผ่านหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาที่ได้ตราเป็นกฎกระทรวงไว้ และเมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินแล้วก็สามารถจัดการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาฯ ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หลักการของการถ่ายโอนมีดังต่อไปนี้⁴

(1) ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทำหน้าที่

- กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติ และในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
- ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), น.6.

- ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาได้เอง โดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะด้านขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ โดยเฉพาะ และให้มีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบอย่างต่อเนื่อง

(2) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมแล้ว ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับเขตพื้นที่ในระดับจังหวัดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ กำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษา โดยอาจดำเนินการในรูปของสหกรณ์ได้

(5) ภายใต้ข้อกำหนดข้างต้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำขึ้นเพิ่มเติมพิเศษให้ถ่ายโอนสถานศึกษาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณีๆ ไป

13.1.2 ขอบเขตการถ่ายโอน

ขอบเขตภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถ่ายโอนการศึกษาแก่นักเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐาน⁵ (ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา) ยกเว้นการจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐาน ได้แก่

⁵ การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546 ได้จัดแบ่งระดับและประเภทการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้ 1) การศึกษาระดับก่อน

- สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง
- สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัย และพัฒนา
- สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
- สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัด หรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
- สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหารซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกลหรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม
- สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
- สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริ หรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ
- สถานศึกษาที่ผู้บริหารที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

(2) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยการถ่ายโอนดังกล่าวจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษานั้น พื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2547

ประถมศึกษา 2) การศึกษาระดับประถมศึกษา 3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็น 3.1) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3.2) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (แยกได้เป็นประเภทสามัญศึกษาและประเภทอาชีวศึกษา)

ตารางที่ 13.1

ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะ	ประเภท	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน
การศึกษาในระบบ	● ก่อนวัยเรียน/ปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี)	อปท. ทุกประเภทที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม
	● ระดับประถมศึกษา	
	● ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	
	● ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย - ประเภทสามัญศึกษา - ประเภทอาชีวศึกษา	
ศึกษานอกระบบ	ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ	อปท. ทุกประเภทที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม
	ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต	
การศึกษาตามอัธยาศัย		อปท. ทุกประเภทที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

13.2

สถานการณ์การถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ได้แก่ 1) สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจในปัจจุบัน และ 2) สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

13.2.1 สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 42 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 21 ได้ส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการต้องออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นไปตามหลักของการกระจายอำนาจการปกครอง

ในเบื้องต้น ภายหลังจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้แล้ว กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อทำหน้าที่ในการเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษา และคณะกรรมการชุดนี้เองจึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ประกอบด้วย ผู้บริหารและนักวิชาการจากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และคณะอนุกรรมการชุดนี้จึงได้ยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ประกอบด้วย 42 ตัวชี้วัด

ขณะเดียวกันเมื่อภารกิจด้านการศึกษากฎกำหนดให้เป็นภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดเงื่อนไขว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อม ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 โดยกำหนดว่า ในการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกเป็นกฎกระทรวง ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคณะทำงานฯ ดังกล่าวจึงได้จัดทำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยพิจารณาว่า ซึ่งคณะอนุกรรมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างหลักเกณฑ์ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา แผนนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) ของสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ภายหลังจากนั้น ได้มีการนำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบ ทั้งยังได้นำไปทดลองประเมินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่ง หลังจากนั้นได้ยกร่างฯ ขึ้นเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและกระทรวงศึกษาธิการตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารการถ่ายโอน และคณะกรรมการเฉพาะกิจนี้ ก็ได้นำร่างกฎกระทรวง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมเข้าพิจารณาในคณะกรรมการฯ เพื่อให้ความเห็นชอบ และนำร่างหลักเกณฑ์ฯ ไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขึ้นพิจารณา และได้ให้ความเห็นชอบกับร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

ทั้งนี้ ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 4 และคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามลำดับ ทั้งนี้ ในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นให้แยกร่างกฎกระทรวงเดิมออกเป็น 2 ส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** ให้ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง และ**ส่วนที่สอง** ให้ออกเป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น จึงได้มีการดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยออกเป็นกฎกระทรวง และประกาศกระทรวง จนประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้⁶

13.2.1.1 ลักษณะการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อม ประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ⁷

(1) กรณีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยที่ยังไม่เคยมีการจัดการศึกษามาก่อน

กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน หรือ ยังไม่เคยมีสถานศึกษาในสังกัดมาก่อนจะต้องมีการประเมินความพร้อมเสียก่อน โดยคำว่า "สถานศึกษา" หมายถึงหน่วยงานจัดการศึกษาที่เรียกชื่อต่างๆ เช่น สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานจัดการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานศึกษาใน

⁶ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548), น.10-11.

⁷ เพิ่งอ้าง, น.15-16.

สังกัดแล้วไม่ว่าจะจัดการศึกษาในระดับ ประถม หรือรูปแบบใด เมื่อเปลี่ยนแปลงหรือขยายการจัดการศึกษานั้น พื้นฐานเพิ่มก็ไม่ต้องประเมินความพร้อมอีก

(2) กรณีเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา

กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการศึกษาที่เคยจัดแล้วแต่เดิมเป็นการจัดการศึกษาประเภทอื่นๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องผ่านการประเมินความพร้อม อาทิเช่น

- เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม. 4-ม. 6) ต่อมายกเลิกประเภทสามัญศึกษา เปลี่ยนไปจัดประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) แทน
- เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมายกเลิกประเภทอาชีวศึกษา เปลี่ยนไปจัดประเภทสามัญศึกษา (ม. 4-ม. 6) แทน
- เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม. 4-ม. 6) ต่อมาจัดประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ด้วย
- เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมาจัดประเภทสามัญศึกษา (ม. 4-ม. 6) ด้วย

(3) กรณีการรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

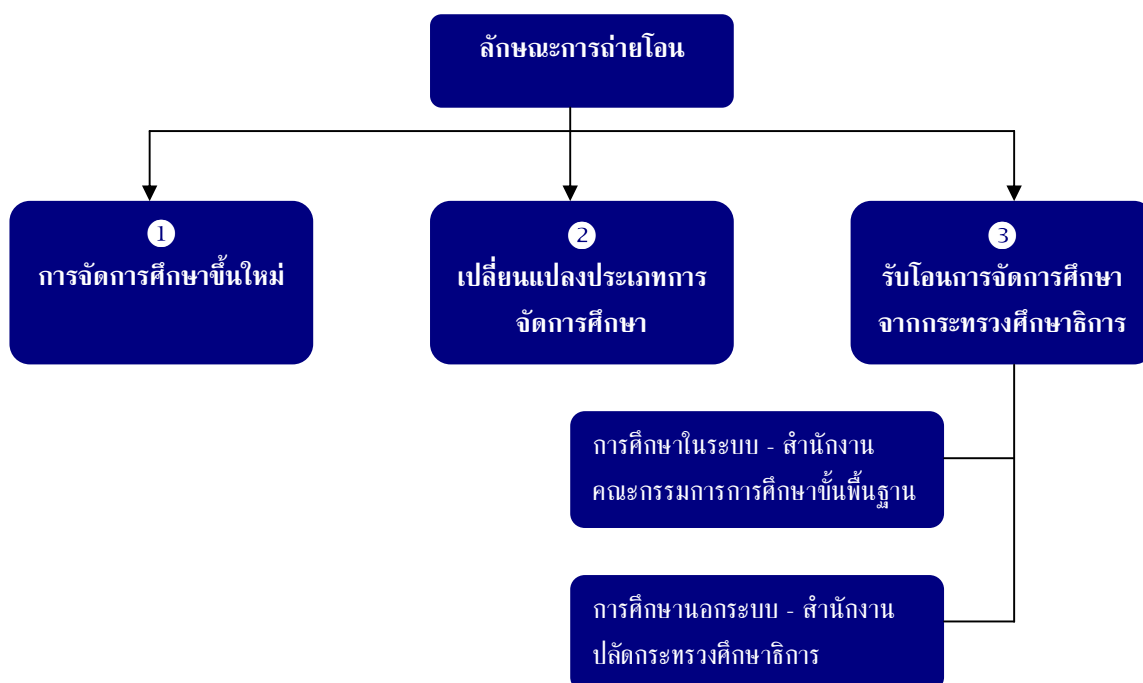
กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งย่อยออกเป็น 2 กรณี คือ 1) การรับโอนการจัดการศึกษาในระบบจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ จะต้องรับโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นสถานศึกษาทั่วไปจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ซึ่งไม่เข้าลักษณะสถานศึกษาพิเศษ 9 ประเภท) และสำหรับสถานศึกษาพิเศษทั้ง 9 ประเภท จะต้องใช้เกณฑ์ประเมินความพร้อมที่มีระดับความเข้มข้นมากกว่า และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการโอนการจัดการศึกษาสงเคราะห์จะต้องถูกประเมินความพร้อมเสียก่อน 2) การรับโอนการจัดการศึกษานอกระบบซึ่งหมายถึงสถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ (ศบอ.) หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนเขต (ศบข.) ซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่การศึกษาระดับ ปวท. ปวส. อนุปริญญา และระดับปริญญาขึ้นไปนั้น กระทรวงศึกษาธิการจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง โดยหากยังมิได้กำหนดกฎกระทรวงดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้โดยไม่ต้องประเมินความพร้อม แต่จะขอรับโอน

สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือสถานศึกษาอาชีวศึกษาของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาไม่ได้ เนื่องจากมิได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องถ่ายโอน

แผนภาพที่ 13.1

ลักษณะการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



13.2.1.2 เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2547^๖ ได้กำหนดเกณฑ์และ

^๖ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 องค์ประกอบ จำนวน 11 ตัวชี้วัด ไว้ดังนี้

(1) องค์ประกอบที่ 1 ประสิทธิภาพในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

- ระยะเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหรือมีส่วนร่วมส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษา จนถึงปีที่ประเมิน
- ผลการจัดการศึกษา
- ความร่วมมือของชุมชนในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านทรัพยากร ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานและกิจกรรม และด้านอื่นๆ
- การส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษานั้นก่อนขอรับโอน เช่น ด้านทรัพยากร ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานและกิจกรรม และด้านอื่นๆ

(2) องค์ประกอบที่ 2 แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา หรือ แผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา

- การมีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา
- ความพร้อมด้านอาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา
- การมีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสด้วยการมีเครือข่ายในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส, การมีหลักสูตรและแนวการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส และการมีระบบรองรับการศึกษาต่อและการมีงานทำ

(3) องค์ประกอบที่ 3 วิธีการบริหารจัดการและการจัดการศึกษา

- รูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

(4) องค์ประกอบที่ 4 การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

- สัดส่วนการใช้รายได้ (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้ แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ) เพื่อการศึกษาเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณที่ประเมิน) ตัวอย่างเช่น หากขอประเมินความพร้อมในปีงบประมาณ 2549 จะคำนวณรายได้เฉลี่ยจากปีงบประมาณ 2546 ปีงบประมาณ 2547 และปีงบประมาณ 2548 ตามลำดับ

(5) องค์ประกอบที่ 5 ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

- ความต้องการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับและประเภทการศึกษาของประชากรในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) องค์ประกอบที่ 6 ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวชี้วัด	ประเภท/กรณีของการจัดการศึกษา						
	1. จัดการศึกษาขึ้นใหม่		2. เปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา	3. รับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ			
	การจัดการศึกษาทั่วไป	การจัดการศึกษาสงเคราะห์		3.1 อปท. ที่ยังไม่เคยจัดการศึกษา		3.2 อปท. ที่เคยจัดการศึกษา	
				การจัดการศึกษาทั่วไป	การจัดการศึกษาสงเคราะห์		
(5) การมีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์ เพื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(6) ความพร้อมด้านอาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา	✓	✓	✓	-	-	-	-
(7) การมีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสด้วยการมีเครือข่ายในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส, การมีหลักสูตรและแนวการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส และการมีงบประมาณทำการศึกษาต่อเนื่องและการมีงานทำ	-	✓	-	-	✓	-	✓
(8) รูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษา	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
(9) สัดส่วนการใช้จ่ายได้ (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้ แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ) เพื่อ	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓

13.2.1.3 เจื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เจื่อนไขบังคับ “ก่อน” การประเมินความพร้อม และ ส่วนที่สอง เจื่อนไขบังคับ “หลัง” ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม⁹

(1) เจื่อนไขบังคับ “ก่อน” การประเมินความพร้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบตนเองให้มีคุณสมบัติตามเจื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อม โดยเจื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อมมี 1 รายการ คือ การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา โดยเหตุผลที่กำหนดเจื่อนไขมีรายได้เพียงพอในการจัดการศึกษามีความจำเป็นเนื่องจากงานการจัดการศึกษามีค่าใช้จ่ายสูง และเมื่อจัดการศึกษาแล้วจะผูกพันเป็นภาระด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดไป แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อจัดการศึกษาย่อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่หากยังมีรายได้น้อยหรือไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษาทำให้ต้องขอรับการสนับสนุนส่วนใหญ่จากรัฐบาล ก็สมควรที่จะจำกัดบทบาทด้านการจัดการศึกษาด้วยการมีส่วนร่วมในการจัดไปก่อน หรือจัดการศึกษาในระดับต้นๆ เพื่อค่อยๆ เตรียมความพร้อมที่จะจัดการศึกษาเองหรือจัดในระดับสูงขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดขอบเขตของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ครอบคลุมรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองหรือได้รับไว้เองจากการจัดบริการสาธารณะรวมเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐและเงินกู้ แต่ไม่รวมถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐโดยพิจารณาจากรายได้ 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง ไม่นับปีงบประมาณที่จะประเมินความพร้อม โดยเจื่อนไขด้านรายได้เป็นไปตามที่กำหนด ดังนี้

⁹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น.20-23.

ตารางที่ 13.3

เงื่อนไขด้านรายได้ของท้องถิ่นที่จะรับโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา

รายได้เฉลี่ย	ลักษณะการจัดการศึกษา
ระดับ 1 ปีละไม่เกิน 5 ล้านบาท	ให้จัดและรับโอนการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา และให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐได้ เพื่อเตรียมความพร้อมจัดการศึกษาเองในอนาคตหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
ระดับ 2 ปีละเกิน 5 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท	ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวน 300 คน ขึ้นไป
ระดับ 3 ปีละเกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท	ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนตั้งแต่ 300 คน ขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คน ขึ้นไป เว้นแต่ที่กำหนดไว้สำหรับระดับ 4
ระดับ 4 ปีละเกิน 20 ล้านบาท ขึ้นไป	ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาเพื่อคนพิการ การศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถพิเศษ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา และรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา และสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548), น.27.	

(2) เงื่อนไขบังคับ “หลัง” ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

เงื่อนไขบังคับ “หลัง” ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม มี 4 ประการ ประกอบด้วย

1) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา

กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ควรกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณสถานศึกษา การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ นโยบายและมาตรฐานการศึกษาของรัฐ

ทั้งนี้ วิธีการกระจายอำนาจทำได้โดยการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง กำหนดอำนาจ การสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติการหรือดำเนินการอื่นใด ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษา หรือมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติการ หรือดำเนินการอื่นใดซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปลัดองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติการแทน

2) การจัดโครงสร้างภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา

กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษา ทั้งนี้ ควรมีระบบบริหารจัดการโดยบุคลากรวิชาชีพและมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ โดยวิธีการดำเนินการกระทำได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรวางแผนการจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับภารกิจการจัดการศึกษาไว้ตั้งแต่ก่อนขอประเมินความพร้อม โดยการจัดตั้งฝ่ายการศึกษา ส่วนการศึกษา กองการศึกษา สำนักการศึกษา หรือส่วนงานภายในที่อาจเรียกชื่ออื่นใด ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดโครงสร้างองค์กรภายในต้องใช้เวลาและมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการพิจารณาหรือให้ความเห็นชอบ

ในการจัดตั้งองค์กรภายในนั้น องค์กรกลางบริหารงานบุคคลต้องกำหนดกรอบอัตรากำลังมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของบุคลากร และเงื่อนไขอื่นๆ ที่จำเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้สรรหาบุคลากรเอง และมีความจำเป็นที่ต้องสรรหาบุคลากรตามกรอบอัตรากำลังให้ครบถ้วนโดยเร็วหลังจากที่ผ่านการประเมินความพร้อมแล้ว เพื่อให้มีจำนวนบุคลากรเพียงพอต่อการจัดการศึกษา สำหรับบุคลากรที่เป็นผู้บริหารฝ่าย ส่วน กอง หรือสำนักการศึกษานั้น ได้มีการกำหนดตำแหน่งเป็นสายงานนักบริหาร และกำหนดระดับตำแหน่งไว้สูง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลมีตำแหน่งนักบริหารการศึกษาระดับ 3-7 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีตำแหน่งนักบริหารการศึกษาระดับ 8-9 เป็นต้น โดยในอนาคตครูสภาซึ่งเป็นสภาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้กำหนดให้ตำแหน่งนักบริหารการศึกษาบางตำแหน่ง เป็นตำแหน่งที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพด้วย นอกจากการต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูซึ่งครูสภากำลังดำเนินการอยู่ในระยะแรกก็กฎหมายมีผลใช้บังคับ

3) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษา เพื่อให้ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แนวทาง มาตรการ และมาตรฐาน ในการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการให้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง วิธีการดำเนินการกระทำได้โดยการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบอบองค์ประกอบของคณะกรรมการ การได้มา อำนาจหน้าที่ การประชุม ค่าตอบแทนและเรื่องอื่นที่จำเป็น เมื่อมีข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับแล้ว จึงดำเนินการสรรหาคณะกรรมการที่ปรึกษาแล้วแต่งตั้งโดยอาจออกคำสั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อนึ่ง ในระดับสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการของสถานศึกษาใกล้เคียงกับการบริหารจัดการสถานศึกษาของรัฐ สมควรมีคณะกรรมการสถานศึกษาเช่นเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาคณะเดิมปฏิบัติหน้าที่ไปก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้มีส่วนร่วมช่วยสร้างความเรียบร้อยและราบรื่นในการถ่ายโอนสถานศึกษาของรัฐมาเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่กระเทือนถึงสถานภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีอยู่เดิม

4) การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบบริหารงานบุคคลให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกันกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ โดยวิธีการดำเนินการกระทำได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งรัดการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หากสามารถดำเนินการคู่ขนานกันไปได้เพื่อให้มีผลบังคับใช้พร้อมๆ กันก็จะเป็นการดี เพื่อมิให้เกิดช่องว่างด้านสิทธิประโยชน์ระหว่างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อความเรียบร้อยราบรื่นในการถ่ายโอนบุคลากรไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 13.4

สรุปเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	เงื่อนไข	การดำเนินการ
1	การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา	ก่อนการขอประเมินความพร้อมเพื่อจัดการศึกษาทุกกรณี
2	การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา	หลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้ว และก่อนจัดการศึกษาทุกกรณี
3	การจัดโครงสร้างภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา	หลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้ว และก่อนจัดการศึกษาทุกกรณี
4	การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้ว และก่อนจัดการศึกษาทุกกรณี
5	การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา	หลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้ว และก่อนจัดการศึกษาทุกกรณี

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษากันพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548), น.19.

13.2.1.4 สรุปภาพรวมผลการถ่ายโอนภารกิจ

จากการศึกษาพบว่า ในปีการศึกษา 2548 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและได้ยื่นขอประเมินความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนสถานศึกษาทั้งสิ้น จำนวน 338 แห่ง และมีโรงเรียนที่ขอรับโอนทั้งสิ้นจำนวน 1,490 โรงเรียน ดังนี้

ตารางที่ 13.5

จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและได้ยื่นขอประเมินความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนสถานศึกษาในปีการศึกษา 2548

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (หน่วย)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	23 แห่ง
เทศบาลนคร	11 แห่ง
เทศบาลเมือง	27 แห่ง
เทศบาลตำบล	156 แห่ง
องค์การบริหารส่วนตำบล	118 แห่ง
รวม	1,470 แห่ง
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), น.12.	

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากช่วงของการเตรียมการเพื่อที่จะมีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2547 ให้กระทรวงศึกษาธิการชะลอเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา “หยุดชะงัก” ไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ต่อมาได้มีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แจ้งความจำนงค์ขอจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ จำนวน 11 แห่ง โดยจากการประเมินพบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ 6 แห่ง ใน 6 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.)

ตารางที่ 13.6

จำนวนสถานศึกษาที่ขอจัดตั้งใหม่และได้ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมตามกฎกระทรวง

	อปท. ที่ขอจัดตั้งสถานศึกษาใหม่	ประเภทการจัดการศึกษา	สพท.
1	จังหวัดขอนแก่น อบต. สำราญ	จัดตั้งศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน	เขต 1
2	อบต. บ้านฝาง	จัดตั้งศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน	เขต 1
3	จังหวัดชัยภูมิ เทศบาลตำบลจตุรัส	จัดตั้งสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา	เขต 3
4	จังหวัดปทุมธานี เทศบาลตำบลบางกะดี	จัดตั้งสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา	เขต 1
5	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อบต. บ้านเลน	จัดตั้งสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา	เขต 2
6	จังหวัดระยอง เทศบาลตำบลทุ่งควายกิน	จัดตั้งสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา	เขต 2

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), น.13.

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อภารกิจในภาพรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น ในวันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2548 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้จัดประชุมขึ้น โดยได้พิจารณาเรื่องการชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษามูลนิธิไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง และในการประชุมเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 ได้มีการพิจารณาเรื่องการชะลอการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เสนอ

ในการดังกล่าวนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 และสำหรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษามูลนิธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการติดตามประเมินผลหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนสถานศึกษาไปแล้ว ควรกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมเป็นกรรมการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย และนอกจากนี้ในการประชุม

คณะรัฐมนตรีครั้งดังกล่าว ได้มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการเร่งรัดการจัดทำแผนพิจารณาการถ่ายโอนทั้งระบบให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และให้ประสานกับเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 เกี่ยวกับเรื่องการชะลอการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวิษณุ เครืองาม) จึงได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 โดยได้พิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการนี้ได้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายรุ่ง แก้วแดง) และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเข้าร่วมหารือด้วย

ในที่ประชุมดังกล่าวมีความเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาใน 9 ประเด็นหลัก และ 1 ใน 9 ประเด็นหลักเหล่านั้น ได้แก่ การกำหนดว่าในปีการศึกษา 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะสามารถรับโอนสถานศึกษาได้จำนวนเท่าใด โดยกำหนดว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สามารถที่จะรับโอนได้ไม่เกิน 3 แห่ง โดยแบ่งเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลายไม่เกิน 1 แห่ง และอีก 2 แห่ง อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หรือ ประถมศึกษา หรือ โรงเรียนขยายโอกาสก็ได้ สำหรับเมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษาสามารถรับโอนได้ไม่เกิน 2 แห่ง ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส ในส่วนของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยจัดการศึกษา สามารถรับโอนได้ไม่เกิน 1 แห่งในระดับประถมศึกษา และกรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับโอน โดยให้คำนึงถึงค่านิยมสถานศึกษาพิเศษที่ได้กำหนดไว้แล้วด้วย และหากสถานศึกษาใดมีความพร้อมและสมัครใจโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยินยินรับโอนสถานศึกษาดังกล่าว นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าว ให้สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความเข้าใจตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเป็นรายๆ ไป

หลังจากนั้น เมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติใน 4 ประเด็นหลักเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมี **“มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นขนวนแห่งความเปลี่ยนแปลง”** ได้แก่ การมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาและบุคลากรที่จะต้องคำนึงถึงคุณภาพ มาตรฐานการศึกษา และประโยชน์ที่นักเรียนจะได้รับเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงต้องให้มีการพิจารณาถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้อง

พิจารณาถึงความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คือ สถานศึกษา¹⁰ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมัครใจและแสดงความจำนงโดยให้ระบุสถานศึกษาที่จะขอรับโอน และสำหรับสถานศึกษาจะต้องมีความสมัครใจ โดยการเสนอความสมัครใจต้องกระทำก่อนที่การประเมิน ความพร้อมจะแล้วเสร็จ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับในปี 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการกำหนดจำนวน สถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไว้ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เสนอ เพื่อเป็นการนำร่องและเพื่อการ ติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 ความเปลี่ยนแปลงอันสืบเนื่องจากการ กระจายภารกิจในการจัดบริการสาธารณะและการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ เกิดขึ้นอย่างไม่ขาดสาย ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับครูและผู้บริหาร สถานศึกษา ตลอดจนความคลางแคลงใจของครูต่อการโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจด้านการจัดการศึกษาไปให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักของการกระจายอำนาจและเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ “การจัดการ ศึกษาในแต่ละท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่น”

โดยสรุปในปัจจุบัน (เดือนพฤศจิกายน 2549) มีสถานศึกษาที่ผ่านการประเมินความพร้อม และความสมัครใจที่จะโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 378 แห่ง โดยแบ่งเป็น บัญชี ที่ 1 จำนวน 86 แห่ง และบัญชีที่ 2 จำนวน 292 แห่ง อย่างไรก็ดี จากจำนวนสถานศึกษาที่ผ่านการ ประเมินความพร้อมและความสมัครใจดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการยังได้แจ้งขอสงวนไม่ถ่ายโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนถึง 89 แห่ง ซึ่งในปัจจุบันมีสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วเพียง 56 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 14.81 ของจำนวนสถานศึกษาที่ ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมเท่านั้น (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 13.7-13.9)

¹⁰ สถานศึกษา ประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครู

ตารางที่ 13.7

สรุปภาพรวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนและจำนวนสถานศึกษาที่ผ่านการประเมิน
ความพร้อมและความสมัครใจ ปีการศึกษา 2549

ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2549

อปท.	อปท. ที่ขอรับ โอน (แห่ง)	จำนวน สถานศึกษา ที่ขอรับโอน (แห่ง)	ผ่านการประเมินความ พร้อมและความ สมัครใจ (แห่ง)		สถานศึกษาตามมติ กรม. บัญชี 1 (แห่ง)			สถานศึกษาตามมติ กรม. บัญชี 2 (แห่ง)		
			อปท.	สถานศึกษา	ยอด รวม	แยกเป็น		ยอด รวม	แยกเป็น	
						ปกติ	พิเศษ		ปกติ	พิเศษ
กทม.	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-
อบจ.	50	1,071	35	342	54	36	18	292	230	62
เทศบาล	263	462	18	20	20	13	7	-	-	-
อบต.	274	587	11	11	11	9	2	-	-	-
รวม	587	2,120	65	378	86	59	27	292	230	62
คิดเป็นร้อยละของจำนวนโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ปี 2548 จำนวน 32,864 แห่ง				1.18	0.26	0.18	0.08	0.90	0.71	0.19
ที่มา: ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ, สกส. www.dloc.opm.go.th										

ตารางที่ 13.8

ผลการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาบัญชี 1 และบัญชี 2 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2549

	ผ่านการประเมินความ พร้อมและความสมัครใจ (แห่ง)	กระทรวงศึกษาธิการ ขอสงวนไว้ (แห่ง)	สถานะการถ่ายโอน	
			ถ่ายโอนแล้ว (แห่ง)	ยังไม่ถ่ายโอน (แห่ง)
บัญชี 1	86	27	56	3
บัญชี 2	292	62	-	230
จำนวนรวม	378	89	56	233
คิดเป็นร้อยละ	100	23.54	14.81	61.64
ที่มา: ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ, สกส. www.dloc.opm.go.th				

ตารางที่ 13.9

จำนวนสถานศึกษาลักษณะพิเศษบัญชี 1 และบัญชี 2 ที่กระทรวงศึกษาธิการขอสงวนไว้

ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2549

ประเภท	บัญชี 1 (แห่ง)	บัญชี 2 (แห่ง)	จำนวนรวม (แห่ง)	หมายเหตุ
ประเภทที่ 4				
- โรงเรียนในฝัน	4	38	42	
- ERIC	1	3	4	
- โรงเรียนต้นแบบจังหวัด	1	1	2	
- โรงเรียนต้นแบบอำเภอ	3	6	9	
- โรงเรียนต้นแบบทั่วไป	-	3	3	
ประเภทที่ 6 ไม่ผ่านเกณฑ์ สมศ.	14	-	14	
ประเภทที่ 8 โครงการพระราชดำริ	2	8	10	
ประเภทที่ 9 ผู้บริจาค	2	4	6	ผู้บริจาคมีหนังสือแสดงความ จำนงขอถ่ายโอน 4 แห่ง
รวม	27	63	90	

ที่มา: ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ, สกส. www.dloc.opm.go.th

13.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ

สภาพปัญหาที่สำคัญที่สุดของการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับครูและผู้บริหารสถานศึกษา ตลอดจนความคลงแคลงใจของครูต่อการโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักของการกระจายอำนาจและเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ “การจัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่น” โดยปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งกำลังรกรากแก้ไข ขี้แจง และสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน โดยสิ่งที่ทุกฝ่ายควรตระหนักไว้อยู่ตลอดเวลาก็คือ “ประโยชน์ที่เด็กและเยาวชนจะได้รับ” และ “การศึกษาที่มีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่น” เป็นสำคัญนั่นเอง

13.3

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 1) รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน และ 2) สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

13.3.1

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 43 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน โดยให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก โดยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กล่าวโดยสรุป แนวทางการจัดการศึกษาของรัฐประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ **ประการที่ 1** การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ **ประการที่ 2** การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา **ประการที่ 3** จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล เปิดทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา **ประการที่ 4** รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ และ **ประการที่ 5** ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ารูปแบบและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษานั้นมีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง ทั้งการจัดการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบ ตลอดจนการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

13.3.1.1 การจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการ

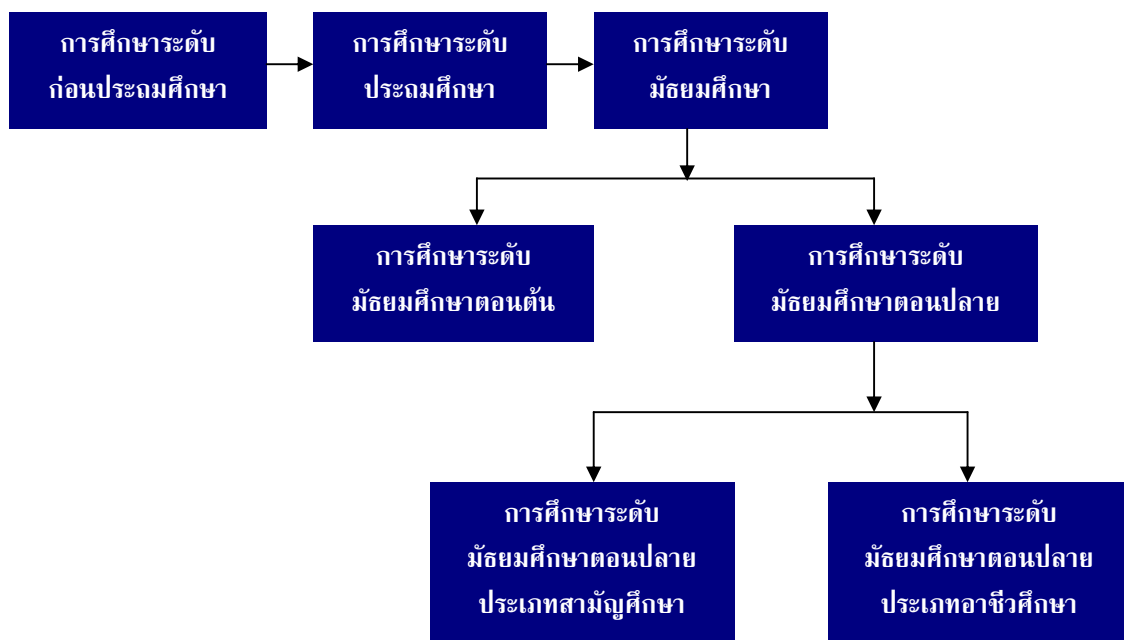
การจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการสามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยสถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ และให้มีการเทียบโอนผลการเรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

(1) การจัดการศึกษาในระบบ

การจัดการศึกษาในระบบ มี 2 ระดับ คือ 1) การศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษา โดยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546 และ 2) การศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา

แผนภาพที่ 13.2

การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548), น.14.

การจัดการศึกษาในระบบเป็นการจัดการศึกษาที่มีชั้นเรียน มีหลักสูตร และมีผู้สอน หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาจะมีสถานที่และอุปกรณ์ให้ผู้เรียนได้เรียนตามเวลาที่กำหนด โดยมีผู้สอนทำหน้าที่ให้ความรู้เป็นหลัก ได้แก่ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาระดับประถมศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ประเภทสามัญศึกษา/ประเภทอาชีวศึกษา) และระดับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ หลักการในการจัดการศึกษาในระบบประกอบด้วย

- ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่ 9 ของการศึกษาภาคบังคับหลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดสถานศึกษา ดังนี้ 1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น 2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนา หรือศาสนาอื่น 3) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันอื่นเป็นผู้จัด
- การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- การจัดการอาชีวศึกษา การฝึกอาชีพ ให้จัดในสถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาของเอกชน สถานประกอบการ หรือโดยความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับสถานประกอบการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) การจัดการศึกษานอกระบบ

การจัดการศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบวิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม เป็นการจัดการศึกษาที่อาจจะไม่มีในชั้นเรียน และผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ตามอิสระ

รวมถึงการศึกษาตามอัธยาศัย หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาจะมีหน้าที่สนับสนุนด้านหลักสูตร สื่อ อุปกรณ์ และสถานที่ โดยมีผู้สอนทำหน้าที่แนะนำและให้คำปรึกษาเป็นหลัก

(3) การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย

การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ คักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่นๆ

13.3.1.2 การจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 18 (3) ให้จัดการศึกษาในรูปของ “ศูนย์การเรียนรู้” ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษา นอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันอื่นเป็นผู้จัด ประกอบด้วย

(1) การจัดการศึกษาระดับพื้นฐานโดยครอบครัว (Home School)

การจัดการศึกษาระดับพื้นฐานโดยครอบครัว หมายถึง การจัดการศึกษาระดับพื้นฐานที่บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา หรือผู้ปกครองเป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาให้กับบุตรหลานด้วยตนเอง โดยเป็นผู้สอนด้วยตนเอง หรือเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยครอบครัวของทุกส่วนงานทุกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดผลทั้งในทางส่งเสริม สนับสนุน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และข้อกำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานโดยครอบครัว พ.ศ.2547 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้วางแนวทางปฏิบัติในส่วนที่มีความสำคัญ ประกอบด้วย 7 ประเด็น คือ 1) การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา 2) การอนุญาตจัดการศึกษา 3) การจัดทำแผนการจัดการศึกษาของครอบครัว 4) การจัดการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล 5) การรับรองผลการศึกษา 6) การกำกับและติดตามการจัดการศึกษา และ 7) การยกเลิกการจัดการศึกษา

1) การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งควรดำเนินการดังนี้

- จัดให้มีการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจต่อชุมชน สาธารณชนในเขตพื้นที่ ในเรื่องสิทธิของครอบครัว หลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ ให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์การส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- จัดให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจ การเพิ่มความพร้อมให้กับครอบครัวผู้สนใจประสงค์จะจัดการศึกษาโดยครอบครัว เช่น มีเว็บไซต์ (website) แนะนำการจัดการศึกษาโดยครอบครัว คลินิกให้คำปรึกษา ศูนย์แนะแนวฝึกอบรมเพื่อการเป็นนักจัดการเรียนรู้ของพ่อแม่ คลังหลักสูตรของข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น และให้มีการติดตาม ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือในการฝึกอบรมต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนให้การจัดการศึกษาของครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาและครอบครัวร่วมมือกันจัดการศึกษาและใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อเป็นการช่วยการผสมผสานการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัยให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน
- ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมเรียนรู้ร่วมกันระหว่างครอบครัว การจัดตั้งองค์กรเครือข่ายของครอบครัว เพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ร่วมกัน ทำให้การศึกษาโดยครอบครัวมีมิติและพัฒนาการในทางสังคมยิ่งขึ้น
- ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนให้ครอบครัวได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการตามความเหมาะสมและความจำเป็นรวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด
- ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การจัดทำแผนการจัดการศึกษาของครอบครัว

การจัดการศึกษาโดยครอบครัวมีความแตกต่างไปจากการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน เพราะเป็นการศึกษาทางเลือกที่สามารถเข้าถึงคุณลักษณะเฉพาะของตัวผู้เรียนแต่ละคน หลุดพ้นจากข้อจำกัดของชั้นเรียนขนาดใหญ่ที่มีผู้เรียนจำนวนมาก สามารถใช้โอกาสนี้ไปสร้างสรรค์กระบวนการเรียนรู้ที่ทำให้ผู้เรียนมีพัฒนาการตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ ดังนั้น การศึกษาโดยครอบครัวจึงเป็นการจัดการศึกษาที่มีความหลากหลายและมีความยืดหยุ่นในตัวสูง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายหรือมาตรฐานการเรียนรู้ รูปแบบกระบวนการจัดการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล โดยเป็นไปตามลักษณะเฉพาะตัวของผู้เรียน ทั้งนี้ แนวคิดสำคัญที่ควรคำนึงในการจัดทำและพิจารณาความเหมาะสมของแผนการจัดการศึกษาของครอบครัว ประกอบด้วย

- แผนการจัดการศึกษาของครอบครัวที่ใช้ประกอบคำขออนุญาตจัดการศึกษา คือ การที่ครอบครัวกำหนดหลักการ กรอบแนวทาง ในประเด็นที่มีความจำเป็นและสำคัญในแต่ละช่วงระยะเวลาของระดับการศึกษาที่จะจัดให้กับผู้เรียน โดยการเลือกสรรกลั่นกรองอิงมาจากหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ หลักสูตรโรงเรียนสาธิต หลักสูตรโรงเรียนเฉพาะทาง หลักสูตรของนานาชาติประเทศ ฯลฯ หรือมาจากสิ่งที่เป็นนวัตกรรมทางการศึกษาที่อาจยังไม่มีอยู่ในหลักสูตรใดๆ อย่างเป็นทางการก็ได้ นำมาปรับประยุกต์ร้อยเรียงขึ้นเป็นกรอบชี้ทิศทางในการอำนวยความสะดวกการจัดการศึกษาของครอบครัว ทั้งนี้ โดยที่ไม่ขัดแย้งกับความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาของชาติ
- แผนการจัดการศึกษาของครอบครัวเป็นแผนการศึกษาเฉพาะตัวผู้เรียนเป็นรายบุคคล การกำหนดเป้าหมาย สารระ และมาตรฐานการเรียนรู้ แว่นลาดหรือความถนัด ความสนใจ และระยะเวลาในการเรียนรู้ของผู้เรียน
- การจัดการศึกษาโดยครอบครัวโดยทั่วไปจะมีลักษณะเป็นการศึกษานอกระบบผสมผสานกับการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้ ในแผนการจัดการศึกษา ครอบครัวจะมีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเรียนรู้เป็นสำคัญ ดังนั้น แผนการจัดการศึกษาของครอบครัวจึงควรสะท้อนให้เห็นกระบวนการจัดประสบการณ์ให้กับผู้เรียน (มากกว่าการจัดตารางเรียนเป็นวิชาๆ) ทั้งการเรียนรู้ที่ครอบครัวจัดขึ้นเอง การเรียนรู้จากการเข้าร่วมกลุ่มที่มีมิติในเชิงสังคม การเรียนรู้จากสื่อ แหล่งเรียนรู้ การเดินทาง การสังสรรค์ สันทนาการ กิจกรรมอาสาสมัครบำเพ็ญประโยชน์ และจากงานอดิเรก เป็นต้น
- การศึกษาโดยครอบครัวเป็นระบบของการบูรณาการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้จากวิถีชีวิตจริงจากทุกสถานที่และกิจกรรมต่างๆ ที่ปฏิบัติในชีวิตประจำวัน มุ่งให้โอกาสผู้เรียนได้ทำในสิ่งที่สนใจ เพื่อการค้นพบความถนัดและความสามารถของตนเอง
- แผนการจัดการศึกษาของครอบครัว ควรเป็นแผนที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงพัฒนาให้เป็นไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของผู้เรียน และครอบครัวได้ตรงกับสภาพที่เป็นจริงได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3) การจัดการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล

- ดำเนินการติดตาม ส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนของครอบครัว

- จัดให้มีการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยประเมินตามมาตรฐานในแผนการจัดการศึกษาของครอบครัวด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น จากรายงานผลการประเมินของครอบครัว แฟ้มสะสมผลงานของผู้เรียน การสัมภาษณ์ ฯลฯ
- กรณีผู้เรียนไม่ผ่านเกณฑ์การวัดและประเมินผลดังกล่าว ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งให้ครอบครัวจัดให้มีการซ่อมเสริมแก่ผู้เรียน และจัดให้มีการวัดและประเมินผลใหม่ภายในระยะเวลาที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

4) การรับรองผลการศึกษา

- พิจารณาดัดสนและอนุมัติผลการศึกษาให้ผู้เรียนที่มีผลการประเมินผ่านมาตรฐานช่วงต้นตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ออกหนังสือรับรองหรือหลักฐานการศึกษาที่จบช่วงชั้นแก่ผู้เรียน โดยใช้แบบพิมพ์และปฏิบัติตามวิธีการออกเอกสารตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

5) การยกเลิกการจัดการศึกษา

การยกเลิกการจัดการศึกษาของครอบครัว สามารถดำเนินการได้ใน 2 กรณี ดังนี้

- กรณีที่ 1 ครอบครัวมีความประสงค์จะขอยกเลิกการจัดการศึกษาโดยครอบครัว ให้ทำหนังสือยื่นต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาออกคำสั่งให้เลิกจัดการศึกษาตามคำขอของครอบครัว
- กรณีที่ 2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งให้ครอบครัวปรับปรุงการจัดการศึกษา แต่ครอบครัวมิได้ดำเนินการตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้ง ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาให้ครอบครัวนั้นเลิกจัดการศึกษา ทั้งนี้ หากครอบครัวเห็นว่า มติดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิอย่างไม่ถูกต้อง ครอบครัวสามารถดำเนินการอุทธรณ์หรือฟ้องร้องตามกระบวนการทางกฎหมาย

อนึ่ง เมื่อมีการยกเลิกการจัดการศึกษาในครอบครัวทั้ง 2 กรณีข้างต้น หากผู้เรียนมีความประสงค์จะกลับเข้าสู่ระบบ จะต้องนำเอกสารหลักฐานการศึกษาที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาออกให้ไปแสดงต่อสถานศึกษาที่จะเข้าศึกษา เพื่อใช้เป็นหลักฐานแสดงวุฒิของตน และแสดงสิทธิของตนที่จะเข้าเรียนรู้ในช่วงชั้นที่สูงขึ้นไป ผู้เรียนที่ไม่มีเอกสารหลักฐานการศึกษาใดๆ มาแสดงจะต้องเริ่มเข้าเรียนใหม่ในช่วงชั้นที่ 1 ทุกกรณี ผู้เรียนที่เข้าเรียนในระบบเมื่อตรวจสอบรายวิชาต่างๆ ในช่วงชั้นที่ศึกษาแล้ว ถ้าเห็นว่าตนมีความรู้ความสามารถในรายวิชาใดครบถ้วนแล้ว สามารถยื่นคำร้องขอเทียบโอนความรู้ให้ได้รายวิชานั้น โดยไม่ต้องเรียนอีก ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบการเทียบโอนของโรงเรียนที่เข้าศึกษา

6) บทบาทหน้าที่ของครอบครัว

- การยื่นคำขออนุญาตจัดการศึกษา ให้บิดามารดาหรือบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ประสงค์จะจัดการศึกษา ให้ยื่นคำขออนุญาตที่มีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ครอบครัวมีภูมิลำเนาอยู่ โดยกรณีครอบครัวมีทะเบียนบ้านและมีถิ่นที่พำอาศัยตามทะเบียนให้ครอบครัวยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามที่อยู่ในทะเบียนบ้าน และกรณีครอบครัวมีทะเบียนบ้านอยู่ที่หนึ่ง แต่มีถิ่นที่พำอาศัยเป็นการประจำในปัจจุบันอีกที่หนึ่ง ซึ่งจะใช้เป็นสถานที่จัดการศึกษา ให้ครอบครัวยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ณ ถิ่นที่อยู่อาศัยนั้นๆ
- ครอบครัวยื่นคำขออนุญาตจัดการศึกษาต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พร้อมรายละเอียดประกอบคำขออนุญาต
- ครอบครัวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดการศึกษาตามคำขอให้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบการแจ้งผลการพิจารณา

7) การจัดการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล

- ดำเนินการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามแผนการจัดการศึกษาของครอบครัว
- ดำเนินการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการวัดผลและประเมินผลของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยประเมินจากพัฒนาการ พฤติกรรม ผลงานจากการปฏิบัติกิจกรรมด้วยวิธีการที่หลากหลาย เน้นการประเมินไปพร้อมกับการปฏิบัติกิจกรรม มีการปรับปรุงแก้ไขไปพร้อมกับการจัดกิจกรรม มีการปรับกิจกรรม เนื้อหาสาระ กระบวนการเรียนรู้ไปตามพัฒนาการของผู้เรียน
- จัดทำรายงานการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน รวมทั้งการจัดการเรียนการสอนและสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาตามสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กำหนด อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- ปรับปรุงผลการเรียนของผู้เรียนตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเสนอแนะ

(2) การจัดการศึกษาระดับพื้นฐานโดยสถานประกอบการ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 12 กำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยมีข้อความว่า นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัวยุติธรรม องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 18 (3) กำหนดให้จัดในรูปแบบของ “ศูนย์การเรียนรู้” ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้สนองตอบเจตนารมณ์ดังกล่าวโดยออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของสถานประกอบการในการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ.2547 ดังนั้น การส่งเสริมสนับสนุนให้สถานประกอบการ¹¹ มีส่วนร่วมสร้างความเสมอภาคและเพิ่มโอกาสให้แรงงานหรือพนักงานของตนเข้าถึงการศึกษาระดับพื้นฐานและการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยนอกจากจะเกิดผลดีแก่บุคลากรของตนเองในการจะได้วุฒิทางการศึกษาสูงขึ้น มีทักษะวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังจะเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน อันนับว่าเป็นการลงทุนทางธุรกิจของสถานประกอบการที่สามารถเพิ่มผลผลิตที่มีคุณภาพและยังจะนับได้ว่าเป็นการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ใช้แรงงานในอีกทางหนึ่งด้วย

สถานประกอบการที่มีความประสงค์และมีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาระดับพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้จะต้องยื่นคำขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ โดยร่วมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามอบหมาย รวมทั้งการจัดทำแผนการจัดการศึกษาโดยมีรายการที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) ชื่อศูนย์การเรียนรู้

ให้สถานประกอบการระบุชื่อศูนย์การเรียนรู้ตามชื่อสถานประกอบการ หรือเจ้าของสถานประกอบการ หรือชื่อของบุคคลสำคัญของสถานประกอบการนั้น เป็นต้น

2) หลักสูตร

ให้สถานประกอบการจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับระดับการศึกษาที่จัดและสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งหลักสูตรอาจเป็นหลักสูตรการจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน หลักสูตรวิชาชีพระยะสั้น หลักสูตรวิชาชีพระยะยาว หลักสูตรเฉพาะทาง เป็นต้น

¹¹ สถานประกอบการ หมายถึง สถานที่ซึ่งใช้เป็นประกอบธุรกิจภาคเอกชน ที่มีผู้ใช้แรงงาน และพนักงาน ตามกฎหมายแรงงาน, การจัดการศึกษาในสถานประกอบการ หมายถึง การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เพื่อจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน การจัดอบรมวิชาชีพหลักสูตรระยะสั้น กลุ่มสนใจ และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะวิชาชีพอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และบุคคลที่มีสิทธิได้รับการศึกษาในสถานประกอบการ ได้แก่ ลูกจ้างสถานประกอบการ บุตร ภรรยา หรือสามีของลูกจ้าง และบุคคลอื่นๆ ที่มาขอรับการศึกษาจากสถานประกอบการเป็นรายกรณี

3) บุคลากรทางการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้

ให้สถานประกอบการจัดหาบุคลากรเพื่อทำหน้าที่จัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ โดยประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้ หมายถึง เจ้าของสถานประกอบการ หรือที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้จากเจ้าของสถานประกอบการ
- ผู้บริหารสถานประกอบการ หมายถึง เจ้าของสถานประกอบการหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหารของสถานประกอบการ
- ผู้สนับสนุนการศึกษา หมายถึง บุคลากรของสถานประกอบการหรือบุคคลที่สถานประกอบการมอบหมายหรือว่าจ้างให้ทำหน้าที่บริหาร และปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้

4) จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา

- การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข
- มุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- มุ่งปลูกฝังความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทย รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- มุ่งปลูกฝังความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

5) การประเมินผลการเรียนรู้

- ใช้วิธีการประเมินการปฏิบัติ โดยให้ผู้เรียนได้แสดงความสามารถจากการเรียนรู้ด้วยการปฏิบัติหรือผลิตรายงาน
- ใช้วิธีการประเมินตามสภาพจริง โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนปฏิบัติงานที่เหมือนการปฏิบัติงานในชีวิตจริง กำหนดเวลาให้ผู้เรียนมีเวลาในการวางแผนการลงมือทำงาน จนได้งานที่สำเร็จสมบูรณ์

- ให้มีการประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรม และความร่วมมือที่มีต่อสังคมส่วนรวม
- ประเมินผลการเรียนรู้ตามเกณฑ์ที่ศูนย์การเรียนรู้กำหนด

6) บทบาทหน้าที่ของสถานประกอบการ

- ยื่นคำขอจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เป็นหนังสือต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- ร่วมวางแผนการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้ศูนย์การเรียนรู้ดำเนินการจัดการศึกษาตามแผนการจัดการศึกษาได้ และหากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนการจัดการศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบไว้แล้วจะต้องขออนุญาตจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอีกครั้งหนึ่ง
- แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารและการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ให้เหมาะสมกับสถานประกอบการ และสอดคล้องกับนโยบายการศึกษา รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแล ระบบการประกันคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
- จัดทำบัญชี-จ่ายเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐ
- ออกหลักฐานการจบการศึกษาแก่ผู้เรียนตามหลักสูตรที่จัด โดยให้ผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้เป็นผู้มีอำนาจลงนามในเอกสารรับรองการจบการศึกษา

7) บทบาทหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

- จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ สนับสนุนให้สถานประกอบการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ขึ้นในสถานประกอบการ
- รับคำขอจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้จากสถานประกอบการ
- ตรวจสอบเอกสาร หลักฐาน ให้คำปรึกษา ร่วมจัดทำแผนการจัดการศึกษากับสถานประกอบการ
- ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ของสถานประกอบการ หากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขแผนการจัดการศึกษาบางส่วน ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาช่วยเหลือพัฒนาและปรับปรุงแผนการจัดการศึกษาให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ก่อนการอนุมัติ

- ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้คำแนะนำ ปรีกษา ให้ความรู้ ส่งเสริมและสนับสนุน ด้านวิชาการ ด้านการบริหาร ด้านการจัดการศึกษา และด้านอื่นแก่ศูนย์การเรียนรู้ รวมทั้ง ให้การพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถแก่บุคลากรทางการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้
- ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการเทียบโอนผลการเรียนแก่ผู้เรียนในศูนย์การเรียนรู้ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการเทียบโอนผลการเรียน การศึกษาขั้นพื้นฐาน
- เป็นผู้ประสานในสิทธิประโยชน์ด้านเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาและได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายทางการศึกษา และสิทธิประโยชน์อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

8) การยกเลิกศูนย์การเรียนรู้

ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานุญาตหรือมีคำสั่งให้ศูนย์การเรียนรู้เลิกด้วยเหตุผลอย่างใด อย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- อนุญาตให้เลิกตามคำขอของเจ้าของสถานประกอบการ
- มีคำสั่งให้ยกเลิกเพราะเหตุศูนย์การเรียนรู้หยุดดำเนินการนานเกินกว่า 1 ปี โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือการดำเนินการของศูนย์การเรียนรู้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของศูนย์การเรียนรู้ ขัดต่อกฎหมาย เป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ทั้งนี้ เมื่อมีการยกเลิกศูนย์การเรียนรู้ ให้ดำเนินการดังนี้

- ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งเป็นหนังสือให้สถานประกอบการทราบภายใน 30 วัน และให้สถานประกอบการรวบรวมหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้คืนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- ให้สถานประกอบการร่วมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดหาศูนย์การเรียนรู้อื่นให้แก่ผู้เรียน แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เรียนที่จะสมัครเข้าเรียนในศูนย์การเรียนรู้หรือสถานศึกษาอื่น
- ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเรียกคืนเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือต่างๆ จากรัฐที่ยังเหลืออยู่ในรอบปีจากศูนย์การเรียนรู้ที่ยกเลิก เพื่อนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน



ตัวอย่าง การจัดการศึกษาโดยสถานประกอบการ ห้องเรียนธรรมชาติ ก่อนที่กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของสถานประกอบการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ.2547 ประกาศใช้: สวนอาหารบ้านต้นขุง สร้างปัญญาให้เด็กเสริม

จากประวัติของพนักงานในสวนอาหารบ้านต้นขุงพบว่า ส่วนใหญ่จบการศึกษา ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 และมีความต้องการศึกษาต่อ แต่มีเหตุหลายประการที่ไม่สามารถศึกษาต่อไป ที่สำคัญที่สุด คือ ความยากจน ผู้บริหารสวนอาหารบ้านต้นขุงตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และเล็งเห็นว่าการศึกษานอกโรงเรียนหรือการศึกษาทางไกลเป็นการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้ไม่สามารถเล่าเรียนในระบบจนจบตามปกติได้ จึงประสานงานกับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนกรุงเทพมหานครให้เข้าจัดการห้องเรียนได้ตามนโยบายการจัดการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนให้กับภาคอุตสาหกรรมเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษา เพื่อให้แรงงานเหล่านี้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งในหน้าที่การงาน การอ่านออกเขียนได้ ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จริยธรรมที่พึงาม ตลอดจนอุดมการณ์ในอาชีพ

วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2537 ห้องเรียนธรรมชาติ ศูนย์การเรียนรู้บ้านต้นขุงจึงได้ถือกำเนิดขึ้น โดยมีพนักงานของสวนอาหารบ้านต้นขุงร่วมเรียน จำนวน 65 คน ครูประจำกลุ่มก็คือบุคลากรระดับต่างๆ เป็นฝ่ายบริหาร ผู้จัดการที่มีความรู้ระดับปริญญาตรีขึ้นไปและผู้บริหารของบริษัทอื่นๆ ที่เคยมาทานอาหารกับสวนอาหารแล้วเห็นว่าเป็นโครงการที่ดีจึงขอเข้าร่วมเป็นครูช่วยสอนโดยไม่คิดค่าตอบแทน โดยมีคุณบุญเลิศ บุญนำเสถียร เป็นหัวหน้าศูนย์การเรียนรู้บ้านต้นขุง

หลักสูตรที่เปิดสอน เปิดสอนสายสามัญ 3 ระดับ คือ ชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยใช้วิชาเรียนตามหลักสูตร กชน. ในภาคเรียนต่อมา ปี 2538 จนถึงปัจจุบัน ได้เปิดสอนให้บุคคลภายนอกมาร่วมเรียนด้วยและไม่เพียงแต่ส่งเสริมการศึกษาในทางทฤษฎีเท่านั้น ทางสวนอาหารบ้านต้นขุงยังได้ส่งเสริมอาชีพโดยการเปิดการอบรมต่างๆ อีกด้วย

การบริหารงานและการฝึกอบรม เกษตรธรรมชาติ การปลูกผัก การทำนาสาธิต การทำปุ๋ยหมัก การรู้จักระบบสหกรณ์ การถักผ้าโครสดีส หลักสูตรวิชาชีพพระยาสัน สอนการทำเบเกอร์ ดนตรีไทย นวดแผนไทย การเรียนภาษาอังกฤษ การสอนทำน้ายาล้างจาน ฯลฯ

13.3.1.3 การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา่อนการบังคับใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อนที่กฎกระทรวงฯ จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2547 นั้น จากการศึกษาพบว่า ในปี 2547 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานศึกษาในสังกัด จำนวน 145 แห่ง จำแนกเป็นเทศบาล 143 แห่ง มีจำนวนสถานศึกษารวม 506 แห่ง เมืองพัทยา 1 แห่ง มีจำนวนสถานศึกษารวม 10 แห่ง และกรุงเทพมหานคร 1 แห่ง มีจำนวนสถานศึกษารวม 431 แห่ง โดยเปิดสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่เปิดสอนถึงระดับอุดมศึกษา (วิทยาลัยแพทยศาสตร์และวิทยาลัยเทคนิครุณย์) รวมจำนวนสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิด

สอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งสิ้น 947 แห่ง โดยส่วนใหญ่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา และเริ่มมีการขยายถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยมีเทศบาลที่เปิดสอนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 1 แห่ง คือ เทศบาลนครนครปฐม

ตารางที่ 13.10

จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาในสังกัด ปีการศึกษา 2547

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนสถานศึกษา
เทศบาล	143	506
เมืองพัทยา	1	10
กรุงเทพมหานคร	1	431
รวม	145	947

ที่มา: สถิติข้อมูลการศึกษาท้องถิ่น ปีการศึกษา 2547 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), น.10.

จากจำนวนสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว สามารถจำแนกตามระดับการศึกษาที่เปิดสอน (ปีการศึกษา 2547) ได้ดังนี้

ตารางที่ 13.11

จำนวนสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามระดับการศึกษาที่เปิดสอน ปีการศึกษา 2547

ระดับการศึกษา	จำนวนสถานศึกษา (แห่ง)	
	เทศบาลและเมืองพัทยา	กรุงเทพมหานคร
เปิดสอนระดับเล็กถึงอนุบาลศึกษา	8	-
เปิดสอนระดับเด็กเล็กถึงประถมศึกษา	26	-
เปิดสอนระดับเด็กเล็กถึงมัธยมศึกษาตอนต้น	40	-
เปิดสอนระดับอนุบาลศึกษา	4	-
เปิดสอนระดับอนุบาลศึกษาถึงระดับประถมศึกษา	215	368

ระดับการศึกษา	จำนวนสถานศึกษา (แห่ง)	
	เทศบาลและเมืองพัทยา	กรุงเทพมหานคร
เปิดสอนระดับอนุบาลศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	190	59
เปิดสอนระดับอนุบาลศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	12	2
เปิดสอนระดับประถมศึกษา	9	1
เปิดสอนระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	4	1
เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	4	-
เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	3	-
เปิดสอนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ	1	-
รวม	516	431

ที่มา : สถิติข้อมูลการศึกษาท้องถิ่น ปีการศึกษา 2547 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), น.10.

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็ก ซึ่งเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเองและที่รับโอนมาจำนวนทั้งสิ้น 16,841 ศูนย์ โดยเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเอง 1,631 ศูนย์ ที่รับโอนมาจากกรมการพัฒนาชุมชน 7,521 ศูนย์ จากกรมการศาสนา 4,157 ศูนย์ จากกรมประชาสัมพันธ์ 60 ศูนย์ และจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) 3,472 ศูนย์ โดยมีจำนวนเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กรวมทั้งสิ้น 723,947 คน

นอกจากในแง่ของจำนวนสถานศึกษาแล้ว จากการศึกษายังพบว่า จำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย โดยมีจำนวน 597,295 คน ในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 662,783 คน ในปี 2542 เพิ่มขึ้นเป็น 721,852 คน ในปี 2545 และเพิ่มขึ้นเป็น 733,306 คน ในปี 2546 หรือคิดเป็นร้อยละ 5.1, 5.6, 6.2 และ 6.0 ของนักเรียนทั่วประเทศ ในปี 2540, 2542, 2545 และ 2546 ตามลำดับ

ตารางที่ 13.12

จำนวนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปีการศึกษา 2540- 2546

ระดับการศึกษา	ปีการศึกษา						
	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
ก่อนประถมศึกษา	109,517	123,616	139,745	151,944	144,285	139,555	141,110
ประถมศึกษา	449,094	461,109	474,285	494,255	509,777	522,134	526,625
มัธยมศึกษาตอนต้น	38,630	44,022	48,459	52,350	54,423	57,925	62,546
มัธยมศึกษาตอนปลาย	18	130	294	1,033	1,645	2,238	2,230
ประกาศนียบัตร วิชาชีพ	-	-	-	-	-	-	795
รวม	597,259	628,877	662,783	699,582	710,130	721,852	733,306
ร้อยละนักเรียนรวม ทั่วประเทศ	5.1	5.5	5.6	5.9	6.1	6.2	6.0

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548), น.11.

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเคยมีประสบการณ์ในด้านการจัดการศึกษามาก่อน โดยวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 วิธี คือ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

สถานศึกษาภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน (ทั้งในสังกัดกรุงเทพมหานคร, เทศบาล และเมืองพัทยา) จะไม่มีฐานะเทียบเท่ากองจึงส่งผลให้ไม่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง ระบบการบริหารสถานศึกษาจะดำเนินการผ่านระบบการมอบอำนาจหรือการกระจายอำนาจในการบริหารงานจากผู้บริหารท้องถิ่น อาทิ การจัดซื้อจัดจ้าง ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ไปให้กับผู้บริหารสถานศึกษา (ผู้อำนวยการ/อาจารย์ใหญ่/ครูใหญ่) โดยตรง โดยมีสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา รับผิดชอบดำเนินการในฐานะฝ่ายอำนวยการ และมีระดับผู้บริหารของฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย

วิธีการงบประมาณของสถานศึกษาภายใต้สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอของบประมาณของสถานศึกษา (ในส่วนของเงินอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการและเงินอุดหนุนจากกรม

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) จะเสนอผ่านสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา เพื่อเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นชอบและส่งจังหวัดเพื่อส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอไปยังกระทรวงศึกษาธิการกรณีเป็นเงินอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ) และในส่วนของการของบประมาณจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาจะจัดทำประมาณการรายจ่ายส่งให้สำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา และสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษาจะตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณ¹² เพื่อพิจารณาค่าของงบประมาณของสถานศึกษา แล้วส่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองให้เจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตั้งงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹³ ทั้งนี้ การตั้งงบประมาณของสถานศึกษาจะมีการตั้งงบประมาณไว้ที่สำนัก/กอง/ส่วนการศึกษาโดยแยกงบประมาณของแต่ละสถานศึกษาเอาไว้¹⁴

ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549¹⁵ กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจสั่งซื้อ สั่งจ้าง เติมนางเงินที่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นดังต่อไปนี้

¹² คณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณ ประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธาน, หัวหน้าสำนักปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน, ผู้บริหารสถานศึกษาทุกแห่ง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่พิจารณาค่าของงบประมาณของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา ตลอดจนระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการ รวมทั้งกรอบวงเงินงบประมาณของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549 (ข้อ 7) (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนพิเศษ 68 ง ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2549).

¹³ ข้อ 5 และ ข้อ 6 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนพิเศษ 68 ง ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2549).

¹⁴ ข้อ 8 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนพิเศษ 68 ง ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2549).

¹⁵ ข้อ 10 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนพิเศษ 68 ง ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2549).

ตารางที่ 13.13

วงเงินการสั่งซื้อสิ่งจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ
และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549
ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษา

แหล่งที่มาของงบประมาณ/วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง	วงเงิน (บาท)
1. การสั่งซื้อสิ่งจ้างจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่จำกัดวงเงิน
2. การสั่งซื้อสิ่งจ้างโดยวิธีพิเศษจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินช่วยเหลือ	ไม่จำกัดวงเงิน
3. การสั่งซื้อสิ่งจ้างครั้งหนึ่งจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินช่วยเหลือ ดังนี้	
3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	
• นอกจากวิธีพิเศษ	ไม่เกิน 300,000
• วิธีพิเศษ	ไม่เกิน 20,000
3.2 เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี	
• นอกจากวิธีพิเศษ	ไม่เกิน 300,000
• วิธีพิเศษ	ไม่เกิน 20,000
3.3 เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี	
• นอกจากวิธีพิเศษ	ไม่เกิน 100,000
• วิธีพิเศษ	ไม่เกิน 20,000
3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	
• นอกจากวิธีพิเศษ	ไม่เกิน 200,000
• วิธีพิเศษ	ไม่เกิน 20,000
3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบคณะผู้บริหาร	
• นอกจากวิธีพิเศษ	ไม่เกิน 100,000
• วิธีพิเศษ	ไม่เกิน 10,000

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจะยังมิได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษามาจากกระทรวงศึกษาธิการ อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาของการถ่ายโอนดังกล่าวมาแล้ว หากแต่ก็ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ 1)

การมีส่วนร่วมบริหารในลักษณะผู้ถือหุ้น (Share-Holder) และ 2) การมีส่วนร่วมบริหารในลักษณะที่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือมีการจัดทำข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU)

1) การมีส่วนร่วมบริหารในลักษณะผู้ถือหุ้น (Share-Holder)

การมีส่วนร่วมบริหารในลักษณะผู้ถือหุ้น (Share-Holder) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เงินอุดหนุนแก่สถานศึกษา แต่ในการบริหารสถานศึกษานั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจะมีอำนาจในการบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารของโรงเรียนในแต่ละประการใด

2) การมีส่วนร่วมบริหารในลักษณะที่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือมีการจัดทำข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU)

การมีส่วนร่วมในลักษณะที่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือมีการจัดทำข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU) จะเป็นการลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษาในพื้นที่ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจและความจำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะที่สอดคล้องต่อการสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาในพื้นที่

การบริหารจัดการในลักษณะดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางหรือเงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนโรงเรียน เช่น กำหนดว่าโรงเรียนจะเน้นในด้านใดด้านหนึ่ง อาทิ ด้านวิทยาศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะให้เงินอุดหนุนเกี่ยวกับการจัดสร้างห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ และอุปกรณ์เสริมหลักสูตรที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ ฯลฯ โดยรูปแบบดังกล่าวนี้สถานศึกษาก็จะยังคงสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่ในทางการบริหารสถานศึกษาจะมีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ (School Board) และบริหารกิจการสถานศึกษาโดยผู้อำนวยการหรือผู้บริหารสถานศึกษา

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวนี้เพิ่งริเริ่มดำเนินการในระยะแรก โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (อบจ.ภูเก็ต) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกที่ได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วม (MOU) กับสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (จังหวัดภูเก็ต) จำนวนทั้งสิ้น 6 แห่ง ได้แก่

- โรงเรียนเมืองภูเก็ต ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-3 เน้นหลักสูตรการศึกษาที่ฝึกการวิเคราะห์ สังเคราะห์ แก้ปัญหาและคิดสร้างสรรค์ ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Active Learning in Science School) (ลงนาม 31 มีนาคม 2548)

- **โรงเรียนกะทู้วิทยา** ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 เน้นหลักสูตรการศึกษาด้านภาษาสากลและสื่อสารสนเทศ (Language and IT School) (ลงนาม 31 มีนาคม 2548)
- **โรงเรียนบ้านไม้เรียบ (ตันติโกวิทบำรุง)** ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 1-2 เป็นโรงเรียนต้นแบบ (Model School) (ลงนาม 31 มีนาคม 2548)
- **โรงเรียนเชิงทะเลวิทยาคม “จติ-ก้อง อนุสรณ์”** ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 3-4 เน้นหลักสูตรการศึกษาด้านทักษะบริหารการจัดการและการสื่อสาร (Management and Communication Skills School) (ลงนาม 31 มีนาคม 2548)
- **โรงเรียนกลางพระนางสร้าง** ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 1-3 เป็นโรงเรียนสมบูรณ์แบบ (SMART School) (ลงนาม 13 ตุลาคม 2548)
- **โรงเรียนบ้านตลาดเหนือ (วันครู 2502)** ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจการจัดการศึกษาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานช่วงชั้นที่ 1-3 เน้นหลักสูตรการศึกษาที่ส่งเสริมทักษะและกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ (Science and Technology School)

สำหรับลักษณะการบริหารจัดการสถานศึกษาในรูปแบบการร่วมจัดการศึกษาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษานั้น บทบาทของแต่ละหน่วยงาน ประกอบด้วย (1) **สถานศึกษา** (โรงเรียน) จะมีบทบาทหน้าที่ให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาในด้านวิชาการที่ได้ทำความตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรับผิดชอบภารกิจในส่วนที่โรงเรียนสามารถดำเนินการได้ อาทิเช่น อาคารสถานที่ บุคลากร อุปกรณ์ ตลอดจนอำนวยความสะดวกต่างๆ ตามความจำเป็น (2) **องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต** มีหน้าที่ให้การสนับสนุนกับการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา เช่น การให้การสนับสนุนในการจัดหาอุปกรณ์ การฝึกอบรม การพัฒนาครูและบุคลากร นักเรียน การสร้างอาคารหรือห้องปฏิบัติการ การจัดหาครูเพิ่มเติม (หากจำเป็น) การเชิญวิทยากรและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ตลอดจนการประสานงานกับสถาบันการศึกษาและองค์กรต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมตามความเหมาะสม โดยการจัดการศึกษาร่วมนับเป็นการเพิ่มโอกาสและเป็นการพัฒนาทางด้านการศึกษาให้แก่นักเรียนในท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาการจัดการศึกษาของจังหวัดภูเก็ต ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล

13.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

ดังกล่าวมาแล้วว่าการจัดการศึกษานั้นในแง่หนึ่งมิใช่เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องครปครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยดำเนินการมาก่อนเลยเสียทีเดียว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งนั้นมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษามาก่อน โดยหากพิจารณาในด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษานั้น การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยาได้มีการดำเนินการในหลายรูปแบบอย่างเป็นระบบ เช่น การประเมินคุณภาพการศึกษาที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2529 การจัดอบรมพนักงานครูเทศบาลและผู้บริหารการศึกษา อันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน การกระตุ้นส่งเสริมการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด รวมถึงการนิเทศ ติดตามผลการจัดการศึกษา โดยมีคณะกรรมการสนับสนุนงานวิชาการทั้ง 4 ระดับ คือ ระดับสถานศึกษา ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเขต และระดับกรม โดยผลจากการพัฒนาคุณภาพทำให้โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเป็นที่ยอมรับของชุมชนและผู้ปกครองด้วยการนำบุตรหลานมาสมัครเข้าเรียนมากกว่าจำนวนที่รับได้ เช่น เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ และเทศบาลเมืองเชียงราย เป็นต้น¹⁶

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาคุณภาพการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังทำได้ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากความแตกต่างของความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง ทั้งนี้ ผลจากการศึกษาพบว่า การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในที่นี้มิได้หมายความรวมถึงสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมิได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิจัย) มีปัญหาที่สำคัญหลายประการโดยสรุปได้ดังนี้

(1) ปัญหาด้านการบริหารวิชาการ

ปัญหาด้านการบริหารวิชาการประการหลักที่สำคัญคือ การขาดแคลนบุคลากร (ครู) ที่มีคุณภาพหรือมีความเหมาะสมกับวิชาการ อาทิเช่น การขาดครูผู้สอนที่มีความชำนาญการเฉพาะด้าน เช่น ครูดนตรี วิทยาศาสตร์ ศิลปะ ฯลฯ ครูขาดทักษะในการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ครูขาดความรู้และทักษะในการเขียนหลักสูตร ตลอดจนขาดทักษะในการนำความรู้ไปใช้ และครูได้รับมอบหมายให้ทำงานและร่วมกิจกรรมของท้องถิ่นจึงทำการสอนไม่เต็มที่ เป็นต้น

(2) ปัญหาด้านการบริหารงาน

ปัญหาในด้านการบริหารงานทั่วไปมีสาเหตุมาจากการที่โรงเรียนไม่มีฐานะเทียบเท่ากองจึงส่งผลให้ไม่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะในด้านการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีปัญหาทั้งใน

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น.11-12.

แห่งของกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้าง อาทิ ความล่าช้าของการจัดซื้อจัดจ้างและสถานศึกษาได้รับวัสดุ อุปกรณ์ไม่เป็นไปตามความต้องการ เป็นต้น ตลอดจนผู้บริหารสถานศึกษาก็มีอำนาจในการอนุมัติใช้จ่ายเงิน (เงินบำรุงการศึกษา, เงินโครงการอาหารกลางวัน) น้อยเกินไปอีกด้วย

(3) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลประการสำคัญคือผู้บริหารสถานศึกษาขาดอิสระและอำนาจในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอำนาจในการสรรหาพนักงานจ้างของสถานศึกษา ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้สามารถแก้ไขได้โดยผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจด้านการบริหารบุคคลแก่ผู้บริหารสถานศึกษามากยิ่งขึ้น

13.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

ในส่วนที่ว่าด้วยข้อเสนอรูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ คณะผู้วิจัยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ **ส่วนที่สอง** ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ และ **ส่วนที่สาม** บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

13.4.1

รูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการจัดการศึกษาถือว่าเป็นภารกิจหน้าที่ที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดให้มีขึ้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์กรที่มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น โดยต้องผ่านกระบวนการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแนวโน้มความเป็นไปได้ในการจัดการศึกษาในอนาคต คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ารูปแบบและองค์การการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาสามารถดำเนินการได้ 4 รูปแบบ ประกอบด้วย 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง 2) จัดตั้งสหการเพื่อดำเนินการจัดการศึกษา 3) มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ และ 4) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 41 ได้กำหนดสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น” อย่างไรก็ตาม “การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง” ในที่นี้ มิได้หมายความว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้าไปเป็นผู้บริหารสถานศึกษาเอง หรือมีการรวบอำนาจการบริหารสถานศึกษาไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากตามหลักของการจัดการศึกษา (อันเป็นเงื่อนไขหนึ่งของหลักเกณฑ์การประเมินการจัดการศึกษาที่กระทรวงฯ กำหนดด้วย) จะต้องมีการ “กระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปให้กับผู้บริหารสถานศึกษา” ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 39 และสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาชาติ

การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษานี้ เป็นไปตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SBM) โดยยึดหลักว่า การตัดสินใจทางการบริหารจัดการศึกษาควรเป็นอำนาจของสถานศึกษา เนื่องจากเป็นหน่วยปฏิบัติการจัดการศึกษาโดยตรง ผลสัมฤทธิ์ (Result) ของการจัดการศึกษา อันได้แก่ ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ล้วนเกิดขึ้นที่สถานศึกษา สถานศึกษาจึงควรมีความสะดวคล่องตัวในการบริหารจัดการภายใต้แนวดำเนินการจัดการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด¹⁷

(2) จัดตั้งสหการ

การจัดการศึกษาในรูปแบบสหการหรือองค์กรเฉพาะกิจเพื่อจัดการศึกษา (School District) หมายถึง การจัดการศึกษาในรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดเดียวกันไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริหารการศึกษาภายในจังหวัด โดยมีลักษณะการดำเนินการที่คล้ายคลึงกับเขตโรงเรียน (School District) ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั่นก็คือมีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร (Board) ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือกรอบทิศทางดำเนินการ และมีผู้บริหาร (CEO) ที่เป็นมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการสถานศึกษา¹⁸

¹⁷ เพิ่งอ้าง, น.22.

¹⁸ ในเรื่องของการจัดการศึกษาในรูปแบบสหการหรือรูปแบบนิติบุคคลอื่นๆ นั้น โปรดดู นรนิติ เศรษฐบุตร, เขตการศึกษาแบบหนึ่งของอเมริกา: ดูของคนอื่นแล้วคิดถึงตนเอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544) ; สมคิด -

ในระยะเริ่มต้นที่มีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจดังกล่าว อาจเป็นการจัดในรูปแบบคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นจังหวัด (Provincial Educated Committee) โดยอาจจะมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อมีการพัฒนาระบบต่างๆ ในอนาคตก็อาจจะพัฒนาไปเป็นรูปแบบสหการที่มีการบริหารจัดการแยก เช่นเดียวกับเขตโรงเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งคณะกรรมการบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนภายในเขตจังหวัดในลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้

การจัดการศึกษาภายใต้รูปแบบสหการ มีข้อดีที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** ก่อให้เกิดมาตรฐานในการจัดการศึกษาภายในเขตจังหวัดอย่างทั่วถึง กล่าวคือ เนื่องจากภายในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดนั้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็จะมีศักยภาพในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่บุคลากรและงบประมาณ ซึ่งอาจส่งผลให้แนวทางในการจัดการศึกษามีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป ดังนั้น หากมีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อมาบริหารการศึกษาภายในเขตจังหวัด ก็จะส่งผลให้การจัดการศึกษาในเขตจังหวัดแต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และ**ประการที่สอง** ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการจัดการศึกษา กล่าวคือ เนื่องจากภายในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็จะมีศักยภาพในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของบุคลากรด้านการศึกษาที่ค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น หากมีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อมาบริหารการศึกษาภายในเขตจังหวัด ก็จะส่งผลให้การจัดการศึกษาในเขตจังหวัดแต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) การมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้

หลักการทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้อ (10) ระบุว่า อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “โครงการศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์การมหาชน,” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546.

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในกรณีที่ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ หรือ รับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมการจัดการศึกษา แล้ว และต้องการให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการศึกษามา ดำเนินการ ก็อาจซื้อบริการจากหน่วยงานของรัฐ หรืออาจซื้อบริการจากเอกชน เช่น (มหาวิทยาลัยเอกชน) มาดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ โดยให้เป็นไปตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

(4) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การจัดการในรูปแบบดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันที่การถ่ายโอนสถานศึกษายัง ประสบกับสภาพปัญหาอยู่ ประกอบกับปัญหาด้านขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ อาจจะยังขาดความพร้อมในการเข้าไปรับผิดชอบสถานศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมสามารถ ดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ 1) การมีส่วนร่วมบริหารในลักษณะผู้ถือหุ้น (Share-Holder) และ 2) การมี ส่วนร่วมบริหารในลักษณะที่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือมีการจัดทำข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU) ที่มีการดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน

4.1) การมีส่วนร่วมบริหารในลักษณะผู้ถือหุ้น (Share-Holder) การมีส่วนร่วมบริหาร ในลักษณะผู้ถือหุ้น (Share-Holder) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เงินอุดหนุนแก่ สถานศึกษา แต่ในการบริหารสถานศึกษานั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจะมีอำนาจในการบริหารจัดการด้วย ตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการ บริหารของโรงเรียนในแต่ประการใด ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวอาจอยู่ในรูปแบบของการส่งเสริม สนับสนุนให้ทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียน¹⁹ การสนับสนุนอุปกรณ์กีฬา และการสนับสนุนอุปกรณ์ คอมพิวเตอร์²⁰ เป็นต้น

4.2) การมีส่วนร่วมบริหารในลักษณะที่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือมีการจัดทำ ข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่มีการกำหนดเงื่อนไข หรือมีการจัดทำข้อตกลง (Memorandum of Understanding: MOU) จะเป็นการลงนามบันทึกความเข้าใจ การจัดการศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษาในพื้นที่ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจและความจำเป็นต่อการ พัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะที่สอดคล้องต่อการสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาในพื้นที่

¹⁹ “เทศบาลเมืองเขลางค์นครทุ่มงบฯหนุนการศึกษา ช่วย 148 ทุน คาดอนาคตให้อีก 3 เท่า,” สยามรัฐ (4 สิงหาคม 2548) : 21.

²⁰ “อบจ.กระบี่เร่งเสริมการศึกษา ทุ่ม 700 ล. ซื้อคอมพิวเตอร์โรงเรียน,” สยามรัฐ (20 สิงหาคม 2548) : 23.

ลักษณะการบริหารจัดการสถานศึกษาในรูปแบบการร่วมจัดการศึกษาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษานั้น บทบาทของแต่ละหน่วยงาน ประกอบด้วย (1) **สถานศึกษา** จะมีบทบาทหน้าที่บริหารจัดการและดำเนินงานแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการจัดการศึกษาร่วม ตลอดจนรับผิดชอบภารกิจในส่วนที่โรงเรียนสามารถดำเนินการได้ อาทิเช่น อาคารสถานที่ บุคลากร อุปกรณ์ ตลอดจนอำนวยความสะดวกต่างๆ ตามความจำเป็น (2) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** จะมีบทบาทหน้าที่ให้การส่งเสริมสนับสนุนบุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรด้านต่างๆ เช่น การจัดหาอุปกรณ์ การฝึกอบรมการพัฒนาครูและบุคลากร นักเรียน การสร้างอาคารหรือห้องปฏิบัติการ การจัดหาครูเพิ่มเติม (หากจำเป็น) การเชิญวิทยากรและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ตลอดจนการประสานงานกับสถาบันการศึกษาและองค์กรต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมตามความเหมาะสม เพื่อให้การจัดการศึกษาร่วมในสถานศึกษาเป็นไปตามแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการจัดการศึกษาร่วมที่วางไว้ และ (3) **สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** มีบทบาทหน้าที่ในการให้การปรึกษา แนะนำ นิเทศ ติดตาม และส่งเสริมการดำเนินงานของสถานศึกษา

13.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

“การจัดการศึกษา” ถือว่าเป็นบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นในแง่ของการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งโดยหลักการแล้วควรจะมอบให้องค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่นั้นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสามารถให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง อีกทั้งในแง่หนึ่งการจัดการศึกษายังนับว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะดังกล่าวขึ้น ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวมี 3 ประการ ได้แก่ ความรับผิดชอบทางกฎหมาย ความรับผิดชอบทางสังคม และความรับผิดชอบทางการเมือง

“ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ” ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อพิจารณาถึงหลักของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง กล่าวคือ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มจัดการศึกษาเฉพาะทางที่มีความสอดคล้องตรงตามความต้องการ ความชำนาญ และความเหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเองได้ มิใช่เรียนหลักสูตรเดียวกันหมด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับการเจียรนัยเพชร พลอย หรือกรณีที่มีพื้นที่อยู่ติดกับทะเล อาจศึกษาเรียนรู้เรื่องทะเล หรือจัดให้มีการศึกษาในเรื่องของภาษาเพื่อให้เป็นมรดกเทศก์ที่ดีในกรณีพื้นที่มีลักษณะเด่นทางด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น

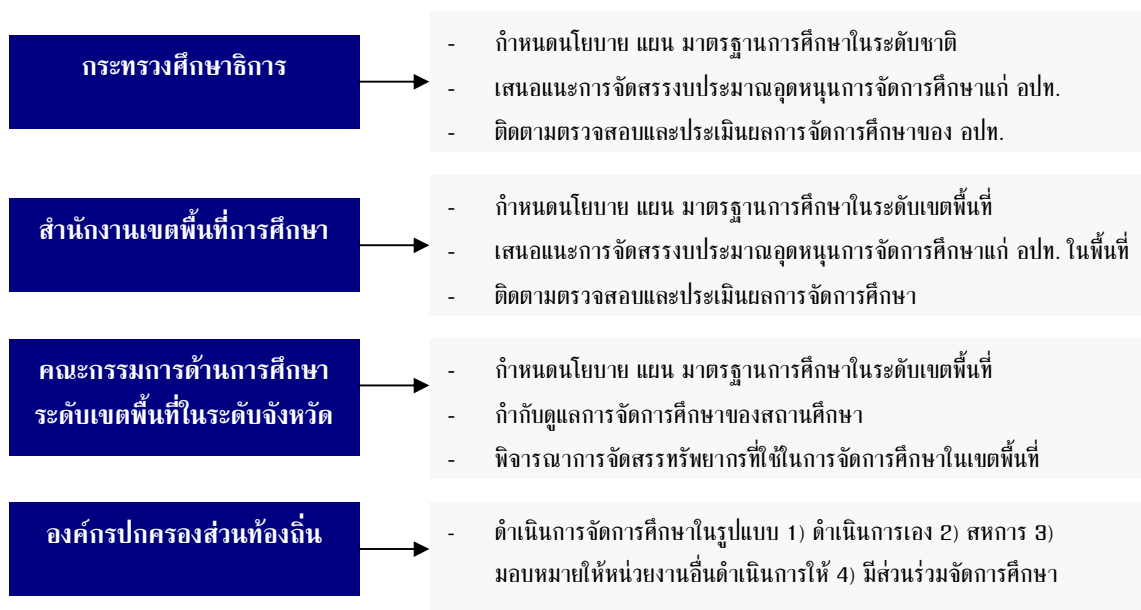
นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็ได้เร่งพัฒนาตนเอง เพื่อให้ทันกับกระแสยุคโลกาภิวัตน์โดยมีการริเริ่ม คิดค้นและพัฒนาในด้านต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา จนมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ อาทิเช่น การจัดการศึกษาร่วม (Memorandum of Understanding: MOU) กับสถานศึกษาในท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษา ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ส่วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ยืนยันอย่างชัดเจนว่า ควรมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลมีหน้าที่คือการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

13.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบที่มีความพร้อมและประสงค์จัดการศึกษาใหม่ เปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา หรือรับโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน มีทิศทางในการจัดการศึกษาของตนเอง จึงจำเป็นที่จะพัฒนาการบริหารสถานศึกษา พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา และพัฒนาระบบสนับสนุนการศึกษา เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างหลากหลาย สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น โดยแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

แผนภาพที่ 13.3

บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



สำหรับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาการบริหารสถานศึกษา ด้านการพัฒนาการบริหารบุคลากรทางการศึกษา และด้านการพัฒนาระบบสนับสนุนการศึกษา

(1) ด้านการพัฒนาการบริหารสถานศึกษา

- มอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้ผู้บริหารสถานศึกษาให้มากขึ้น
- ส่งเสริมให้ครอบครัวและสถานประกอบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาท้องถิ่น
- ส่งเสริมให้มีการจัดกลุ่ม (Cluster) ของสถานศึกษาในท้องถิ่นเดียวกันและระหว่างท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่างๆ เช่น วัสดุอุปกรณ์การหมุนเวียน ครูผู้สอนที่มีความรู้พิเศษในหลักสูตรต่างๆ
- จัดทำระบบประกันคุณภาพการศึกษาของท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหน่วยงานกลาง เป็นหน่วยสนับสนุน ทางด้านวิชาการในการกำหนดหลักสูตร และการประเมินผลมาตรฐานการศึกษาและวิทยฐานะ ในรูปคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น
- สร้างกลไกให้บุคลากรในสถานศึกษา มีส่วนสำคัญในการประเมินผู้บริหารสถานศึกษา

(2) ด้านการพัฒนาการบริหารบุคลากรทางการศึกษา

- มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลภายในสถานศึกษาให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา
- สนับสนุนให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานธุรการอย่างเพียงพอ เช่น ด้านธุรการ ด้านการเงิน ด้านบันทึกข้อมูลให้เพียงพอต่อความต้องการ เพื่อลดภาระของข้าราชการครูที่ต้องปฏิบัติงานหลักในด้านการสอน และการบริหารงาน
- ให้มีการพัฒนาบุคลากรประจำปีการศึกษา
- ประเมินผลงานของข้าราชการครูจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็ก
- ประเมินผลกระบวนการสอนของข้าราชการครูอย่างมีระบบ
- ส่งเสริมให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้มีการศึกษาต่อทั้งในและต่างประเทศ
- ส่งเสริมงานวิจัย งานวิชาการของข้าราชการครูด้วยการสนับสนุนทุน การให้รางวัล การเพิ่มวิทยฐานะ
- จัดตั้งกองทุนสวัสดิการและกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับบุคลากรทางการศึกษา

(3) ด้านการพัฒนาระบบสนับสนุนการศึกษา

- ยกเลิก ผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารจัดการการศึกษา
- จัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ใน 3 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษา เพื่อกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการจัดการศึกษา โดยมีองค์ประกอบในลักษณะพหุภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทน อปท. ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนภาคประชาชน/ประชาสังคม
- พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารและการเรียนการสอน
- พัฒนาห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ ห้องสมุดขนาดใหญ่สำหรับประชาชนทั่วไปและห้องสมุดเคลื่อนที่
- จัดอบรมเพื่อพัฒนาการเขียนหลักสูตรที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาตรฐานในการนำไปใช้ โดยให้มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องโดยการระดมผู้มีความรู้ ความชำนาญ (ครู ผู้ชำนาญการ)
- จัดตั้งชมรมผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อสร้างเครือข่ายในการทำงาน



14

การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น
และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งมีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยที่ภารกิจด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ก็เป็นภารกิจหนึ่งที่ได้รับการกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวด้วยว่าราชการส่วนกลางจะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแผนปฏิบัติการฯ ฉบับดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี 2543 แต่การถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นนี้กลับได้ชื่อว่าการถ่ายโอนค่อนข้างล่าช้า ตลอดจนเมื่อถ่ายโอนภารกิจไปแล้วก็เกิดปัญหาว่า อำนาจหน้าที่ที่ให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้นไม่ได้เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญเท่าที่ขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากโดยภาพรวมของการจัดทำภารกิจดังกล่าวนี้มีการดำเนินการที่สลับซับซ้อน ใช้เทคนิคและทักษะทางวิชาการสูง

ด้วยเหตุดังกล่าว งานศึกษาวิจัยนี้จึงจะได้อธิบายให้เห็นโดยภาพรวมว่าแผนปฏิบัติการที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้กำหนดสาระสำคัญไว้อย่างไรบ้าง สภาพปัญหาในการถ่ายโอนเป็นอย่างไร การดำเนินการจัดบริการสาธารณะด้านนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการอย่างไร และท้ายที่สุดคณะผู้วิจัยก็จะนำเสนอรูปแบบการจัดบริการซึ่งมีความเหมาะสมโดยจะอธิบายเหตุผลข้อวิเคราะห์ทางด้านความคุ้มค่าเชิงภารกิจ ตลอดจนสรุปบทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

14.1

แผนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดูแลให้มีการถ่ายโอนภารกิจตลอดจนจัดสรรสัดส่วนรายได้ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น คือ “การปกป้อง ค้ำครอง ควบคุม ดูแล รักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ” โดยกำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไว้ดังนี้¹

- (1) รัฐเป็นผู้ดำเนินการในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาในเรื่องของการดูแลรักษาด้านพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ
- (3) รัฐให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่น
- (4) ความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

“โบราณวัตถุ” หมายถึง สงหากริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์ หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ขากมนุษย์หรือซากสัตว์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

“ศิลปวัตถุ” หมายความว่า สิ่งที่ทำด้วยฝีมืออย่างประณีตและมีคุณค่าสูงในทางศิลปะ

- (5) ให้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการของส่วนกลางที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากำหนดว่า โบราณสถานและโบราณวัตถุใดมีระดับความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยให้ถ่ายโอนเฉพาะโบราณสถานและ

¹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), น.436-437.

โบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น

สำหรับโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชาติ ที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและจัดการได้

ทั้งนี้ กรมศิลปากรอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ขอบเขต เทคนิค และการสนับสนุนจากส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้

จากขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว กรมศิลปากรจึงดำเนินการถ่ายโอนภารกิจใน 2 ด้าน คือ **ด้านที่หนึ่ง** การบำรุงรักษาโบราณสถาน และ**ด้านที่สอง** การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของการถ่ายโอนดังแสดงได้ตามตารางที่ 14.1

ตารางที่ 14.1

ขอบเขตภารกิจด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นที่กรมศิลปากรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	ภารกิจ	กิจกรรม	โบราณสถานระดับ		ปีที่โอน	ท้องถิ่นที่รับโอน
			ชุมชนท้องถิ่น	ชาติ		
1	การบำรุงรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐาน (โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำ)	- การรักษาความสะอาด เช่น การฉากล้างวัชพืช และการกำจัดสิ่งกีดขวาง - การปกป้องคุ้มครอง/รักษาความปลอดภัย	✓	✓	2546	อปท. ทุกประเภท
2	การให้บริการในพื้นที่	- การซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุ และวิธีการ - การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ - การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ - การจัดกิจกรรมทางด้านการศึกษาอื่นๆ	✓	✓	2546	อปท. ทุกประเภท

	ภารกิจ	กิจกรรม	โบราณสถานระดับ		ปีที่โอน	ท้องถิ่นที่ รับโอน
			ชุมชน ท้องถิ่น	ชาติ		
3	การดูแลรักษา โบราณสถานในระดับ ท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กรมศิลปากรกำหนด	- การซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุ และวิธีการดั้งเดิม - การค้าขายโบราณสถาน - การสงวนรักษา - การเสริมสร้างความมั่นคงแข็งแรง - การบูรณะ - การปฏิสังขรณ์ (การสร้างรูปแบบขึ้นใหม่) ส่วนที่ขาดหายไปให้สมบูรณ์ - การประกอบคืนสภาพหรืออนัสติโลซิส - การประยุกต์การใช้สอย	✓	✗	2546	อปท. ทุกประเภท

ที่มา: สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร, คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547), น.9.

14.2

สถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ได้แก่ 1) สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจในปัจจุบัน และ 2) สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

14.2.1

สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในภารกิจการบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานและการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ตามแผนการถ่ายโอนที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น กรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลตามกฎหมาย จึงได้กำหนดกรอบแนวทางการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากร ไว้ดังนี้

(1) การเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน และการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น กรมศิลปากร จะดำเนินการ ดังนี้

ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโบราณสถาน หน่วยงานที่รับผิดชอบของกรมศิลปากร จะต้องดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโบราณสถาน รวมทั้งวิธีการและเกณฑ์ในการบำรุงรักษาขึ้นพื้นฐานและการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น

ด้านงบประมาณ ในระยะแรก กรมศิลปากรจะจัดสรรเงินงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับ ในระยะต่อไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณเองตามหลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณ

ด้านบุคลากร ในภารกิจการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบุคลากร ดังนี้

- นักโบราณคดี (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- สถาปนิก (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- วิศวกร (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- นักวิทยาศาสตร์ (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- นักวิชาการช่างศิลป์ (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- บุคลากรกลุ่มช่างเทคนิค ได้แก่ ช่างสำรวจ ช่างศิลปกรรม ช่างโยธา และช่างเขียนแบบ
- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านศิลปกรรมท้องถิ่น

(2) การมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานที่รับผิดชอบของกรมศิลปากรจะต้องประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสอบถามความพร้อมในการรับมอบภารกิจการบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานและการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ซึ่งถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

(3) การประสานงานและจัดทำแผนงาน/โครงการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนงาน/โครงการในการบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน และการดูแลโบราณสถาน ร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบของกรมศิลปากร ซึ่ง

ภารกิจการบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานรัฐจะเป็นผู้สนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ ส่วนภารกิจการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันกรมศิลปากรได้มอบภารกิจในการทำนุบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 15 แห่ง พร้อมทั้งจัดทำคู่มือการดูแลรักษาโบราณสถานอีกด้วย (ตารางที่ 14.2)

ตารางที่ 14.2

รายชื่อโบราณสถานที่กรมศิลปากรได้มอบภารกิจในการทำนุบำรุงรักษาขึ้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

	สถานที่	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	งบประมาณ (ต่อปี)
1	โบราณสถานหมายเลข 1 และ 8 เมืองคูโบราณ	อบต.คูบัว	3,825
2	โบราณสถานวัดสนามชัย (ร้าง)	อบต.สนามชัย	45,900
3	วัดหน้าพระธาตุ จังหวัดสิงห์บุรี	อบต.จักรสีห์	7,200
4	วัดโตนดหลาย จ.ชัยนาท	เทศบาลตำบลแรกรักราชา	2,137.50
5	โบราณสถานสระมรกต จ.ปราจีนบุรี	อบต.โคกไทย	9,900
6	โบราณสถานวัดช้างล้อม จ.สุโขทัย	อบต.วังทองแดง	6,750
7	โบราณสถานเวียงสรอง จ.แพร่	อบต.สอง	50,625
8	โบราณสถานเวียงกุมกาม จ.เชียงใหม่	-อบต.ท่าวังตาล -อบต.หนองผึ้ง -อบต.หนองหอย	22,500
9	โบราณสถานภูบ้านแดง จ.มหาสารคาม	อบต.หนองแสง	3,900
10	โบราณสถานภูพันนา จ.สกลนคร	อบต.พันนา	3,900
11	โบราณสถานโนนแกบ้านคูเมือง จ.อุบลราชธานี	อบต.คูเมือง	4,500
12	เมืองเสมา จ.นครราชสีมา	อบต.เสมา	50,400
13	ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์เมืองโบราณยะรัง จ.ปัตตานี	เทศบาลตำบลยะรัง	219,280
14	แหล่งโบราณคดีเขาสามแก้ว จ.ชุมพร	อบต.นาชะอัง	18,000
15	โบราณสถานเขาส้างบาบ จ.พังงา	เทศบาลเมืองพังงา	3,712.50
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.			

14.2.2 สภาพปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ

จากการศึกษาพบว่า ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารัตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องประสบกับสภาพปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ **ประการแรก** กรมศิลปากร “มิได้” ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ โดยถ่ายโอนเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการดูแลรักษา คือ การทำหน้าที่เป็น “ยามรักษาความปลอดภัย” และในส่วนของการทำหน้าที่บำรุงรักษาก็ถ่ายโอนเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการถากถางวัชพืช คือ การทำหน้าที่เป็น “คนสวน” เท่านั้น และ**ประการที่สอง** กรมศิลปากรกำหนดกรอบบุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาเฉพาะด้านซึ่งมีความเป็นไปได้ยากมากในทางปฏิบัติจริงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถมีผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นได้ โดยบุคลากรที่กรมศิลปากรกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีประกอบด้วย นักโบราณคดี สถาปนิก วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการช่างศิลป์ ช่างสำรวจ ช่างศิลปกรรม ช่างโยธา และช่างเขียนแบบ ที่ต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานอนุรักษ์โบราณสถาน และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านศิลปกรรมท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย² จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการ ซึ่งอาจหมายถึงถึงการส่งเสริมบูรณะให้แหล่งโบราณคดี หรือโบราณสถานเหล่านั้นกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวอันอาจนำไปสู่การท่องเที่ยวภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

14.3 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและสภาพปัญหา

ในส่วนนี้ก็จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 1) รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน และ 2) สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งแต่ละหัวข้อก็มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

14.3.1 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการจัดบริการสาธารณะด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารัตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมศิลปากรดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีแหล่งโบราณคดีในพื้นที่ใน 2 ด้าน คือ **ด้านที่หนึ่ง** การบำรุงรักษาโบราณสถาน และ**ด้านที่สอง** การดูแลรักษาโบราณสถานใน

² กรมศิลปากร, คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน (กรุงเทพฯ: สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, 2547).

ระดับท้องถิ่นนั้น รูปแบบการดำเนินการก็จะเป็นงานที่ไม่ยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนมากนัก กล่าวคือ มีเฉพาะงานเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและดูแลไม่ให้มีวัชพืชขึ้นรก และการดูแลไม่ให้มีผู้บุกรุกมาทำลาย โดยเฉพาะในกรณีของโบราณสถานที่มีได้มีความสำคัญในระดับชาติหรือเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของเทศบาลนครพิษณุโลกที่ได้รับมอบหมายภารกิจการบำรุงรักษานั่นพื้นฐานโบราณสถานวัดอรุณฤกษ์จากกรมศิลปากร เป็นต้น

(1) หลักเกณฑ์/วิธีการ/เงื่อนไขในการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น³

ในการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบุคลากรในการดำเนินงาน ประกอบด้วย

- นักโบราณคดี (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- สถาปนิก (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- วิศวกร (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- นักวิทยาศาสตร์ (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- นักวิชาการช่างศิลป์ (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- บุคลากรกลุ่มช่างเทคนิค ได้แก่ ช่างสำรวจ ช่างศิลปกรรม ช่างโยธา และช่างเขียนแบบ
- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านศิลปกรรมท้องถิ่น

(2) ขั้นตอนและวิธีการดูแลรักษาโบราณสถานหรือการอนุรักษ์โบราณสถาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการดูแลรักษาโบราณสถานหรือการอนุรักษ์โบราณสถานอย่างเคร่งครัด ดังนี้

- การค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเบื้องต้น

หมายถึง การศึกษาเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถานและสภาพแวดล้อมทั้งหมด ตั้งแต่ประเภทของโบราณสถาน อายุสมัย รูปแบบทางศิลปะ ประวัติความเป็นมา คุณค่าความสำคัญ ประวัติการอนุรักษ์ ตลอดจนค้นคว้ารวบรวมเอกสารเดิมที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาพถ่าย รายงาน ฯลฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินการอนุรักษ์ในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเสร็จสิ้นจะได้ผลลัพธ์คือรายงานสรุปข้อมูลเบื้องต้น

- การสำรวจตรวจสอบสภาพทางกายภาพ

หมายถึง การบันทึกสภาพทางกายภาพก่อนการอนุรักษ์ทั้งในรูปของรายงาน แนวนั่งภาพถ่าย และแบบลายเส้นที่เก็บข้อมูลรูปแบบศิลปกรรม สถาปัตยกรรม หรือภูมิสถาปัตยกรรม รวมทั้ง

³ สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร, คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547), น.18.

สภาพแวดล้อม โดยต้องระบุขนาด สัดส่วนที่ตรวจวัดได้ วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง สภาพอากาศ และสาเหตุของการเสื่อมสภาพ ทั้งนี้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเสร็จสิ้นจะได้ผลลัพธ์คือ รายงานภาพถ่ายและแบบโบราณสถานก่อนการอนุรักษ์

- งานโบราณคดีเพื่อการอนุรักษ์

หมายถึง การดำเนินการตามกระบวนการทางโบราณคดีเพื่อจะนำมาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบและออกแบบอนุรักษ์โบราณสถาน ได้แก่ การขุดตรวจ การขุดค้น และการขุดแต่งโบราณสถาน

- การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ

หมายถึง การนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับจากโบราณสถานมาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอภาพลักษณ์หรือภาพสันนิษฐานของโบราณสถานในอดีต ก่อนที่จะมีการเสื่อมสภาพ หรือมีการเปลี่ยนแปลงสภาพดังที่เห็นในปัจจุบัน อาจเป็นภาพในยุคใดยุคหนึ่ง หรือแต่ละยุคของการเปลี่ยนแปลงในอดีต

- การออกแบบและประมาณการ

หมายถึง การนำเสนอผลข้อมูลและข้อสรุปจากการศึกษาด้านต่างๆ ทั้งหมดมาพิจารณาเลือกแนวทางและวิธีการอนุรักษ์ที่เหมาะสมที่สุดที่จะนำมาใช้ในการอนุรักษ์โบราณสถานแห่งนั้นๆ ภายใต้กรอบหลักวิชาการอนุรักษ์ตามแนวทางการอนุรักษ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลในปัจจุบัน โดยเบื้องต้นจะต้องมีการกำหนดแนวคิดซึ่งเป็นตัวกำหนดวิธีการอนุรักษ์อย่างชัดเจน มีการทำแบบอนุรักษ์ที่สอดคล้องกับแนวคิด และระบุวิธีการ ตำแหน่งของการดำเนินการอย่างชัดเจน และจัดทำรายการประมาณราคา ระบุงบประมาณที่ต้องการใช้ในการดำเนินการ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องมีการนำเสนอแบบอนุรักษ์ รายการประกอบแบบ และประมาณการเพื่อขออนุมัติดำเนินการต่อกรมศิลปากร โดยโบราณสถานในกรุงเทพมหานครให้ยื่นขอที่กรมศิลปากร (ส่วนกลาง) ส่วนโบราณสถานในท้องถิ่นให้ยื่นขอที่สำนักงานของกรมศิลปากรในภูมิภาคซึ่งโบราณสถานนั้นตั้งอยู่

- การดำเนินการอนุรักษ์ การควบคุมงาน และการตรวจรับงาน

หมายถึง การดำเนินการอนุรักษ์ตามรูปแบบรายการที่ได้รับอนุมัติแล้ว และตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่เมื่อมีการสำรวจโดยละเอียดอีกครั้งก่อนเริ่มดำเนินการ ซึ่งอาจแตกต่างไปจากแบบไปบ้าง หรืออาจพบหลักฐานใหม่ขณะดำเนินการ ที่จะมีผลให้มีความจำเป็นต้องปรับแก้ไขแบบ รวมทั้งการควบคุมดูแลให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ คอยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและต้องประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องในทุกสาขา

(3) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และแนวปฏิบัติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ

1) การบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานโดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ การบำรุงรักษาโบราณสถาน คือ การระวังรักษาโบราณสถานไม่ให้เสื่อมสภาพหรือหยุดยั้งการเสื่อมสภาพโดยไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะรูปร่างของโบราณสถาน ทั้งนี้ การบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานเป็นภารกิจแรกที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถดำเนินการได้ทันทีในโบราณสถานระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับชาติ โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล และให้คำแนะนำดังนี้

(1.1) การรักษาความสะอาด เช่น การถากถางวัชพืชและการกำจัดสิ่งกีดขวางในเขตโบราณสถาน การรักษาความสะอาดในความหมายนี้ เป็นการรักษาสภาพโดยทั่วไปของโบราณสถานและบริเวณโดยรอบให้มีความสะอาดเรียบร้อย และป้องกันความเสียหายหรือการเสื่อมสภาพที่เกิดจากวัชพืชและสิ่งกีดขวางต่างๆ โดย “วัชพืช” ในความหมายนี้รวมความตั้งแต่หญ้า พืช และต้นไม้ชนิดที่ไม่ต้องการให้ขึ้น หรือเจริญเติบโตบนโบราณสถานและบริเวณโดยรอบ (แม้ว่าต้นไม้บางชนิดที่มีประโยชน์ต่อคนก็ตาม เช่น ไม้ผลต่างๆ) ทั้งนี้ เพราะเมื่อวัชพืชเหล่านี้เจริญเติบโตและงอกงามแล้ว นอกจากจะทำให้เกิดความรกรุงรัง ความไม่เหมาะสม ความไม่สวยงาม และบดบังโบราณสถานแล้ว ยังจะก่อให้เกิดความเสียหายตามมาอีก เช่น พืชจำพวกหญ้า ตะไคร้ จะทำให้เกิดการสะสมความชื้นและนำมาซึ่งการผุกร่อนของวัสดุก่อสร้างโบราณสถาน ส่วนต้นไม้ทั้งขนาดเล็กขนาดใหญ่ รากจะงอกขึ้นเข้าไปทำให้เกิดแตกร้าวหรือทรุดตัว หรือต้นตัวโบราณสถานให้เสียสภาพเดิมและนำไปสู่การพังทลายในที่สุด หรือต้นไม้บนโบราณสถาน ก็อาจล้มทับโบราณสถานสร้างความเสียหายได้ อย่างไรก็ตาม รากของต้นไม้บางชนิดอาจช่วยยึดโบราณสถานบางส่วนให้คงอยู่ได้ การตัดต้นไม้ในกรณีนี้จึงต้องทำด้วยความระมัดระวังให้ดี

ในส่วนของ “สิ่งกีดขวาง” หมายความว่า วัสดุหรือสิ่งใดๆ ก็ตามที่มีได้ขึ้นติดกับโบราณสถาน หรือมีใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน และไม่มีประโยชน์หรือส่วนเกี่ยวข้องสำคัญใดๆ กับโบราณสถานนั้น แต่มาปรากฏอยู่ในโบราณสถานรวมเรียกว่าสิ่งกีดขวางทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ขยะมูลฝอยสิ่งของเหลือใช้ที่นำมาวางทิ้งไว้ กิ่งไม้แห้งที่หักตกลงหรือมีผู้นำมากองไว้ ป้ายโฆษณาต่างๆ ที่บดบังโบราณสถาน โต๊ะ ม้านั่ง เก้าอี้ (ที่นำไปวางไว้ในตำแหน่งที่ไม่เหมาะสม) และอื่นๆ แม้ว่าสิ่งกีดขวางเหล่านี้อาจจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงกับตัวโบราณสถาน แต่ก็จะมีผลทำให้คุณค่าของโบราณสถานลดน้อยลงไป อีกทั้งอาจมีผลกระทบทางอ้อม เช่น หนู แมลงสาบ มด ปลวก มาอยู่อาศัยบริเวณที่รกรุงรังดังกล่าว และกัดกินทำลายวัสดุก่อสร้างของโบราณสถาน

ทั้งนี้ เมื่อตรวจสอบโบราณสถานพบว่าวัชพืชหรือสิ่งกีดขวางปรากฏบนหรือบริเวณรอบโบราณสถานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการกำจัดสิ่งต่างๆ เหล่านั้นให้หมดไป โดยใช้หลักปฏิบัติดังต่อไปนี้

■ **หญ้าหรือวัชพืชนานาเล็ก** ควรเลือกใช้วิธีการหรือเครื่องมือต่างๆ ดังนี้

- ถอนด้วยมือหรือใช้กรรไกรตัดหญ้า ใช้สำหรับกรณีการกำจัดหญ้าและวัชพืชที่ขึ้นติดอยู่กับโบราณสถาน ซึ่งเป็นพื้นที่จำกัดไม่กว้างใหญ่มากนัก เพราะวิธีนี้จะไม่ทำให้กระทบกระเทือนหรือเกิดความเสียหายต่อโบราณสถาน
- ใช้มีด พร้า ด้าม เสียม จอบ เครื่องตัดหญ้าหรือรถตัดหญ้า สำหรับถากถางวัชพืชที่ขึ้นบนพื้นดินในเขตพื้นที่โบราณสถาน แต่การใช้เครื่องมือดังกล่าวจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการพลัดพลั่งทำความเสียหายแก่โบราณสถาน
- ใช้แปรงขนอ่อนหรือแปรงพลาสติกและน้ำสะอาด สำหรับการกำจัดตะไคร่ที่ขึ้นบนโบราณสถาน

■ **ต้นไม้ขนาดต่างๆ** หากพบว่าไม้ต้นไม้อันขึ้นบนโบราณสถานหรือบริเวณใกล้เคียงอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อโบราณสถานได้ จะต้องทำการกำจัดต้นไม้เหล่านั้นโดยใช้วิธีการที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องพิจารณาดังนี้

- **ต้นไม้ขนาดเล็กขึ้นบนโบราณสถาน** หากเป็นต้นไม้ที่เป็นประโยชน์ เช่น ไม้ผล หรือมีเจ้าของปลูกไว้ สามารถจะขุดหรือเคลื่อนย้ายโดยไม่เป็นอันตรายต่อโบราณสถานก็ให้ขุดเคลื่อนย้ายออกไป แต่ถ้าเป็นต้นไม้ที่ไม่มีประโยชน์หรือไม่สามารถขุดย้ายได้ จำเป็นต้องโค่น ตัด ให้ใช้มีด หรือ ขวาน หรือเลื่อย ตัดโนให้ชิดส่วนโคนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องระวังไม่ให้กระทบหรือทำให้โบราณสถานเสียหาย หากจำเป็นต้องตัดสูงเหลือต่อไว้มากก็ต้องยอม หลังจากนั้น อาจจะใช้สารเคมีราดที่โคนต้นไม้ให้ตาย หรือจะใช้วิธีคอยตรวจตัดกิ่งที่งอกงายออกมาใหม่ ห้ามใช้วิธีฉุด ดึง ถอน เพราะรากของต้นไม้เกาะติดกับโบราณสถาน ซึ่งอาจทำความเสียหายแก่โบราณสถานได้
- **ต้นไม้ขนาดใหญ่ขึ้นบนโบราณสถาน** ในการกำจัดหรือโค่นล้มให้ใช้เลื่อย มีด ทำการตัดลิดกิ่งจากส่วนยอดลงมาทีละส่วนลงมาเรื่อยๆ จนถึงลำต้นเป็นลำดับสุดท้าย ทั้งนี้ ต้องวางแผนป้องกันไม่ให้ต้นไม้ที่ถูกตัดโค่นล้มลงกระแทกกับโบราณสถานโดยตรง หลังจากนั้น อาจใช้สารเคมีราดที่ต่อเพื่อป้องกันไม่ให้เติบโตขึ้นมาอีก ส่วนต้นไม้ที่มีขนาดใหญ่มาก หากเห็นว่าโค่นล้มแล้วจะเป็นอันตรายต่อโบราณสถาน ให้ทำเพียงแต่ลิดกิ่งก้านด้านบนออกให้มากที่สุด เพื่อป้องกันไม่ให้ต้นไม้เจริญงอกงามมากเกินไป และป้องกันการโค่นล้มจากธรรมชาติ และกรณีต้นไม้หวงห้ามบางชนิด เช่น ต้นสัก ต้นเต็ง ต้นรัง ต้นชิงชัน ต้นยาง จะตัดโค่นไม่ได้เพราะผิดกฎหมาย หากมีความจำเป็นต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเสียก่อน

- **ต้นไม้ที่ขึ้นบนบริเวณโบราณสถาน** ให้พิจารณาว่าต้นไม้มั้ดงกล่าวขึ้นใกล้โบราณสถานมากเพียงใด และจะเป็นอันตรายต่อโบราณสถานหรือไม่ เช่น รากอาจจะชอนไชถึงโบราณสถาน หรือต้นอาจโค่นล้มใส่โบราณสถาน หากเป็นเช่นนั้นให้ทำการตัดต้น หรือลิดรอบกิ่งก้าน เพื่อเป็นการป้องกันไว้ก่อน
- **สิ่งกีดขวาง** เมื่อพบว่าสิ่งกีดขวางในเขตพื้นที่โบราณสถาน ให้ทำการจัดเก็บเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางต่างๆ ออกจากเขตพื้นที่โบราณสถานเพื่อให้ดูสวยงามสะอาดตาม และเป็นระเบียบเรียบร้อยและเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยการกำจัดสิ่งกีดขวางควรปฏิบัติดังนี้
- **จัดเตรียมถังขยะให้พอเหมาะกับความต้องการ** โดยคำนึงถึงรูปแบบ ขนาด และสีของถังขยะและตำแหน่งที่ตั้งให้เหมาะสม
- **ขยะมูลฝอย สิ่งของเหลือใช้ที่ไม่มีประโยชน์** ให้เคลื่อนย้ายออกจากโบราณสถานและนำไปกำจัดทำลายให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น ผัง กลบ หรือเผา เป็นต้น
- **ชิ้นส่วนโบราณสถาน ที่แตกหักหรือชำรุดหลุดร่วงกระจัดกระจายอยู่บนพื้น** ให้บันทึกรายการและบอกจุดที่ร่วงหล่นก่อนที่จะรวบรวมเคลื่อนย้ายนำไปจัดเก็บไว้ในที่ใดที่หนึ่งภายในบริเวณเขตพื้นที่โบราณสถานให้เป็นที่เหมาะสม และเป็นระเบียบเรียบร้อย ห้ามนำไปทิ้งหรือทำลาย

ระยะเวลาในการดำเนินการ

การถากถางกำจัดวัชพืชและสิ่งกีดขวางในเขตโบราณสถาน ควรจะได้มีการปฏิบัติเป็นประจำตามกำหนดเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้โบราณสถานอยู่ในสภาพที่สวยงาม สะอาดตา สมคุณค่าความเป็นโบราณสถานและไม่ทรุดโทรมไปก่อนเวลาอันควร โดยปกติแล้วจะต้องถากถางกำจัดวัชพืชและสิ่งกีดขวางในเขตพื้นที่โบราณสถานในความรับผิดชอบอย่างน้อยเดือนละครั้ง ยกเว้นกรณีที่มีการจัดกิจกรรมพิเศษในเขตโบราณสถาน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้มีสิ่งกีดขวางเพิ่มขึ้นกว่าปกติ จำเป็นต้องดำเนินการทันที

(1.2) การปกป้อง คุ้มครอง และรักษาความปลอดภัย การปกป้อง คุ้มครอง และรักษาความปลอดภัย หมายถึง การเฝ้าระวังดูแลโบราณสถาน มิให้มีการบุกรุกทำลายหรือเสื่อมสภาพ เช่น จัดเวรยาม หรือจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อมีเหตุอันตรายต่อโบราณสถาน ซึ่งจะต้องดำเนินการดังนี้

- **ควรจัดให้มีเวรยาม** เพื่อเฝ้าระวังดูแลโบราณสถานและเขตพื้นที่ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้
- **ไม่ให้มีสิ่งก่อสร้างต่างๆ บนโบราณสถานหรือชิดกับโบราณสถาน** เช่น บ้าน กระโจม เเพิง นั้งร้าน คอกเลี้ยงสัตว์ ศาลา เป็นต้น

- ไม่ให้มีการขุดรื้อ เคลื่อนย้าย หุบ กะเทาะ ถอด ถอน หรือเจาะ โบราณสถานไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น แม้จะเป็นการกระทำเพื่อประสงค์จะซ่อมแซมให้ดีขึ้น หรือเพื่อเป็นการทำลาย รวมทั้งการลักลอบขุดหรือค้นหาโบราณวัตถุหรือของมีค่า
- ไม่ให้มีการสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการใกล้ชิดกับโบราณสถาน หรือในเขตพื้นที่โบราณสถาน เช่น การขุดสระ การติดตั้งเสาไฟฟ้า การติดตั้งเสาโทรศัพท์ เป็นต้น เพราะจะทำให้เกิดทัศนอุจาด
- ไม่ให้มีการขุด ขีด เขียน ลบ หรือรื้อทำการให้เกิดร่องรอยใด ๆ ต่อโบราณสถานหรือทำให้สิ่งที่มีอยู่เดิมเปลี่ยนสภาพไป หรือหายสาบสูญไป ซึ่งเป็นการทำลายทำให้โบราณสถานเสื่อมค่า
- ไม่ให้มีการนำสัตว์ เช่น วัว ควาย แพะ แกะ ช้าง ม้า มาเลี้ยงในเขตพื้นที่โบราณสถาน เพราะสัตว์จะเป็นอันตรายโบราณสถานได้
- ไม่ให้มีการป้ายปิ่นโบราณสถาน เพราะโบราณสถานมีอายุนับร้อย ๆ ปี จึงย่อมมีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรง หากมีการป้ายปิ่นจะทำให้โบราณสถานเสียหายได้ และยังอาจเกิดอุบัติเหตุได้อีกด้วย
- คอยระวังไม่ให้เกิดอัคคีภัย
- อาจมีการติดตั้งสัญญาณกันขโมยหรือสัญญาณป้องกันอัคคีภัยตามความเหมาะสม เพื่อมิให้มีการกระทำที่เป็นภัยต่อโบราณสถานและขัดต่อกฎหมาย
- การทำรั้วและติดตั้งเหล็กดัดรอบโบราณสถานเพื่อการป้องกันจะต้องคำนึงถึงรูปแบบที่เหมาะสมกับโบราณสถานด้วย และไม่ทำให้เสียทัศนียภาพ

2) การให้บริการในพื้นที่ นอกเหนือจากการบำรุงรักษาโบราณสถานแล้ว ยังมีกิจกรรมการให้บริการในพื้นที่โบราณสถานซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องด้วย ดังนี้

(2.1) การให้บริการข้อมูลด้านวิชาการ หมายถึง การนำเสนอข้อมูลทางวิชาการแก่สาธารณชนเพื่อความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมถึงการนำชมโบราณสถาน และการจัดทำป้ายสื่อความหมาย โดยการให้บริการข้อมูลทางวิชาการจะต้องปฏิบัติดังนี้

- การนำเสนอข้อมูลทางวิชาการแก่สาธารณชน จะต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งความถูกต้อง ไม่ขัดแย้งกับข้อมูลที่เป็นทางการของกรมศิลปากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของโบราณสถานระดับชาติ ข้อมูลทางวิชาการของโบราณสถานจะต้องมีการรับรองจากกรมศิลปากรเท่านั้น
- การจัดทำป้ายสื่อความหมาย จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นๆ หากไม่มีแผนแม่บทควรเร่งรัดให้มีการกำหนดแนวทางไว้เป็นหลักปฏิบัติ เนื่องด้วยการจัดทำป้ายสื่อความหมาย นอกจากจะต้องมีใจความที่มีความถูกต้อง อ่านเข้าใจง่ายและสื่อสารได้ชัดเจนแล้ว ยังจะต้องพิจารณาในเรื่อง

รูปแบบของป้าย ขนาดของป้าย และตำแหน่งที่ตั้ง ที่จะมีความเหมาะสม แตกต่างกันไปในแต่ละแหล่งที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป ทั้งนี้ จะต้องอยู่ในหลักการที่จะไม่สร้างปัญหาเกิดขวาง หรือบดบังทัศนียภาพของโบราณสถาน ควรให้มีความกลมกลืนโดยภาพรวม ไม่เด่นข่มโบราณสถาน ไม่ตั้งอยู่บนแนวแกนสำคัญ หรือสร้างทับซากโบราณสถาน

- คอยควบคุมไม่ให้เกิดการติดตั้งป้ายที่เกินความจำเป็น ข้ำซ้อน อันจะเป็นเหตุให้เกิดความรกรุงรัง กีดขวางทัศนียภาพที่งดงาม และอาจให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกัน เมื่อมีการปรับปรุงข้อมูล จัดทำป้ายใหม่ ให้ถอดถอนป้ายเดิมออกทุกครั้ง
- ควรออกแบบป้ายสื่อความหมายให้เหมาะสมกับประโยชน์ใช้สอย และที่ตั้งของป้าย เพื่อประโยชน์สูงสุดในการบริการข้อมูลข่าวสาร

(2.2) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หมายถึง การประชาสัมพันธ์ข่าวสารกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน เพื่อให้ประชาชนเห็นคุณค่าเกิดความรู้สึกหวงแหน และร่วมกันอนุรักษ์ ตลอดจนให้รับทราบและเข้าใจการทำงานอนุรักษ์ เหตุผลความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงต่อโบราณสถานที่เกิดขึ้น

- หากมีกิจกรรมที่จะต้องอ้างอิงข้อมูลทางวิชาการให้ใช้ฐานข้อมูลเดียวกันกับการให้บริการด้านข้อมูล ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น
- ควรมีการสนับสนุนให้มีการประสานงานซึ่งกันและกันและกันในหน่วยงาน องค์กร และบุคคลทั่วไปเกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2.3) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้แก่ การก่อสร้าง และบริหารจัดการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จะให้มีขึ้นตามแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติการ ที่มีความเหมาะสมกับโบราณสถานแต่ละแหล่ง เช่น อาคารศูนย์ข้อมูล ร้านค้าของที่ระลึก สุขา รวมทั้งการปรับปรุงภูมิทัศน์ การจัดแต่งบริเวณสวนไม้ประดับ ทางเท้าหรือทางสัญจรอื่นๆ เพื่อความสะดวกในการเยี่ยมชม

- การจัดตั้งสิ่งปลูกสร้างใดๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในพื้นที่โบราณสถาน ไม่ว่าจะเป็นอาคารศูนย์ข้อมูล ร้านค้าของที่ระลึก สุขา ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการใดๆ จะต้องทำแบบเพื่อขออนุมัติก่อนทั้งสิ้น
- การดำเนินการจะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นๆ
- ในกรณีที่ยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่แน่ชัดในเรื่องของการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่โบราณสถานนั้นๆ ควรเร่งรัดให้มีการจัดทำแผนแม่บทขึ้นเพื่อจะได้มีการวางแผนจัดการอย่างรัดกุม และเป็นประโยชน์ต่อโบราณสถาน
- ในการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ และงานระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ควรยึดหลักของความเพียงพอต่อการใช้สอยเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น

และไม่มีผลกระทบสร้างปัญหาเกิดขวาง บดบังทัศนียภาพ หรือทำลายบรรยากาศโดยรวมของโบราณสถาน ซึ่งระดับความเคร่งครัดของการดำเนินการให้พิจารณาจากคุณค่าของโบราณสถานนั้นๆ เป็นสำคัญ

- จะต้องนึกถึงการดูแลรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้อยู่ในสภาพดี สะอาด เรียบร้อย สนองต่อประโยชน์ใช้สอยได้เป็นอย่างดีด้วย
- การตกแต่งบริเวณด้วยสวนไม้ดอกไม้ประดับ ให้จำกัดพื้นที่เฉพาะในบริเวณที่เป็นส่วนบริการเท่านั้น ในบริเวณโดยรอบโบราณสถานการรักษาบรรยากาศที่เป็นธรรมชาติ มิใช่การปรุงแต่ง นอกจากในกรณีของโบราณสถานประเภทภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์ในบางกรณี เช่น สวนโบราณซึ่งอาจทำการรื้อฟื้นบรรยากาศการตกแต่งตามแบบอย่าง หรือสร้างบรรยากาศตามลักษณะของสวนในอดีตได้ ซึ่งในการดำเนินการจะต้องมีข้อมูลทางวิชาการรองรับเช่นเดียวกับมาตรฐานแบบอนุรักษ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว
- การปลูกต้นไม้ล้อมรอบอาคาร หรือฐานโบราณสถานเป็นสิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยง เพราะนอกจากจะทำลายบรรยากาศของโบราณสถานแล้ว ยังเป็นการสะสมความชื้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเสื่อมสภาพของโบราณสถานอีกด้วย
- การออกแบบถนนเข้ามาในบริเวณโบราณสถาน ให้คำนึงถึงผลจากความสั่นสะเทือนของการจราจรที่จะกระทบต่อความมั่นคงของโบราณสถานด้วย จึงควรเว้นระยะให้มีความปลอดภัยจากผลกระทบดังกล่าวได้เพียงพอ
- การขุดดินในบริเวณพื้นที่โบราณสถานจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีโอกาสพบหลักฐานทางโบราณคดีได้ และเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของโบราณสถานไปจากเดิม การดำเนินการจึงมีความจำเป็นจะต้องอยู่ในความดูแลของนักโบราณคดี และจะต้องขออนุญาตก่อนการดำเนินการทุกครั้ง
- การถมดินในบริเวณพื้นที่โบราณสถานถือเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของโบราณสถานเช่นกัน และอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อโบราณสถานได้ โดยหากถมดินชิดกับฐานโบราณสถานโดยรอบจะเป็นการบดบังรูปแบบทางสถาปัตยกรรมของโบราณสถานมีผลให้สัดส่วนผิดไปจากที่เป็น นอกจากนั้น ดินถมยังช่วยสะสมความชื้น และในบางกรณียังไปอุดช่องระบายอากาศดั้งเดิมของอาคารให้ไปไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเยี่ยงในอดีตได้ ทำให้อาคารโบราณสถานต้องเสื่อมสภาพจากความชื้น การถมดินจึงจะต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และดำเนินการเฉพาะในบริเวณที่ไม่มีผลกระทบต่อโบราณสถานเท่านั้น และจะต้องขออนุญาตก่อนการดำเนินการเช่นเดียวกัน

- การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกประเภทลานจอดรถ ทางเดินเท้า หรือทางสัญจรอื่นๆ ควรมีการจัดระบบการระบายน้ำควบคู่กันไปด้วย โดยระวังไม่ให้เกิดพื้นที่น้ำท่วมขังที่ตัวโบราณสถานและบริเวณโดยรอบ

(2.4) การจัดกิจกรรมทางด้านการศึกษาอื่นๆ ได้แก่ การจัดให้มีกิจกรรมทางด้านการศึกษาอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนทางศิลปวัฒนธรรม ปลุกจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์และเห็นคุณค่าของภูมิปัญญาไทย หมายรวมถึง กิจกรรมเสริมหลักสูตรการศึกษา การสนับสนุนด้านพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

- การจัดกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่โบราณสถาน นอกจากจะทำให้เกิดการส่งเสริมให้มีความรัก ความหวงแหนในมรดกทางวัฒนธรรมแล้ว ควรจะต้องพิจารณาด้วยว่ากิจกรรมนั้นๆ จะสร้างความเสียหายให้กับโบราณสถานหรือไม่ เช่น การจุดพลุ จุดดอกไม้ไฟ หรือเทคนิคพิเศษบางอย่างในกิจกรรมการแสดงแสง สี เสียง ที่ทำให้เกิดความร้อนและเขม่าไฟ หรือกิจกรรมที่ทำให้โบราณสถานต้องแบกรับน้ำหนักจำนวนมากที่จะมีผลต่อความมั่นคงแข็งแรงโดยตรง
- การจัดกิจกรรมยังควรที่จะคำนึงถึงปริมาณของคนที่เข้าร่วมกิจกรรม ควรให้มีปริมาณที่เหมาะสมที่โบราณสถานพร้อมจะรองรับได้ การที่มีคนเข้าไปในบริเวณโบราณสถานมากเกินไปย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานได้
- กิจกรรมที่สืบเนื่องมาจากความเลื่อมใสศรัทธา เช่น การจุดธูปเทียน การปิดทอง สิ่งศักดิ์สิทธิ์ การพนัษ การพรมน้ำอบเครื่องหอม การจุดประทัด ฯลฯ อาจเป็นการสร้างปัญหาให้กับโบราณสถานได้ ทั้งที่เป็นตัวเร่งการเสื่อมสภาพของวัสดุ หรือบดบังรูปแบบศิลปกรรมทั้งงดงามของโบราณสถาน จึงควรมีมาตรการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดหาที่ที่เหมาะสมที่ยังคงอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมดังกล่าวได้ โดยอาจใช้การจำลองแบบ หรือแยกบริเวณออกไปต่างหาก
- การประกอบกิจกรรมในโบราณสถาน ซึ่งเป็นศาสนสถานหรืออาคารเฉพาะของแต่ละศาสนา ควรระวังไม่ให้กิจกรรมนั้นๆ ขัดแย้งกับหลักการของศาสนาที่เป็นที่นับถือในสถานที่นั้นๆ
- กิจกรรมซึ่งสนับสนุนงานทางด้านพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ ให้ปฏิบัติตามแนวทางคำแนะนำของกรมศิลปากร

3) การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด การดูแลรักษาโบราณสถาน หมายถึง การทำนุบำรุง คุ้มครองป้องกัน บำรุงรักษา ตลอดจนซ่อมแซมบูรณะโบราณสถานให้อยู่ในสภาพดี และมั่นคงแข็งแรง ยับยั้งการชำรุดเสื่อมสภาพ และยืดอายุให้ยืนยาว โดยยังคงคุณค่าไว้ได้ต่อไป ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากร (หน่วยงานรัฐที่มี

หน้าที่ตามกฎหมาย) กำหนด ซึ่งการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

(3.1) การซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุ และวิธีการดั้งเดิม การซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุ และวิธีการดั้งเดิม หมายถึง การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่สามารถแก้ไขให้ส่วนที่ชำรุดเสียหายเล็กๆ น้อยๆ กลับสู่สภาพที่ดีใช้สอยต่อไปได้ โดยไม่กระทบต่อคุณค่าลักษณะเด่นของโบราณสถานนั้นๆ รวมถึงดำเนินการซ่อมแซมเพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น รอคการอนุรักษ์ที่เหมาะสมซึ่งต้องการความชำนาญเฉพาะทางในลำดับต่อไป โดยควรดำเนินการดังนี้

- ก่อนการดำเนินการใดๆ ต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ก่อนถึงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อจะได้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุด ให้ระลึกเสมอว่าการดำเนินการใดๆ ก็ตามที่เกิดความจำเป็นสามารถส่งผลเสียต่อโบราณสถานได้เสมอ
- เมื่อจำเป็นต้องทาสีโบราณสถานใหม่เนื่องจากสีเดิมเสื่อมหมดสภาพ ให้เลือกใช้สีที่มีคุณภาพดี มีความเหมาะสมกับความเป็นโบราณสถานและสภาพแวดล้อม ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี โดยทั่วไปให้ยึดถือความกลมกลืนเป็นสำคัญ ต้องมีการตรวจสอบสีดั้งเดิมก่อนและถ้าเป็นไปได้ควรเลือกใช้สีดั้งเดิมนั้นโดยกรรมวิธีในการชุดลอกสี และคุณสมบัติของสีที่ใช้ต้องมั่นใจได้ว่าไม่มีผลเสียต่อวัสดุของโบราณสถาน
- การซ่อมแซมส่วนที่สึกหรบ ให้เลือกใช้รูปแบบ วัสดุ และเทคนิคการก่อสร้างตามชนิดส่วนผสมลักษณะและวิธีการตามแบบดั้งเดิม หากไม่สามารถทำได้ให้ใช้วัสดุและวิธีการในปัจจุบันเข้าช่วยชะลอการเสื่อมสภาพไว้เพื่อรอการดำเนินการอนุรักษ์ที่เหมาะสมในลำดับต่อไป โดยวัสดุและวิธีการที่ใช้นั้น จะต้องมึลักษณะที่สามารถแก้ไขได้โดยไม่ทำให้โบราณสถานเสียหาย พร้อมด้วยการเก็บหลักฐานภาพถ่ายก่อนและหลังการดำเนินการไว้
- ไม่ใช้ปูนซีเมนต์ในการซ่อมแซม ปูนฉาบ ปูนสอ หรือปูนยาแนวของโบราณสถาน และนอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้แล้วยังจะทำให้เกิดผลเสียต่อโบราณสถานรุนแรงมาก ควรใช้ปูนขาวหมัก ซึ่งเป็นวัสดุที่มีคุณสมบัติไม่ทบเนื้อวัสดุของโบราณสถานและยังเป็นเทคนิคแบบโบราณ
- การรั้วซึมของหลังคาควรได้รับการป้องกันเป็นการชั่วคราวก่อนเป็นเบื้องต้นก่อนที่จะทำการซ่อมแซมด้วยวิธีการที่เหมาะสมต่อไป เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายลุกลามไปมากกว่าที่ควรจะเป็น
- ควรหมั่นตรวจสอบสภาพโบราณสถาน หากพบร่องรอยของปลวกหรือแมลง ให้รีบกำจัดซ่อมเปลี่ยนไม้ที่เสื่อมสภาพตามรูปแบบดั้งเดิม ทาน้ำยารักษาเนื้อไม้ ย้อมสีเนื้อไม้ และทาสีให้กลมกลืนกับวัสดุดั้งเดิม

- การกระทำใดๆ ที่นอกเหนือไปจากงานซ่อมแซมเล็กน้อยเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไม่ควรกระทำใดๆ ที่อาจจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพของโบราณสถาน

(3.2) การค้ำยันโบราณสถาน การค้ำยันโบราณสถาน หมายถึง วิธีการบรรเทาปัญหาเสื่อมสภาพหรือการพังทลายของโบราณสถานที่เกิดขึ้นก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์ที่เหมาะสมในกรณีนั้นๆ ต่อไป จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- เมื่อพบว่าโบราณสถานอยู่ในสภาพที่เสี่ยงต่อการพังทลาย และอาจเป็นอันตรายต่อประชาชนโดยทั่วไป ระหว่างรอการอนุรักษ์ที่เหมาะสม ควรที่จะต้องทำการค้ำยันไว้เป็นการชั่วคราวก่อนโดยเร็ว เพื่อป้องกันมิให้ชิ้นส่วนของโบราณสถานหักพังลงมา
- วัสดุที่ใช้อาจเป็นไม้หรือเหล็กซึ่งได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสม ให้สามารถประคองหรือยับยั้งการเสื่อมสภาพไว้ได้ชั่วคราวโดยไม่สร้างความเสียหายต่อโบราณสถาน
- ควรพิจารณาใช้รูปแบบของค้ำยันที่จะไม่สร้างปัญหาการกีดขวางหรือบดบังโบราณสถาน

(3.3) การสงวนรักษา การสงวนรักษา หมายถึง การดูแลรักษาให้โบราณสถานคงอยู่ในสภาพที่ปรากฏอยู่และชะลอการเสื่อมสภาพที่อาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนยับยั้งความเสียหายที่กำลังเกิดขึ้นไม่ให้ลุกลามต่อไป ป้องกันมิให้เสียหายต่อไป โดยมีกระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

การสงวนรักษาโบราณสถานที่สร้างด้วยวัสดุจำพวกไม้และอิฐ และภาพจิตรกรรมฝาผนังภายในโบราณสถาน เพื่อชะลอการเสื่อมสภาพและป้องกันมิให้เสียหายต่อไปนั้น ผู้ดำเนินการต้องตระหนักถึงวิธีการสงวนรักษา ที่ไม่มีผลกระทบต่อโบราณสถานและภาพจิตรกรรมฝาผนัง ดังนั้น การใช้วัสดุทางเคมีเพื่อกำจัดวัชพืช รา ตะไคร่น้ำ บนวัสดุจำพวกไม้และอิฐและภาพจิตรกรรมฝาผนังดังกล่าวจึงต้องระมัดระวังถึงผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การกำจัดปลวกหรือแมลงที่กินเนื้อไม้ที่ต้องใช้วัสดุทางเคมีในการกำจัดต้องพึงระวังเป็นพิเศษอีกด้วย

ทั้งนี้ การดำเนินการใน 3 ประการ คือ การซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุ และวิธีการดั้งเดิม การค้ำยันโบราณสถาน และการสงวนรักษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบุคลากรตามที่กรมศิลปากรกำหนดไว้ เช่น นักโบราณคดี สถาปนิก วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการช่างศิลป์ และบุคลากรกลุ่มช่างเทคนิค อีกทั้งการขออนุญาตดำเนินการต้องจัดส่งรายงานสรุปข้อมูลเบื้องต้น รายงานภาพถ่าย และแบบสภาพโบราณสถานก่อนการอนุรักษ์ต่อกรมศิลปากร เพื่อขออนุมัติดำเนินการทุกครั้ง

(3.4) การเสริมความมั่นคง การเสริมความมั่นคง หมายถึง การใช้วัสดุเสริมหรือเพิ่มเข้าไปในเนื้อวัสดุ หรือช่วยค้ำยันเพื่อให้แน่ใจว่ามีความมั่นคง มีโครงสร้างที่แข็งแรง หรือเป็นการดำเนินการเฉพาะหน้าเพื่อโอกาสดำเนินการอนุรักษ์ในระดับอื่นต่อไป

(3.5) **การบูรณะ** การบูรณะ หมายถึง การซ่อมแซมโบราณสถานโดยคำนึงถึงรูปแบบวัสดุและมีมือช่างดั้งเดิม รวมทั้งหลักฐานทางโบราณคดีและหลักฐานอื่น ๆ ในกรณีที่จำเป็นต้องสร้างเสริมส่วนที่ขาดหายไป ต้องทำให้กลมกลืนกับของเดิม ในขณะเดียวกันก็ต้องแสดงถึงความแตกต่างแยกจากวัสดุของเดิมได้

(3.6) **การปฏิสังขรณ์** การปฏิสังขรณ์ หมายถึง การทำให้โบราณสถานที่เสียรูปร่างคืนสู่สภาพเดิมให้ใกล้เคียงที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยก่อสร้างขึ้นมาใหม่บนพื้นฐานความถูกต้อง และความเป็นจริงของหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ไม่บิดเบือนลักษณะดั้งเดิม ไม่ว่าจะใช้วัสดุเดิมหรือวัสดุใหม่

(3.7) **การประกอบคืนสภาพ** การประกอบคืนสภาพ (อนัสติโลซิส) หมายถึง การสร้างขึ้นมาใหม่โดยใช้วัสดุดั้งเดิมของโบราณสถานนำมาประกอบใหม่ ณ ตำแหน่งเดิม ด้วยวิธีการก่อสร้างแบบเดิม เช่น ปราสาทหินพนมรุ้ง ปราสาทเมืองต่ำ ในจังหวัดบุรีรัมย์

(3.8) **การประยุกต์การใช้สอย** การประยุกต์การใช้สอย หมายถึง การปรับเปลี่ยนโบราณสถานเพื่อประโยชน์ใช้สอยใหม่ที่เหมาะสมจากพื้นฐานแนวคิดที่ว่า วิธีการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างที่ดีที่สุด คือ การยังคงใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นอยู่โดยประโยชน์ใช้สอยจะไม่เปลี่ยนแปลง สิ่งก่อสร้างหากมีคุณค่า หากมีการเปลี่ยนแปลงก็สามารถแก้ไขกลับคืนสภาพเดิมได้ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ที่สุด

ในการดำเนินการตาม 5 กิจกรรมหลัก คือ การเสริมความมั่นคง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพ และการประยุกต์ใช้สอย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด ได้แก่ การมีบุคลากรที่กำหนด และการดำเนินงานตามขั้นตอนการอนุรักษ์ ดังนั้น ก่อนการดำเนินการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องจัดส่งรายงานสรุปข้อมูลเบื้องต้น รายงานสรุปข้อมูลทางโบราณคดี แบบสภาพโบราณสถานก่อนการอนุรักษ์ และหลังการขุดแต่ง แบบวิเคราะห์โบราณสถานและรายงานอ้างอิงประกอบการวิเคราะห์รูปแบบแบบเสริมความมั่นคง และรายการประกอบแบบ เพื่อขออนุมัติดำเนินการจากกรมศิลปากร



กรณีตัวอย่าง : กรณีศึกษาการบริหารจัดการแหล่งโบราณคดีบ้านโป่งมะนาว ตำบลห้วยขุนราม จังหวัดลพบุรี (อบต.ห้วยขุนราม)

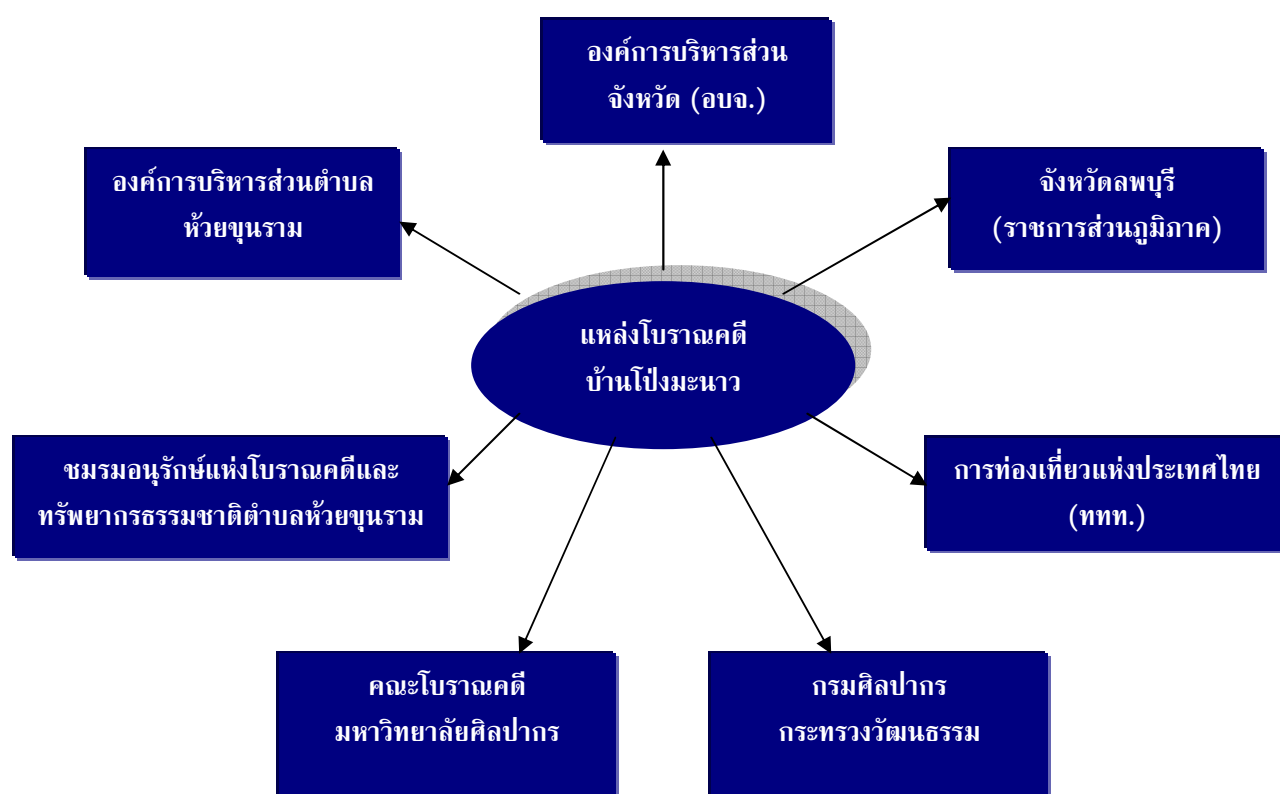
จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดการเกี่ยวกับโบราณสถานที่มีลักษณะที่เป็นแหล่งโบราณสถานหรือแหล่งโบราณคดีที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งก็คือ กรณีศึกษาการบริหารจัดการแหล่งโบราณคดีบ้านโป่งมะนาว ตำบลห้วย

ขุนราม จังหวัดลพบุรี (องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขุนราม) ซึ่งเป็นการจัดการเกี่ยวกับแหล่งโบราณคดีสมัยก่อนประวัติศาสตร์บ้านโป่งมะนาวซึ่งเป็นแหล่งโบราณคดีก่อนสมัยประวัติศาสตร์ประมาณ 3,500 ปี โดยองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขุนราม ได้ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหาร

จัดการแหล่งโบราณสถานดังกล่าวร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ อาทิ กรมศิลปากรที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย และมหาวิทยาลัยที่มีนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และชุมชน/หมู่บ้านหรือภาคประชาสังคม ฯลฯ ซึ่งในงานวิจัยนี้เรียกการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน” นั่นเอง

แผนภาพที่ 14.1

โครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานที่มีส่วนร่วมบริหารจัดการแหล่งโบราณคดีบ้านโป่งมะนาว
ตำบลห้วยขุนราม จังหวัดลพบุรี (องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขุนราม)



องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขุนราม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารจัดการแหล่งโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานชุมชนบ้านโป่งมะนาว โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลและบำรุงรักษา อาทิเช่น การดูแลรักษาความสะอาดภายในบริเวณสถานที่จัดแสดงโบราณวัตถุ การจัดตั้งงบประมาณในการก่อสร้าง เป็นต้น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลยังได้ดำเนินการจัดจ้างบุคลากรเพื่อไปประจำการยังพิพิธภัณฑสถาน 2 ตำแหน่ง คือ ผู้ดูแลและนำชมพิพิธภัณฑสถาน จำนวน 1 คน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบรรยายและนำชมพิพิธภัณฑสถาน ในลักษณะของลูกจ้างชั่วคราว ระดับอัตรา

เงินเดือนจำนวน 4,650 บาท (ไม่รวมเบี้ยยังชีพ 1,000 บาท) และผู้ดูแลรักษาความสะอาด จำนวน 1 คน โดยเป็นลักษณะของการจ้างเหมาทำความสะอาดเดือนละ 1,500 บาท

ในปี 2547 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขุนรามได้ตั้งงบประมาณตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งโบราณคดีบ้านโป่งมะนาวเป็นจำนวน 950,000 บาท⁴ อันประกอบด้วย การก่อสร้างอาคารห้องน้ำและอาคารที่พักผ่อนตามพระราชอัธยาศัยในองค์สมเด็จพระรัตนราชสุตาสยามบรมราชกุมารี, การก่อสร้างทางเดินชมหลุมขุดค้น, การจ้างเหมาปรับปรุงห้องน้ำสำหรับข้าราชการ, การจ้างเหมาปรับปรุงศาลาการเปรียญหอสมุดมณฑล (ปรับปรุงผ้าเพดาน), การจ้างเหมาปูกระเบื้องชั้นล่างโดยรอบอาคารพิพิธภัณฑ, การถมดินสถานที่จอดรถ, การติดตั้งแอร์ภายในห้องบรรยาย โดยแต่ละโครงการมีรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณดังนี้

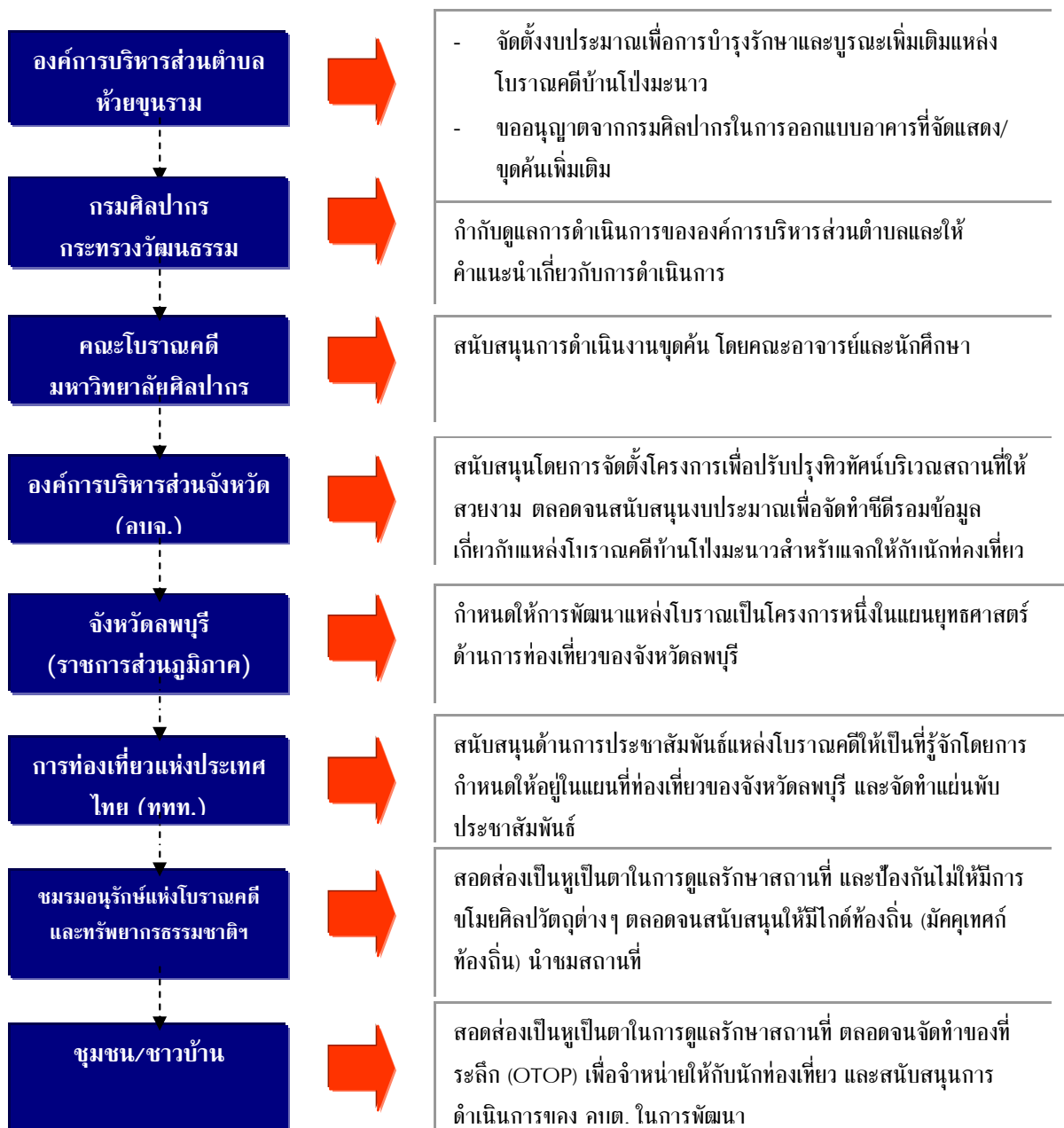
รายการ	จำนวน (บาท)
ก่อสร้างอาคารห้องน้ำและอาคารที่พักผ่อนตามพระราชอัธยาศัยในองค์สมเด็จพระรัตนราชสุตาสยามบรมราชกุมารี	350,000
ก่อสร้างทางเดินชมหลุมขุดค้น	100,000
จ้างเหมาปรับปรุงห้องน้ำสำหรับข้าราชการ	100,000
จ้างเหมาปรับปรุงศาลาการเปรียญหอสมุดมณฑล (ปรับปรุงผ้าเพดาน)	100,000
จ้างเหมาปูกระเบื้องชั้นล่างโดยรอบอาคารพิพิธภัณฑ	100,000
ถมดินสถานที่จอดรถ	100,000
ติดตั้งแอร์ภายในห้องบรรยาย	100,000
รวม	950,000
หมายเหตุ: งบประมาณทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประมาณปีละ 7,000,000 บาท	

การดำเนินการบริหารจัดการฯ และบทบาทของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถแสดงได้แผนภาพ 14.2

⁴ ดำเนินการเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2548).

แผนภาพที่ 14.2

โครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานที่มีส่วนร่วมบริหารจัดการแหล่งโบราณคดีบ้านโป่งมะนาว
และบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน



14.3.2 สภาพปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

สภาพปัญหาในการจัดบริการฯ ของภารกิจนี้เป็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่กรมศิลปากร “มิได้” ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ โดยถ่ายโอนเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการดูแลรักษา คือ การทำหน้าที่เป็น “ยามรักษาความปลอดภัย” และถ่ายโอนเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการถากถางวัชพืช คือ การทำหน้าที่เป็น “คนสวน” เท่านั้น อีกทั้งกรมศิลปากรเองก็ได้กำหนดกรอบบุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาเฉพาะด้าน ไม่ว่าจะเป็นนักโบราณคดี สถาปนิก วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการช่างศิลป์ ช่างสำรวจ ช่างศิลปกรรม ช่างโยธา และช่างเขียนแบบ ซึ่งมีความเป็นไปได้ยากมากในทางปฏิบัติจริงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถมีผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นได้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการงานด้านดังกล่าวได้อย่างจริงจัง

14.4

ข้อเสนอ: รูปแบบและองค์กรการจัดบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบและองค์กรการจัดบริการสาธารณะด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ในหลากหลายรูปแบบดังนี้

14.4.1 รูปแบบและองค์กรการจัดบริการสาธารณะ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองในที่นี้ได้แก่ภารกิจด้านการบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน ประกอบด้วย กิจกรรมการรักษาความสะอาด ถากถางวัชพืชและกำจัดสิ่งกีดขวาง และการปกป้องคุ้มครองรักษาความปลอดภัยโบราณสถาน ทั้งโบราณสถานที่มีความสำคัญระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นงานขึ้นพื้นฐานที่ต้องการเจ้าหน้าที่ในระดับที่ไม่ต้องมีความชำนาญสูง เช่น คนงาน คนสวน ภารโรง และพนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะดำเนินการโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แล้วออกไปดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดได้แก่ ถากถางทำความสะอาดโบราณสถานเดือนละ 1 ครั้ง และจัดเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพพื้นที่โบราณสถานเป็นระยะตามความเหมาะสม หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจที่มอบหมาย หรือมีงบประมาณสำหรับภารกิจดังกล่าวเพียงพอก็สามารถจ้าง

เหมาเอกชน หรือว่าจ้างประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดำเนินการในการกิจนี้ได้ ทั้งนี้ การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่องค์กรอย่างใกล้ชิด

(2) มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ (ซื้อบริการจากภาคเอกชน)

กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการนั้น เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานราชการเชี่ยวชาญที่มีอำนาจตามกฎหมายร่วมกันดำเนินการในการกิจการดูแลรักษาโบราณสถานตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด โดยในการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี แม้ว่ากรมศิลปากรจะอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุ และวิธีการดั้งเดิม การค้าขายโบราณสถาน การสงวนรักษา การเสริมความมั่นคงแข็งแรง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพด้วยวิธีอนาสติโลซิส และการประยุกต์ใช้สอยเฉพาะโบราณสถานที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กรมศิลปากรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญหลายตำแหน่ง และต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่ยุ่งยากซับซ้อนอีกมากมาย ก็เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความจำเป็นต้องดำเนินการในการกิจการดูแลรักษาโบราณสถานด้วยตนเองทั้งหมดในทุกขั้นตอน เพราะจะเป็นภาระที่เกินกำลังความสามารถ

นอกเหนือจากนั้น ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กรมศิลปากรกำหนดได้ครบถ้วน แต่ในท้ายที่สุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจว่าแบบแปลนแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้นั้นจะสามารถทำได้หรือไม่ เพราะจะต้องส่งให้กรมศิลปากรพิจารณาอนุมัติแบบ และจะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากอธิบดีกรมศิลปากรผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องลงทุนจ้างเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ที่กรมศิลปากรกำหนดไว้เป็นพนักงานประจำเพื่อดำเนินงานเฉพาะกิจเช่นนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กรมศิลปากรถ่ายโอนภารกิจการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ กลุ่มโบราณสถาน หรือแหล่งโบราณคดีที่มีความสำคัญที่จะต้องจัดการอย่างต่อเนื่องในลักษณะงานประจำ ก็อาจจะต้องพิจารณาลงทุนในเรื่องนี้ แต่ในขณะนี้ยังไม่มีมีการถ่ายโอนภารกิจลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด และก็ยังไม่มีแนวโน้มว่ากรมศิลปากรจะถ่ายโอนภารกิจอุทยานประวัติศาสตร์หรือกิจการโบราณสถาน ตลอดจนกิจการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ที่สร้างรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมและบริการอื่นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นจะต้องทำการซ่อมแซมเบื้องต้น การค้าขายโบราณสถาน การสงวนรักษา การเสริมความมั่นคงแข็งแรง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพด้วยวิธีอนาสติโลซิส และการประยุกต์ใช้สอย และการประยุกต์ใช้สอยโบราณสถานแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีอยู่ในพื้นที่ปกครองทั้งโบราณสถานที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ (ไม่จำกัดเฉพาะโบราณสถานระดับท้องถิ่นตามที่กรมศิลปากรกำหนดให้เท่านั้น) องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการร่วมกับกรมศิลปากรที่เป็นหน่วยงานเชี่ยวชาญได้โดยตรง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการเองทั้งหมด หมายถึง เป็นเจ้าของเรื่อง (เจ้าภาพ/ผู้จัดสรรงบประมาณ) หรือผู้รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการงบประมาณ แล้วขอให้กรมศิลปากรเป็นเจ้าของเรื่อง (เจ้าภาพ) รับผิดชอบดำเนินการด้านวิชาการและเทคนิค แล้วดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในการอนุรักษ์โบราณสถานเข้าไปดำเนินงาน

ตัวอย่างการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว เช่น การบูรณะและปรับปรุงกำแพงเมืองเชียงใหม่ เมื่อ พ.ศ.2539-2541 โดยในกิจกรรมดังกล่าวเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเจ้าของงบประมาณ และขอให้สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 6 เชียงใหม่ สังกัดกรมศิลปากร (ในขณะนั้น) เข้าไปเป็นกรรมการและรับผิดชอบด้านการกำหนดคุณลักษณะงานวิชาการโบราณคดีที่จะต้องขุดค้นขุดแต่งศึกษาตรงไหนอย่างไรก่อนการบูรณะ ออกแบบการบูรณะ ควบคุมการดำเนินงานทางโบราณคดีและการบูรณะ เป็นคณะกรรมการตรวจรับงานร่วมกัน กิจกรรมดังกล่าวเทศบาลนครเชียงใหม่ดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในการอนุรักษ์โบราณสถานเข้าไปดำเนินงาน⁵

นอกเหนือจากนี้ ยังมีกรณีตัวอย่างหนึ่ง คือ กรณีที่กรุงเทพมหานครดำเนินการดำเนินการบูรณะป้อมพระสุเมรุที่บางลำพู กรุงเทพมหานครก็เป็นผู้จัดสรรงบประมาณ และขอให้สำนักโบราณคดี กรมศิลปากรรับผิดชอบด้านการกำหนดคุณลักษณะงานขุดค้นศึกษาทางโบราณคดี งานบูรณะ และการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ และเป็นคณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติงานและคณะกรรมการตรวจรับงานจ้าง และในปัจจุบันก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศดำเนินการในลักษณะเช่นนี้เป็นจำนวนมาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลลอ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดพะเยา จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการขุดค้นศึกษา ขุดแต่งโบราณสถานในพื้นที่เมืองโบราณเวียงลอ โดยขอให้กรมศิลปากรจัดทำรูปแบบรายการคุณลักษณะงานว่าต้องทำอะไรบ้าง และ องค์การบริหารส่วนตำบลลอ เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในการรับจ้างเหมางานขุดค้นศึกษาทางโบราณคดี และมีนักวิชาการโบราณคดีของกรมศิลปากรเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน ซึ่งรูปแบบการดำเนินการในลักษณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีโอกาสได้เรียนรู้แบบแผนขั้นตอนการทำงาน งานวิชาการ และงานเทคนิคเฉพาะทางจากเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรไปในระหว่างการประสานงานและการทำงานตลอดโครงการหรือกิจกรรมนั้น แต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นอาจจะไม่ได้มีโอกาสได้เรียนรู้กระบวนการทำงานทางวิชาการโดยตรง เนื่องจากการดำเนินการโดยนักวิชาการสังกัดบริษัทธุรกิจเอกชนที่มักจะไม่ค่อยเปิดโอกาสให้คนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างของบริษัทได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานวิชาการมากนัก รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างที่บริษัท

⁵ สายันต์ ไพรชาญจิตร์, การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น.94.

ธุรกิจเอกชนต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จ จึงไม่มีเวลาถ่ายทอดความรู้หรือสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ท้องถิ่นได้ แต่ในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญาในฐานะผู้จ้าง อาจกำหนดคุณลักษณะงานเพิ่มเติมให้บริษัทธุรกิจเอกชนผู้รับจ้างต้องถ่ายทอดเทคนิควิธีการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กร และประชาชนในท้องถิ่นโดยการจัดกิจกรรมอบรมเชิงปฏิบัติการไปในระหว่างการทำงานด้วยก็ได้

(3) จัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่น

สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพทางด้านการคลังและงบประมาณ ตลอดจนมีภารกิจที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานที่มีคุณค่าในระดับชาติจำนวนมาก อาทิเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดสุโขทัย พระนครศรีอยุธยา เป็นต้น อาจดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อจัดทำภารกิจดังกล่าวโดยเฉพาะ ทั้งนี้ องค์การมหาชนท้องถิ่นดังกล่าวจะมีความเป็นอิสระในเชิงของการบริหารจัดการ เช่น สามารถจ้างบุคลากรวิชาชีพเฉพาะทางได้ เป็นต้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดปัญหาจากการติดขัดกับระเบียบของทางราชการที่ไม่สามารถว่าจ้างบุคลากรที่กรมศิลปากรกำหนดไว้ได้จากระเบียบราชการปกติ นอกจากนี้ องค์การมหาชนท้องถิ่นดังกล่าวยังสามารถแสวงหารายได้จากบริการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้อีกด้วย โดยในส่วนของกรมศิลปากรเองก็อาจจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการด้านการดูแลโบราณสถานฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกทางหนึ่งด้วยก็ได้

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มกิจกรรมใหม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มกิจกรรมใหม่ หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปแบบอื่นที่กรมศิลปากรยังมิได้ดำเนินการมาก่อน กล่าวคือ ในปัจจุบันมีภารกิจการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีที่กรมศิลปากรมิได้ถ่ายทอดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ได้แก่ การขุดค้นศึกษาวิจัยทางโบราณคดี งานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ งานอุทยานประวัติศาสตร์ งานหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งเป็นกิจการที่มีความสำคัญในระดับชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันอาจจะยังมีความพร้อมด้านต่าง ๆ ตามที่กรมศิลปากรกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ไม่เพียงพอที่จะเข้าไปดำเนินการจัดการด้วยตนเองอย่างอิสระเป็นเอกเทศ แต่ในอนาคตก็มีแนวโน้มว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในกิจกรรมดังกล่าวมากขึ้น และในที่สุดก็ต้องดำเนินการจัดการด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่

ในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาสร้างความพร้อมให้กับองค์กรและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ปกครองได้โดยที่ยังไม่จำเป็นต้องรับถ่ายทอดภารกิจต่าง ๆ ดังกล่าวจากกรมศิลปากรมาดำเนินการโดยตรง แต่สามารถริเริ่มสร้างกิจกรรม หรือโครงการที่มีภารกิจคล้ายคลึงกับอุทยานประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หรือหอจดหมายเหตุแห่งชาติที่กรมศิลปากรดำเนินการอยู่ ซึ่งอาจจะเป็นไปในรูปแบบส่วนประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม

(Historic/Culture Garden) ย่านประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม (Historic/Culture District) อำเภอประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม (Historic/Culture Bay) หุบเขาประวัติศาสตร์หรือก่อนประวัติศาสตร์ (Historic/Prehistoric Valley) หุบเขาวัฒนธรรม (Culture Valley) ย่านอุตสาหกรรมประวัติศาสตร์ (Historic Industrial District) หมู่บ้านประวัติศาสตร์/ก่อนประวัติศาสตร์ (Historic/Prehistoric Villa) ฯลฯ⁶

ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นโครงการขนาดใหญ่ อาจจะเป็นเพียงส่วนประวัติศาสตร์ขนาดเล็ก หรือพิพิธภัณฑ์ขนาดเล็ก ซึ่งสามารถใช้เป็นสถานที่จัดกิจกรรมนันทนาการของประชาชนในพื้นที่ก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำพิพิธภัณฑ์เรือนแพของเทศบาลนครพิษณุโลก ที่ใช้เป็นศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ศาลากิจกรรมสำหรับประชาชน และศูนย์แสดงสินค้า OTOP ไปในตัว เป็นต้น

14.4.2 ความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นควรที่จะมีการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัจจัยในหลายประการ ได้แก่

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งสามารถที่จะบริหารจัดการได้ดีกว่าหน่วยงานส่วนกลาง กล่าวคือ เนื่องจากโบราณสถานที่มีกรมศิลปากรสำรวจพบแล้วมีมากกว่า 3,000 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งตั้งกระจายอยู่ทั่วประเทศในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงต้องการการบำรุงรักษาเบื้องต้น ทั้งในด้านการเฝ้าระวังไม่ให้มีการบุกรุกทำลายหรือการดำเนินการใดๆ ที่ทำให้โบราณสถานต้องสูญเสียคุณค่าและความสำคัญไป รวมทั้งไม่ปล่อยให้โบราณสถานสกปรกรกรุงรังจากวัชพืชหรือขยะต่างๆ จึงจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาเบื้องต้น นอกจากนี้ เนื่องจากโบราณสถานในความดูแลรับผิดชอบของกรมศิลปากรที่มีอยู่ทั่วประเทศนั้น กรมศิลปากรไม่สามารถดูแลรักษาได้อย่างทั่วถึง ฉะนั้น การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น โดยที่กรมศิลปากรควรเป็นผู้สนับสนุนทางด้านวิชาการและบุคลากรในการให้คำปรึกษาและแนะนำการปฏิบัติ

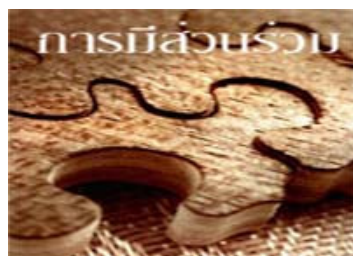
(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพด้านงบประมาณ กล่าวคือ เนื่องจากภายใต้กรอบของกฎหมายและนโยบายการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่เน้นให้เกิดการกระจายอำนาจลงไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในระดับจังหวัดหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณจึงมีการจัดสรรส่วนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

⁶ สายนต์ ไพรชาญจิตร์, อ้างแล้ว, น.96.

ในขณะที่ลดสัดส่วนงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลาง เมื่อพิจารณาในประเด็นดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่มีศักยภาพด้านงบประมาณและรายได้ที่เพียงพอในการเข้าไปบริหารจัดการโบราณสถานเบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

14.4.3 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในระยะเวลาที่ผ่านมาการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรทางโบราณคดีประเภทโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ ไม่ว่าจะเป็นการขุดค้นศึกษา การวิจัย การอนุรักษ์ การบูรณะปฏิสังขรณ์ การจัดการในลักษณะอุทยานประวัติศาสตร์ การจัดการในรูปแบบพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หรือการจัดการในรูปแบบหอจดหมายเหตุแห่งชาติก็ตาม ถือเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง คือ กรมศิลปากร ซึ่งเป็นหน่วยงานเชี่ยวชาญตามกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบ และเป็นการจัดการที่ “ขาดการมีส่วนร่วม” ของภาคส่วนอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการแล้ว กรมศิลปากรจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองให้เป็นเพียง “ผู้ร่วมดำเนินการบริหารจัดการ” และให้คำแนะนำทางเทคนิควิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ศักยภาพที่มีอยู่ของตนอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการอันจะเป็นการดึงให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย.



ส่วนที่ 3

บทสรุปภาพรวมของการศึกษาวิจัย
และข้อเสนอแนะ:

15

สรุปภาพรวมของผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ
เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ

จากผลการศึกษาที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการมีคุณลักษณะที่แตกต่างหลากหลายกันเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในแง่ของผลดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อนุมัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์มุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจทางการบริหาร การปกครอง การเงิน การคลัง และการบริหารงานบุคคลให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ เหล่านั้นด้วยตนเองได้ อันจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กอปรกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันตามยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการที่มีหัวใจสำคัญประการหนึ่งก็คือการลดภาระหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางที่เคยเป็นหน่วยปฏิบัติให้ลดขนาดลงและเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับดูแลมาตรฐาน ฉะนั้น ภายใต้ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการดังกล่าวจึงมีเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

นอกเหนือจากความหลากหลายในแง่ของการถ่ายโอนภารกิจแล้ว ผลการศึกษาในงานวิจัยนี้ยังสะท้อนภาพให้เห็นถึงความหลากหลายของคุณลักษณะและรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะแต่ละภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาจากราชการบริหารส่วนกลางอีกด้วย โดยประเด็นดังกล่าวนี้เองนำมาสู่กรอบคำถามสำคัญอันเป็นคำถามหลักและเหตุผลที่มาของงานศึกษาวิจัยนี้ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับคุณลักษณะและรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดำเนินการในปัจจุบันนั่นก็คือ ความมีประสิทธิภาพของการจัดบริการ ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ความเข้าช้ข้องกับการให้บริการของหน่วยงานอื่น ตลอดจนความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ โดยผลการศึกษาที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าบริการสาธารณะซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันไปแต่ละประเภทก็จะมีรูปแบบในการจัดบริการที่แตกต่างกันตามแต่เนื้อหาของงานหรือกิจกรรมในแต่ละภารกิจตามไปด้วย อีกทั้งหากพิจารณาในแง่ความคุ้มค่า ในการจัดทำข้อเสนอแนะคณะผู้วิจัยก็มีความเห็นว่าภารกิจบางประการก็อาจมีรูปแบบการถ่ายโอนและวิธีการจัดบริการที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ตามแผนปฏิบัติการฯ อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น การจัดการเกี่ยวกับสถานีขนส่งผู้โดยสาร ที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นหน่วยงานดำเนินการภายในเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เป็นต้น

โดยเหตุที่วัตถุประสงค์สำคัญของงานศึกษาวิจัยนี้มุ่งเน้นพิจารณาถึงการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 ประเด็น คือ สถานภาพของการถ่ายโอน ลักษณะและรูปแบบของการจัดบริการ และเสนอแนะแนวทางหรือรูปแบบที่เหมาะสมของการให้บริการสาธารณะแต่ละประเภท ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจำแนกกลุ่ม (Classification) เพื่อพิจารณาคูณลักษณะร่วมและความแตกต่างของบริการสาธารณะที่นำมาเป็นกรณีศึกษาในแต่ละประเด็นทั้งสามดังที่กล่าวมา ทั้งนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในเชิงเปรียบเทียบของบริการสาธารณะแต่ละประเภท อันจะมีส่วนช่วยในการวางกรอบทิศทางสำหรับการจัดทำข้อเสนอแนะรูปแบบการจัดบริการเมื่อเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะทั้ง 31 ประการที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดบริการต่อไป

ด้วยเหตุดังกล่าว ในบทสุดท้ายซึ่งจะเป็นการสรุปภาพรวมของผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยจึงจะแบ่งประเด็นพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน คือ

➡ **ส่วนที่หนึ่ง** สรุปภาพรวมผลการศึกษาสถานภาพการถ่ายโอนและผลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (15.1)

➡ **ส่วนที่สอง** ข้อเสนอแนะ: แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ (15.2) โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ รูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น (15.2.1) และข้อเสนอแนะรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะ: ข้อควรคิดจากกรณีศึกษา (15.2.2)

➡ **ส่วนที่สาม** ข้อเสนอแนะอื่นๆ (15.3) โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (15.3.1) และปัจจัยหรือเงื่อนไขความสำเร็จอื่นๆ (15.3.2)

15.1

สรุปภาพรวมผลการศึกษาสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจและผลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังกล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของงานศึกษาวิจัยนี้ก็คือ การมุ่งหมายที่จะทำการสำรวจถึงสถานภาพการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเน้นในประเด็นเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการถ่ายโอน ตลอดจนสภาพปัญหาอันส่งผลกระทบต่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะเป็นการสรุปให้เห็นภาพรวมผลการศึกษาสถานภาพการถ่ายโอนและผลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (10 บริการสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา) โดยครอบคลุม 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ระดับขั้นของการถ่ายโอนภารกิจ ผลการดำเนินงาน และสภาพปัญหาการดำเนินงานในภาพรวม (ซึ่งในอีกทางหนึ่ง

กรอบประเด็นดังกล่าวนี้เองที่คณะผู้วิจัยใช้เป็นกรอบความคิดเบื้องต้นในการพิจารณาคัดเลือกบริการสาธารณะที่เป็นกรณีศึกษา ดังอธิบายแล้วในบทที่ 4)

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาในภาพรวมพบว่า การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่เป็นกรณีศึกษา) ในภาพรวม สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี (ตารางที่ 15.1)

ตารางที่ 15.1

สรุปภาพรวมของสถานการณ์ภายใต้การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นกรณีศึกษา

บริการสาธารณะ	จำนวนภารกิจ/งาน	ภารกิจ/งาน	ระดับชนของการถ่ายโอน	ผลการดำเนินงานในภาพรวม	สภาพปัญหาการดำเนินงานในภาพรวม
การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	29	งานลาดยางทางหลวงชนบท, ก่อสร้างและบำรุงรักษากанถนน สะพาน, คูคลอง รักษาโครงการชลประทาน, การพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ฯลฯ (ภารกิจคล้ายคลึงกัน)	โดยภาพรวมถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว (เหลือเนื้อหางานส่วนที่ยังไม่ถ่ายโอน เช่น ถนนบางเส้น ฯลฯ) โดยหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมยังคงเป็นที่เสี่ยงให้แก่ อปท./ มีปัญหาในการถ่ายโอนเพียงเล็กน้อย เช่น ทรัพย์สิน (เครื่องจักร) ที่จะโอนมาให้ อปท. ไม่มีทะเบียนหรือมีสภาพชำรุด ทำให้ อปท. ไม่รับโอน เป็นต้น	ค่อนข้างดีและมีประสิทธิภาพ ประชาชนพึงพอใจในการปฏิบัติงานของ อปท.	ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจของ อปท. ขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบล และ อบต.
การส่งเสริมและคุ้มครองสุขภาพของเด็กสตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	10	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก, ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพราษฎรประจำหมู่บ้าน, การส่งเสริมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, การส่งเสริมเบี้ยยังชีพคนพิการ, การส่งเสริมเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์, ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ, สถานส่งเสริมสุขภาพ, งานการณาปนกิจสงเคราะห์, งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็ก (นม/อาหารกลางวัน) และการอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนฯ	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก, ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพราษฎรประจำหมู่บ้าน, การส่งเสริมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, การส่งเสริมเบี้ยยังชีพคนพิการ, การส่งเสริมเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์, ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ, สถานส่งเสริมสุขภาพ, งานการณาปนกิจสงเคราะห์, งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็ก (นม/อาหารกลางวัน) และการอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนฯ	ค่อนข้างดีและมีประสิทธิภาพ แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้างในบางภารกิจ เช่น ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และมีข้อจำกัดในเชิงความรู้ทางการบริหารจัดการและงบประมาณ เนื่องจากต้นทุนการดำเนินงานสูง ได้แก่ สถานที่ สบู่ ครีมนวดสระ	มีการถ่ายโอนภารกิจแต่ไม่โอนงบประมาณให้ เช่น เบี้ยยังชีพฯ ทำให้ยังไม่เพียงพอในการดำเนินการ/ บุคลากรท้องถิ่นยังขาดความรู้และหลักวิชาการในการทำงานด้านสวัสดิการสังคม / ผู้บริหารท้องถิ่นควรมิทัศนวิสัยทัศน์ในการทำงานด้านสังคมฯ

บริการสาธารณะ	จำนวน ภารกิจ/งาน	ภารกิจ/งาน	ระดับชั้นของการถ่ายโอน	ผลการดำเนินงาน ในภาพรวม	สภาพปัญหาการดำเนินงาน ในภาพรวม
การควบคุมอาคาร	2	การควบคุมอาคาร, การเปรียบเทียบ ปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมอาคาร	ถ่ายโอนสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงาน สถานการณ์มลพิษในท้องถิ่น, การ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วยการควบคุม มลพิษ, การบำบัดน้ำเสีย, การจัดการ ขยะมูลฝอย	ตรวจสุขภาพสิ่งแวดล้อมและ จัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษใน ท้องถิ่น ที่กรมฯ ขอให้มีการดำเนินการ ร่วมกันระหว่างกรมฯ และ อปท., การ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วยการควบคุม มลพิษ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความว่าขัดต่อกฎหมาย / ความล่าช้า โดยมากเกิดจากการปรับโครงสร้าง ระบบราชการเมื่อปี 2545 ทำให้การ ถ่ายโอนและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อถ่ายโอนไม่ทันไปตามแผน	ปัญหาความเข้าใจและการ ตีความกฎหมาย, กฎ กระทรวงฯ บางฉบับล้าสมัย, ขาดบุคลากรที่มีความรู้และ ประสบการณ์ในการทำงาน โดยเฉพาะกรณีเทศบาลตำบล และ อบต., ขาดการ ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้
				ตรวจสุขภาพสิ่งแวดล้อมและ จัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษใน ท้องถิ่น ที่กรมฯ ขอให้มีการดำเนินการ ร่วมกันระหว่างกรมฯ และ อปท., การ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วยการควบคุม มลพิษ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความว่าขัดต่อกฎหมาย / ความล่าช้า โดยมากเกิดจากการปรับโครงสร้าง ระบบราชการเมื่อปี 2545 ทำให้การ ถ่ายโอนและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อถ่ายโอนไม่ทันไปตามแผน	มีศักยภาพ/ขีดความสามารถ/ ความพร้อม/ประสบการณ์/ เครื่องมือ (ทั้งในส่วนของ กฎหมาย, โครงสร้างองค์กร, บุคลากร, องค์ความรู้, IT) ใน การดำเนินงานอยู่มาก พอสมควร แต่มีปัญหาในการ ปฏิบัติอยู่บ้าง (โดยเฉพาะกรณี

บริการสาธารณะ	จำนวน ภารกิจ/งาน	ภารกิจ/งาน	ระดับของการถ่ายโอน	ผลการดำเนินงาน ในภาพรวม	สภาพปัญหาการดำเนินงาน ในภาพรวม
			กฎหมายให้ อปท. เข้าไปอยู่ใน คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับคดี จังหวัด และให้เงินรายได้ที่เกิดจากการ เปรียบเทียบปรับฯ ตกเป็นของ อปท. โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน (ตามมาตรา 27 พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ)	อปท. ขนาคเล็ก)	แก่ประชาชน ฯลฯ
การผังเมือง	4 (แบ่งตาม ลักษณะ ผังเมือง)	ผังเมืองรวมจังหวัด, ผังเมืองรวมที่อยู่ใน ระหว่างการบังคับใช้และจะหมดอายุใน ปี 2546, 2547 และ 2548 (57 ผัง), ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการปรับปรุงผัง (107 ผัง), การวางแผนจัดทำผังเมือง รวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (จำนวน 980 แห่ง)	กำลังอยู่ในระหว่างการทยอยถ่ายโอน และมีการถ่ายโอนเฉพาะงานผังเมือง บางขั้นตอนที่คาดว่า อปท. จะสามารถ ดำเนินการได้	อปท. ยังไม่ได้ดำเนินการอย่าง จริงจัง และมีปัญหาเกี่ยวกับ ขีดความสามารถและความ พร้อมในการปฏิบัติงาน ค่อนข้างมาก	ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญทางเทคนิค วิชาการด้านผังเมือง, ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย, ใน บางกรณีเกิดปัญหาเรื่อง ผลประโยชน์ทับซ้อนของ ผู้บริหารท้องถิ่น
การรักษาความสงบ เรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุนการ ป้องกันและรักษาความ ปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน	11	การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิด ตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น , การทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัว ประชาชน, การจัดทะเบียนสันต์ พาหะ, การอนุญาตให้จัดตั้งสถาน บริการ, การอนุญาตตั้งโรงแรม, การ อนุญาตให้เล่นการพนัน, การรับแจ้ง และอนุญาตประกอบกิจการและตรวจ	ในภาพรวมดำเนินการถ่ายโอนแล้วคิด เป็นประมาณร้อยละ 50 ของภารกิจ ทั้งหมด / ที่ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว 4 ภารกิจ เช่น การเปรียบเทียบคดีอาญา , การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ, โรงแรม / ที่กำลังทยอยถ่ายโอน (ถ่าย โอนแล้วประมาณร้อยละ 92) มี 1 ภารกิจ คือ การรับแจ้งและอนุญาต	ผลการดำเนินงานของ อปท. ที่ได้รับถ่ายโอนไปแล้วอยู่ ระดับค่อนข้างดี หากแต่ อปท. จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการ เรียนรู้เพื่อพัฒนาการ ดำเนินการอีกพอสมควรทั้งใน ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและ เทคนิคต่างๆ ซึ่งค่อนข้างสูง	อปท. มีปัญหาการขาดแคลน บุคลากรและบุคลากรขาด ความรู้ทางด้านเทคนิคและ ประสบการณ์ส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพและความรวดเร็ว ในการให้บริการ เช่น การขอ อนุญาตเกี่ยวกับสถานที่เก็บ รักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ฯลฯ /

บริการสาธารณะ	จำนวน ภารกิจ/งาน	ภารกิจ/งาน	ระดับของการถ่ายโอน	ผลการดำเนินงาน ในภาพรวม	สภาพปัญหาการดำเนินงาน ในภาพรวม
		ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ	/ และที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนเนื่องงานให้อีกงานด้านวิศวกรรมจราจรและการแก้ไขพร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522 ให้อปท. เป็นพนักงานจราจร	การถ่ายโอนเนื่องงานเกี่ยวกับ การทำสัญญาเช่าป้ายหรือ เครื่องหมายจราจรเท่านั้นซึ่ง อปท. มีหน้าที่สนับสนุน งบประมาณจึงเป็นงาน ค่อนข้างง่ายซึ่งก็ไม่สามารถ ประเมินผลการดำเนินงานได้ อย่างชัดเจน	อปท. ดำเนินการเป็นงานที่ยัง ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือเติม รูปแบบของการจัดทำภารกิจ เช่น งานการติดตั้งสัญญาณ หรือเครื่องหมายจราจร ที่ยัง เป็นอำนาจของตำรวจอยู่มาก อปท. ทำหน้าที่เพียงการ จัดสรรงบประมาณ
การจัดการศึกษา	3 (กรณี)	1) การจัดการศึกษาขั้นใหม่ 2) การ เปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา 3) การ ปรับโอนการจัดการศึกษาจาก กระทรวงศึกษาธิการ (ระดับปฐมวัย, ขั้นพื้นฐาน (ประถมศึกษา/มัธยมศึกษา), การจัดการศึกษานอกระบบ, การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย)	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วเพียง 5ธ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 14.81 (จากที่ยาน เกณฑ์การประเมินความพร้อมและ ความสมัครใจ บัญชี 1 และ 2 จำนวน 378 แห่ง) ข้อมูล ณ พฤศจิกายน 2549 / ปัจจุบันยังมีปัญหาในด้านการ ถ่ายโอนเนื่องจากขาดความเข้าใจที่ ตรงกันระหว่าง อปท. กับครูและ ผู้บริหารสถานศึกษา	อปท. ที่เคยจัดการศึกษาโดย ส่วนมาก (เทศบาล/กทม.) ดำเนินการได้ค่อนข้างดี เนื่องจาก อปท. สามารถ จัดสรรงบประมาณให้ สถานศึกษาได้มากกว่าการ จัดสรรจากส่วนกลางอย่าง เดียว (จากการประเมินของ สมศ.)	ปัญหาด้านการบริหารจัดการ (ครูขาดคุณภาพและทักษะใน การสอน), ปัญหาด้านการ บริหารงาน (ขาดความ คล่องตัวในการบริหาร โดยเฉพาะการบริหาร งบประมาณ), ปัญหาด้านการ บริหารงานบุคคล (ผู้บริหาร สถานศึกษาขาดอิสระและ อำนาจ โดยเฉพาะการสรรหา บุคลากร)

บริการสาธารณะ	จำนวน ภารกิจ/งาน	ภารกิจ/งาน	ระดับของการถ่ายโอน	ผลการดำเนินงาน ในภาพรวม	สภาพปัญหาการดำเนินงาน ในภาพรวม
การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่นและวัฒนธรรมอัน ดีของท้องถิ่น	2	การบำรุงรักษามิวเซียม, การดูแล รักษามิวเซียมในระดับท้องถิ่น (ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กรมศิลปากรกำหนด)	โดยภาพรวมยังไม่ได้ถ่ายโอนงานให้ อปท. ถ่ายโอนให้เฉพาะงานด้านการ รักษาความสะอาดและดูแลความ ปลอดภัย (งานคนสวนและยาม)	เนื่องจากเนื้องานที่ถ่ายโอนให้ อปท. เป็นงานที่ยังไม่ สลับซับซ้อน อปท. จึง สามารถดำเนินการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ	แม้ในอนาคตจะมีการถ่าย โอนภารกิจ (เนื้องาน) ให้ อปท. มากขึ้น เพื่อแก้ไข ปัญหาที่ อปท. ไม่มีอำนาจใน การเข้าไปบริหารจัดการอย่าง เต็มรูปแบบ แต่ด้วยเงื่อนไข ด้านบุคลากรที่กรมศิลปากร กำหนดว่า อปท. ต้องมี บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ เช่น นักโบราณคดี นักวิชาการ ช่างศิลป์ เป็นต้น ก็อาจทำให้ อปท. ไม่สามารถดำเนิน ภารกิจนี้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2549.

พิจารณาจากตารางข้างต้นในประเด็นเกี่ยวกับระดับขั้นของการถ่ายโอนก็จะเห็นได้ว่า ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะจากราชการบริหารส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มภารกิจที่มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว กลุ่มภารกิจที่มีการถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วในบางส่วนและที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนในบางส่วน และกลุ่มภารกิจที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอน ซึ่งนิยามความหมายของ “ระดับการถ่ายโอน” ว่า ระดับใดจึงจะเรียกว่าถ่ายโอนไปหมดแล้ว ระดับใดที่จะเรียกว่าถ่ายโอนไปแล้วในบางส่วน หรือระดับใดที่จะเรียกว่ายังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนนั้น ในที่นี้จำเป็นต้องอธิบายเพิ่มเติมว่า หากพิจารณาจากคุณลักษณะการจัดบริการสาธารณะซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความสลับซับซ้อนอยู่ในตัวเอง การถ่ายโอนเรียบร้อยแล้วในที่นี้อาจจะมีใช้การถ่ายโอนเนื้อหาสาระของงานไปแล้วทั้งหมด แต่ระดับการถ่ายโอนดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการหรือดำเนินการจัดการกิจดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ภายในตัวเอง ยกตัวอย่างเช่น กรณีการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ซึ่งส่วนราชการต้องถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการบำรุงรักษาถนน สะพาน ฯลฯ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระบวนการดำเนินการถ่ายโอนจะต้องมีการกำหนดแผนเกี่ยวกับระยะทางหรือกำหนดเส้นทางของถนนหรือสะพานที่จะถ่ายโอน แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการถ่ายโอนอาจจะยังไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนเส้นทางให้ท้องถิ่นในครั้งเดียวได้ อันมิได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ แต่ในท้ายที่สุดแล้วก็จะต้องทยอยถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะการถ่ายโอนดังกล่าวมิได้เป็นการลดเนื้อหาสาระของการดำเนินการจัดบริการสาธารณะแต่ประการใด ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงจัดกลุ่มบริการฯ นี้ว่าเป็นบริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

ในส่วนของการบริการสาธารณะที่ดำเนินการถ่ายโอนไปแล้วในบางส่วนและที่ยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนในบางส่วนนี้มีลักษณะที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ มีการถ่ายโอนไปแล้วแต่พิจารณาจากกิจกรรมของการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยราชการที่เป็นผู้จัดบริการเดิม ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากสภาพบังคับทางกฎหมาย อันเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถรับบทบาทหน้าที่เป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะได้โดยสมบูรณ์ในตนเอง ยกตัวอย่างเช่น การขนส่งและวิศวกรรมจราจร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีก็อาจเกิดจากส่วนราชการเดิมที่ไม่ยอมให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

และกลุ่มสุดท้ายคือบริการสาธารณะที่ยังมิได้ดำเนินการถ่ายโอน ซึ่งในงานวิจัยนี้มีเพียงบริการฯ เดียว คือ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นฯ โดยจากการศึกษาพบว่า การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวกรมศิลปากร “มิได้” ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดการโบราณสถานฯ อย่างเต็มรูปแบบ นั่นคือถ่ายโอนเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการดูแลรักษา คือ การทำหน้าที่เป็น “ขามรักษาความปลอดภัย” และในส่วนของการทำหน้าที่บำรุงรักษาที่ถ่ายโอนเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการถากถางวัชพืช คือ การทำหน้าที่เป็น “คนสวน” เท่านั้น ตลอดทั้งมีการสร้างเงื่อนไขด้านบุคลากรที่เป็นอุปสรรคมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะดังกล่าวนี้อีกด้วย

พิจารณาดังนี้ แม้ว่าการถ่ายโอนจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ หากแต่เมื่อพิจารณาถึงหลักความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะต่างๆ ภายในพื้นที่ของตนก็จะเห็นได้ว่าการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวนี้มิได้มีความสมบูรณ์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะมิได้มีบทบาทในการดำเนินการใดๆ เลย

ระดับขั้นของการถ่ายโอนภารกิจส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละด้านหรือแต่ละภารกิจ โดยในภาพรวมจากการศึกษาพบว่า ภารกิจหรืองานที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างค่อนข้างสมบูรณ์โดยหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิมก็ทำหน้าที่เป็นที่เสี่ยงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด มักจะส่งผลให้การจัดการบริการฯ ในเรื่องนั้นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพในการจัดการบริการก็อาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยประการอื่น อาทิเช่น ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ ตลอดจนรูปแบบหรือองค์กรจัดบริการในอีกทางหนึ่งด้วยก็ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวในส่วนต่อไป

15.2

ข้อเสนอแนะ: แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ

ในส่วนที่ว่าด้วย “ข้อเสนอแนะ: แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ” จะอธิบายสรุปโดยการแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ รูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น (15.2.1) อันจะเป็นการสรุปให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใดบ้าง และแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อจำกัดแตกต่างกันไปอย่างไร และสรุปข้อเสนอรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะ: เฉพาะกรณีศึกษา (10 บริการสาธารณะ) (15.2.2) ทั้งนี้ ผลการศึกษาในแต่ละหัวข้อสามารถสรุปได้ดังนี้

15.2.1 รูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น

รูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นที่คณะผู้วิจัยใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อนำเสนอ มี 5 รูปแบบ ประกอบด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหาชน (ท้องถิ่น) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการหรือซื้อบริการจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และการให้ชุมชนหรือภาคประชาสังคมดำเนินการเอง โดยสาระสำคัญของการจัดบริการฯ ในแต่ละรูปแบบหรือวิธีการมีดังนี้

๑ **วิธีที่ 1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง** หมายถึง ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองโดยใช้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยเงินในงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวแยกย่อยออกเป็น 2 กรณี คือ 1) การจัดทำในรูปแบบส่วนราชการทั่วไปคือสำนักหรือกองต่างๆ และ 2) การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยให้หน่วยงานเหล่านี้มีกฎระเบียบของตนเองโดยเฉพาะตลอดจนมีระบบงบประมาณและการคลังแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อประกอบการพาณิชย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๑ **วิธีที่ 2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น** การจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการนี้ อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง โดยหากมีการร่วมดำเนินการกับองค์กรอื่นก็จะสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวยังแยกย่อยออกเป็น 2 กรณี เช่นเดียวกับวิธีการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง คือ 1) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบของการจัดทำความตกลงร่วมมือกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ ซึ่งมี 2 วิธีการคือการดำเนินการในรูปแบบสหการและการจัดตั้งบริษัทจำกัด

๑ **วิธีที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหาชน (ท้องถิ่น) ขึ้นมาดำเนินการ** ซึ่งเป็นแนวคิดและวิธีการใหม่เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการดำเนินการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปแบบส่วนราชการอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการดำเนินการในรูปแบบนี้จะมีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นต่างหากโดยมีกฎระเบียบของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงมีความคล่องตัวทางการบริหารจัดการสูง อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหมายขององค์การมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาแต่ประการใด โดยหากจะดำเนินการก็จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้น

๑ วิธีที่ 4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการหรือซื้อบริการจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยการซื้อบริการจากเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐโดยไม่จำเป็นต้องไปจัดตั้งหน่วยงานของตนเองขึ้นมาดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะให้สัญญาเสี่ยงประมาณและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ควรเป็นการซื้อบริการจากหน่วยงานที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งตามหลักของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) อาจเรียกวิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้ว่า “Purchaser-Provider Arrangement: PPA”

๑ วิธีที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ชุมชนหรือประชาชนดำเนินการกันเอง วิธีการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาภายใต้บริบทใหม่ของการบริหารการปกครองที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในด้านการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ (People’s Audit) ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจบริการสาธารณะบางประเภท โดยการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบนี้เหมาะสมกับภารกิจที่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่หรือเป็นเรื่องของประชาชนเอง ซึ่งต้องการระบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและระบบที่สามารถดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนได้สูง โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล วางมาตรฐานการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย อำนวยความสะดวกและสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เช่น สนับสนุนงบประมาณ ความรู้ด้านวิชาการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ประชาชนดำเนินการ

ตารางที่ 15.2 รูปแบบและวิธีการในการจัดการบริการสาธารณะ: สถานะทางกฎหมายและคุณลักษณะการจัดองค์กร

รูปแบบ	คุณลักษณะ					
	ลักษณะองค์กร	ความเป็นนิติบุคคล	ลักษณะกิจกรรม	งบประมาณ	กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับ	ลักษณะดำเนินงาน
จัดทำเอง	ส่วนราชการ (สำนัก/กอง)	ไม่เป็น	ควบคุม ออกกฎเกณฑ์ และ ให้บริการสาธารณะบางประเภทที่ อปท. มีขีดความสามารถ	ใช้งบประมาณของ อปท. โดยตรง	แบบเดียวกับราชการ	ดำเนินงานเอง
สหการ	ไม่ใช่อำนาจราชการ	เป็น	ให้บริการโดยไม่แสวงหากำไร	อปท. อุดหนุน	มีกฎเกณฑ์เฉพาะ	ร่วมกับ อปท. หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ
				งบประมาณส่วนใหญ่, รายได้บางส่วนมาจาก สหการ		
บริษัทจำกัด	ไม่ใช่อำนาจราชการ	เป็น	ให้บริการโดยแสวงหากำไร	อปท. ถือหุ้น, รายได้หลักมาจากกำไรของ ผลประกอบการ	มีกฎเกณฑ์เฉพาะ	อปท. ถือหุ้นฝ่ายเดียว หรือร่วมถือหุ้นกับคนอื่น
องค์กรมหาชน (ท้องถิ่น)	ไม่ใช่อำนาจราชการ	เป็น	ให้บริการโดยไม่แสวงหากำไร	อปท. อุดหนุน งบประมาณบางส่วน	มีกฎเกณฑ์เฉพาะ	ดำเนินการโดย อปท. ฝ่ายเดียวแต่แยกเป็น นิติบุคคลต่างหาก
ให้เอกชน หรือ อปท. หรือหน่วยงานของรัฐทำให้	ไม่ใช่อำนาจราชการ	ไม่เป็น	กิจกรรมที่ อปท. ไม่จำเป็นต้อง ทำเองหรือไม่พร้อมที่จะทำ	อปท. ซื้อบริการโดยใช้ งบประมาณของ อปท.	ใช้กฎเกณฑ์ของ หน่วยงานที่ให้บริการ	อปท. ซื้อบริการและ กำกับการดำเนินงานในเรื่องนั้น
ให้ชุมชนหรือประชาชน ดำเนินการกันเอง	ไม่ใช่อำนาจราชการ	ไม่เป็น	กิจกรรมที่ใกล้ชิดกับผลประโยชน์ ของชุมชนและประชาชน	อปท. จัดสรร งบประมาณให้	อปท. หรือชุมชนร่วมกัน วางกฎเกณฑ์	ประชาชนเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วม

15.2.2 สรุปข้อเสนอรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะ: เฉพาะกรณีศึกษา

สำหรับในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะข้อสรุปรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะผู้วิจัยได้วางกรอบจากตัวอย่างกรณีศึกษาซึ่งมีความหลากหลายในเชิงคุณลักษณะของภารกิจอยู่แล้วเป็นตัวตั้ง ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวนี้นำไปสรุปให้เห็นในตอนท้ายของบทนี้ (หัวข้อ 15.3) ว่า หากนำไปเปรียบเทียบกับภารกิจทั้งสิ้น 31 ภารกิจที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว แต่ละภารกิจหรือกิจกรรมในรอบของแต่ละกลุ่มภารกิจควรมีรูปแบบและวิธีการในการจัดบริการอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงาน ทั้งนี้ สามารถสรุปรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะได้ดังตารางต่อไปนี้ (ตารางที่ 15.3)

ตารางที่ 15.3 สรุปภาพรวมข้อเสนอรูปแบบและวิธีการจัดการบริการสาธารณะเฉพาะกรณีศึกษา 10 บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และ ทางระบายน้ำ	งานลาดยางทางหลวงชนบท, ก่อสร้างและบำรุงรักษากан道道สะพาน, ดูแลรักษาโครงการชลประทาน ฯลฯ	ภารกิจหรืองานเชิงเทคนิค	- ดำเนินการเอง - มอบให้เอกชนดำเนินการ (ซื้อบริการ) - มอบให้ อปท. อื่น (อบจ./เทศบาลขนาดใหญ่) ดำเนินการให้	- มอบให้ อปท. อื่น ดำเนินการให้	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ความคุ้มค่าและความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) - มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างท้องถิ่น
				- ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - อปท. ขนาดใหญ่มีทรัพยากรเพียงพอ (เงิน/คน/เครื่องจักร ฯลฯ)
				- มอบให้เอกชน ดำเนินการ (Contracting out)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ประสิทธิภาพ
	การพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งส่งลำน้ำ	การใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement) อำนาจควบคุมกำกับกรกระทำ	- ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - บริการฯ ที่มีลักษณะทางปกครองและการใช้อำนาจควบคุม จึงไม่สามารถมอบให้ผู้อื่นสามารถมอบให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้	

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
การสาธารณสุขปึกคและการก่อสร้างอื่นๆ	สถานสงเคราะห์คนชรา	ใช้เทคโนโลยีความรู้ความชำนาญเชิงวิชาชีพในการปฏิบัติงาน/ต้องการบุคลากรมีอาชีพและมีหลักวิชาการ/มีการลงทุนสูง	ดำเนินการเอง (ในรูปแบบส่วนราชการหนึ่งในโครงสร้างของอปท.)	ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - อปท. ขนาดใหญ่มีทรัพยากรเพียงพอ (เงิน/คน/ความรู้)
				จัดตั้งสหการ	- ผลประโยชน์สาธารณะ - หลักความคุ้มค่าและความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale)/ - อปท. ขนาดเล็ก
				มอบให้ออกชนดำเนินการ	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ประสิทธิภาพ
	งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)	การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะประเภท/หน่วยงานอื่นดำเนินการได้ดีกว่า	ดำเนินการเอง (ประกวดราคา)	มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (สถานศึกษา)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ประสิทธิภาพ - อปท. จำนวนความสะดวกและสนับสนุนงบประมาณ
	งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนา และ/หรือคันคู และการสูบน้ำนอกเขตชลประทาน	การจัดสรรประโยชน์ให้แก่ประชาชนเป็นรายบุคคล	ดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม	ดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม	- ผลประโยชน์สาธารณะ - การมีส่วนร่วมของประชาชน / เพื่อความโปร่งใสและการยอมรับ

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
				- ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - หลักความรับผิดชอบ
				- มอบให้เอกชนดำเนินการ (สัมปทาน)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - หลักความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) - สามารถแสวงหากำไรได้
				- จัดตั้งสหการ	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ความคุ้มค่าและความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale) เนื่องจากมีการเฉลี่ยต้นทุนและกำไรระหว่างการให้บริการ/จัดทำระบบประปาในบางจุดที่จำนวนประชากร/ผู้รับบริการมีจำนวนน้อย

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
การจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	การควบคุมไฟป่า	การบริการสาธารณะในขอบเขตเฉพาะพื้นที่ท้องถิ่นที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม / บางกรณีขอบเขตของสภาพปัญหาหรือภารกิจกว้างขวางไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียว	ดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในลักษณะที่กรมอุทยานฯ คอยเป็นที่เสี่ยงและสนับสนุน)	ดำเนินการเองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม	- ผลประโยชน์สาธารณะ - เขตพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะท้องถิ่น - อปท. มีศักยภาพเพียงพอ - เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
	การบำบัดน้ำเสีย, การจัดการขยะมูลฝอย	การบริการสาธารณะพื้นฐานในขอบเขตเฉพาะพื้นที่ท้องถิ่นที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม / บางกรณีขอบเขตของสภาพปัญหาหรือภารกิจกว้างขวางไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขต	- ดำเนินการเอง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ กันไปในแต่ละท้องถิ่น - มอบให้เอกชนดำเนินการ (Contracting out)	จัดตั้งสหการ (ในลักษณะที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - ขอบเขตของสภาพปัญหาหรือภารกิจพื้นที่กว้างขวางไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตของ อปท. แห่งเดียว - เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
		การบริการสาธารณะพื้นฐานในขอบเขตเฉพาะพื้นที่ท้องถิ่นที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม / บางกรณีขอบเขตของสภาพปัญหาหรือภารกิจกว้างขวางไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขต	- ดำเนินการเอง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ กันไปในแต่ละท้องถิ่น - มอบให้เอกชนดำเนินการ (Contracting out)	ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - เขตพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะท้องถิ่น - อปท. มีศักยภาพเพียงพอ - เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
	การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.รพ.พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง, การดำเนินการตามกฎหมาย (ตาม พ.ร.บ.รพ.พ.ศ.2510), การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และอนุรักษ์ คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านควบคุมมลพิษ	การใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement) อำนาจควบคุมกำกับกรกระทำ/งานบางส่วนใช้เทคนิคความรู้ความชำนาญเชิงวิชาชีพในการปฏิบัติงาน (งานห้องปฏิบัติการ)	- ดำเนินการเอง (ในลักษณะ อปท. ดำเนินการร่วมกับ ส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาค (Share Function))	- ดำเนินการเอง - ในลักษณะ อปท. ดำเนินการร่วมกับ ราชการส่วนกลางและ ราชการส่วนภูมิภาค (Share Function))	- ผลประโยชน์สาธารณะ - การใช้อำนาจของท้องถิ่นเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) - ผลประโยชน์สาธารณะ - ประสิทธิภาพ - ในส่วนของงานที่ต้องทำในห้้องปฏิบัติการ ใช้ อุปกรณ์ราคาแพง และ ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน
	โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดกาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด (การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม, การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม ฯลฯ)	การวางนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางกาดำเนินการในภาพรวมของท้องถิ่น	- ดำเนินการเอง	- ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - การกำหนดนโยบาย ภาพรวมหรือกำหนดทิศทางของการดำเนินงานในท้องถิ่น - การมีส่วนร่วมของประชาชน

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
	งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน	การใช้อำนาจของท้องถิ่นเพื่อรักษามลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Local Interests) ที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม / ใช้เทคโนโลยีความรู้ความชำนาญเชิงวิชาชีพในการปฏิบัติงาน (งานห้องปฏิบัติการ)	- ส่วนมากมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (สถานศึกษา/เอกชน) / หรือดำเนินการเองกรณีที่มีความพร้อมด้านงบประมาณ คือ เทศบาลนครนนทบุรี	- ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ
	การฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)	ใช้เทคโนโลยีความรู้ความชำนาญเชิงวิชาชีพในการปฏิบัติงาน/ ต้องการบุคลากรมืออาชีพเฉพาะด้าน	- มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (หน่วยงานของรัฐมนตรี คือ กรมประมง เจ้าของกรมการลิดิม)	- มอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ (สถานศึกษา/หน่วยงานรัฐอื่น/เอกชน)	- ผลประโยชน์สาธารณะ
	งานพัฒนาป่าชุมชน	การดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่/ ต้องการระบบการบริหาร	- ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ (ริเริ่มและดำเนินการจากภาค	- ภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ	- ผลประโยชน์สาธารณะ

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
การควบคุมอาคาร	การควบคุมอาคาร, การเปรียบเทียบใบปลิวคดีความยึดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	จัดการที่ยืดหยุ่นและประชาชนมีส่วนร่วม/สามารถสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของภารกิจจนเกิดเป็นเครือข่ายอาสาสมัครในการดำเนินการ	ประชาชนเอง	- ดำเนินการเอง	- อปท. สนับสนุนด้านต่างๆ เช่น งบประมาณในการจัดซื้อที่ดินไม่
		การใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement) อำนาจควบคุมกำกับกับการกระทำ	-		- ผลประโยชน์สาธารณะ - บริการที่มีลักษณะทางปกครองและการใช้อำนาจควบคุม - ไม่สามารถมอบให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ - ควรปรับปรุงระบบการทำงานโดยนำ IT มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการให้บริการ
การผังเมือง	ผังเมืองรวมจังหวัด, การวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่	ใช้เทคนิควิชาการขั้นสูง มีความซับซ้อนยุ่งยาก อาศัยความรู้วิชาการหลายด้านประกอบกัน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่	อปท. ดำเนินการร่วมกับกรมโยธาธิการฯ (เนื่องจากอยู่ในขั้นตอนการทยอยถ่ายโอน) โดยเป็นการดำเนินการตาม	- ดำเนินการเอง	- ผลประโยชน์สาธารณะ - อปท. ขาดใหญ่มีความพร้อม (บุคลากร, เครื่องมือ, ความรู้)

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการใน ปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการ ที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
การรักษาสภาพแวดล้อม การส่งเสริม และสนับสนุนการ ป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	การเปรียบเทียบคดีอาญา, การทะเบียนราษฎรและบัตร ประจําตัวประชาชน, การ จัดทำทะเบียนสํานักพินิจ, การอนุญาตให้จัดตั้งสถาน บริการ, การอนุญาตตั้ง โรงแรม, การอนุญาตให้เล่น การพนัน, การรับแจ้งและ อนุญาตประกอบกิจการและ ตรวจตราสถานที่บริการนํ้ามัน เชื้อเพลิง, การออกไปส่งการ กระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจร ทางบก พ.ศ.2522, อำนาจ เปรียบเทียบปรับตาม พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ.2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่นและตาม พ.ร.บ. 17 ฉบับ, การรับจด	จำเป็นต้องปฏิบัติตามจำนวน มาก	โครงการฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวมท้องถิ่นฯ	- ให้เอกชน หรือ อปท. หรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้ (ซื้อ บริการ)	- ประสิทธิภาพ - ความคุ้มค่า
		การเปรียบเทียบคดีอาญา, การทะเบียนราษฎรและบัตร ประจําตัวประชาชน, การ จัดทำทะเบียนสํานักพินิจ, การอนุญาตให้จัดตั้งสถาน บริการ, การอนุญาตตั้ง โรงแรม, การอนุญาตให้เล่น การพนัน, การรับแจ้งและ อนุญาตประกอบกิจการและ ตรวจตราสถานที่บริการนํ้ามัน เชื้อเพลิง, การออกไปส่งการ กระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจร ทางบก พ.ศ.2522, อำนาจ เปรียบเทียบปรับตาม พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ.2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่นและตาม พ.ร.บ. 17 ฉบับ, การรับจด	การใช้อำนาจรัฐบังคับตามกฎหมาย (Law Enforcement) อำนาจควบคุมกำกับการกระทำ	- ดำเนินการเอง (ส่วนใหญ่ดำเนินการในลักษณะ อปท. ดำเนินการร่วมกับ ราชการส่วนกลาง (Share Function) หรือบางส่วน ดำเนินการในรูปแบบ คณะกรรมการที่ อปท. เข้าไป ร่วมเป็นกรรมการด้วย)	- ผลประโยชน์สาธารณะ - บริการที่มีลักษณะทาง ปกครองและการใช้ อำนาจควบคุม - ไม่สามารถมอบให้ผู้อื่น - กระทำการแทนได้ - ควรปรับปรุงระบบการ ทำงานโดยนำ IT มาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและ ความรวดเร็วในการ ให้บริการ

บริการสาธารณะ	กลุ่มภารกิจ/งาน	คุณลักษณะภารกิจ	รูปแบบการจัดบริการในปัจจุบัน	รูปแบบ/วิธีการจัดบริการที่คณะผู้วิจัยเสนอ	เงื่อนไข/หลักการ
การขนส่งและวิศวกรรมจราจร	ทะเบียนตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ.2478, การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ	การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ขอบเขตของภารกิจ สภาพปัญหากว้างขวาง ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียว/ ต้องให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปด้วยมิใช่เฉพาะในเขตพื้นที่ อบต. ต.นาง มีเรื่องรายได้เข้ามาเกี่ยวข้อง	- การนิยามขนส่งจังหวัด ดำเนินการโดยเทศบาลนคร/เมือง	- ดำเนินการเอง (อปจ. เป็นผู้จัดทำทั้งหมดทั้งจังหวัด โดย อปท. ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมบริหาร)	- ผลประโยชน์สาธารณะ
	สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (สถานีขนส่งจังหวัด/ สถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่)	การจำกัดอยู่เพียงขอบเขตทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียว/ ต้องให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปด้วยมิใช่เฉพาะในเขตพื้นที่ อบต. ต.นาง มีเรื่องรายได้เข้ามาเกี่ยวข้อง	- การนิยามขนส่งจังหวัด ดำเนินการโดย อบจ. โดย อบต. ที่เกี่ยวข้องเข้ามาบริหารจัดการ	- ดำเนินการเอง (อปจ. เป็นผู้จัดทำทั้งหมดทั้งจังหวัด โดย อปท. ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมบริหาร)	- ประสิทธิภาพ
					- ความคุ้มค่าและความประหยัดโดยขนาด (Economy of Scale)
					- Outsourcing ให้เอกชน ดำเนินการงานบางด้าน เช่น ทำความสะอาด อาคาร หรือ ถนน /การโฆษณาหารายได้/ ให้เช่าร้านค้าภายในสถานี เพื่อให้สถานีสามารถเลี้ยงตัวเองได้
					- แก้ไข พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522

จากตารางดังกล่าวข้างต้น พิจารณาจะเห็นได้ว่ารูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอนั้น บางประการอาจมีความแตกต่างไปจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในปัจจุบันอย่างเห็นได้อย่างชัดเจน อาทิ ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อบริการด้านวิศวกรรมจราจรจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการเสนอให้มีการจัดตั้งสหการขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในภารกิจสถานสงเคราะห์คนชราและการจัดทำระบบประปาหมู่บ้าน เป็นต้น และบางประการอาจไม่แตกต่างไปจากวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการอยู่แล้ว หากแต่ในหลายกรณีคณะผู้วิจัยก็ได้เสนอเพิ่ม “ทางเลือก” หรือวิธีการรูปแบบใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นกรอบแนวทางในการพิจารณารูปแบบการจัดบริการฯ ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน ดังกรณีของการจัดตั้งสหการและการจัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่นขึ้นมา โดยในกรณีองค์การมหาชนท้องถิ่นนั้นก็อาจกลายเป็นทางเลือกใหม่ที่สำคัญหากการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่นสำเร็จลงเรียบร้อย

15.3

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ในส่วนสุดท้ายของงานศึกษาวิจัยนี้ จะแบ่งสรุปออกเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (15.3.1) และปัจจัยหรือเงื่อนไขความสำเร็จอื่นๆ (15.3.2) ทั้งนี้ แต่ละส่วนมีรายละเอียดโดยสรุปได้ดังนี้

15.3.1

บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภายหลังการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการแล้ว คำถามสำคัญที่ตามมาก็คือ บทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรมีอะไรบ้าง โดยจากการศึกษาคณะผู้วิจัยเห็นว่า ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรมีคงบทบาทหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ (ขอให้อ่านรายละเอียดในตารางที่ 15.3 ซึ่งจะแบ่งย่อยออกเป็นรายการกิจว่าส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคควรมีบทบาทเช่นใด) คือ **ประการที่หนึ่ง บทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลมาตรฐาน (Regulator)** กล่าวคือ ภายหลังการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เงื่อนไขความจำเป็นที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดบริการให้ได้มาตรฐานเท่ากับที่ส่วนราชการเดิมเคยดำเนินการ ดังนั้น ส่วนราชการเดิมที่ถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการบริหารส่วนกลางจึงยังคงมีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการดำเนินการจัดบริการด้านต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนประชาชนก็ได้รับบริการที่มีคุณภาพตามไปด้วย โดยภารกิจหรืองานที่จำเป็น

จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานและกำกับดูแลมาตรฐานอย่างใกล้ชิดก็คืองานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความปลอดภัยของประชาชนและหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบอื่นๆ อาทิเช่น มาตรฐานเรื่องสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน งานเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการจัดการศึกษา เป็นต้น

ประการที่สอง บทบาทในฐานะผู้ส่งเสริมสนับสนุน (Promoter/Facilitator)

กล่าวคือ นอกจากการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้แล้ว เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการด้านต่างๆ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนก็จำเป็นต้องเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนด้านต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อาทิเช่น การจัดฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกิจหรืองานที่มีลักษณะที่เป็นวิชาชีพเฉพาะหรือต้องใช้เทคโนโลยีที่จะต้องมีการฝึกฝนเป็นพิเศษ

และประการที่สาม บทบาทในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ (Provider) กล่าวคือ

แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจหรืองานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว แต่เนื่องด้วยงานบางอย่างมีลักษณะซับซ้อนในเชิงของการดำเนินการ ต้องการผู้ชำนาญการเพื่อช่วยเหลือในการบริหารจัดการ หรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำเองก็อาจเกิดความ “ไม่คุ้มค่า” ในการดำเนินงานทั้งในแง่ของงบประมาณและบุคลากรที่ขาดแคลน ดังนั้น ส่วนราชการที่เป็นผู้ถ่ายโอนอาจจะมียุทธศาสตร์ในฐานะเป็นผู้ให้บริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ซื้อบริการ (Purchaser-Provider Arrangement) ด้วยก็ได้ อาทิ งานด้านวิศวกรรมจราจรและการจัดทำพิพิธภัณฑสถาน เป็นต้น.

15.3.2 ปัจจัยหรือเงื่อนไขความสำเร็จอื่นๆ

การจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจำเป็นต้องมีรูปแบบหรือองค์กรจัดบริการที่เหมาะสมกับภารกิจในแต่ละประเภทแล้ว ยังประกอบด้วยปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ ทั้งในแง่ตัวผู้นำท้องถิ่นเองที่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีเจตจำนงศรัทธาในการเข้ามาบริหารงานบ้านเมืองหรือท้องถิ่นของตน ตลอดจนจนถึงการเป็นผู้มีนวัตกรรมในการทำงาน รวมตลอดทั้งปัจจัยภายในองค์กรบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ที่จะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีความรู้ และมีความตั้งใจในการเข้ามาทำงานให้กับหน่วยงาน ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้ขอบเขตของงานศึกษาวิจัยนี้ที่มุ่งสำรวจการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนทั้งพิจารณารูปแบบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ปัจจัยหรือเงื่อนไขความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญจึงได้แก่ด้านการถ่ายโอนภารกิจและด้านกฎหมาย

ประการแรก ปัจจัยด้านการถ่ายโอนภารกิจ กล่าวคือ จากผลการศึกษาโดยภาพรวมพบว่า ภารกิจที่มีการถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างค่อนข้างสมบูรณ์ โดยหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิมก็ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ที่ปรึกษา และให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด มักจะส่งผลให้การให้บริการ ในเรื่องนั้นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินฯ เป็นต้น

และประการที่สอง ปัจจัยด้านกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายเป็นส่วนสำคัญเพื่อรองรับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีระบบกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ตลอดจนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะกำหนดถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ยังมีกฎหมายบางฉบับที่ยังไม่ได้แก้ไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีอำนาจในการให้บริการสาธารณะ ดังเช่นพระราชบัญญัติหอพักเอกชน พ.ศ.2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็นต้น นอกเหนือจากนั้น ในส่วนขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะกรณีองค์การมหาชนท้องถิ่นเองก็ยังมีได้มีกฎหมายใดรองรับไว้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป งานศึกษาวิจัยนี้ นอกจากจะเป็นการจัดทำข้อเสนอรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะของ 10 บริการ ที่เป็นกรณีศึกษาแล้ว ในท้ายที่สุดการจัดทำข้อเสนอดังกล่าวนี้นี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางสำหรับการดำเนินการจัดบริการในภารกิจอื่นๆ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งคณะผู้วิจัยจึงได้พยายามจัดกลุ่มภารกิจ (Grouping) ตามรูปแบบและวิธีการดำเนินการ และคุณลักษณะภารกิจของแต่ละภารกิจ (ตารางที่ 15.3) เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้สำหรับภารกิจอื่นๆ ที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจต่อไป.



ប្រធានាធិបតី

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสารภาษาไทย

- โกวิท พวงงาม. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.
- ควบคุมมลพิษ, กรม. สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2545. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2546.
- ควบคุมและตรวจตราอาคาร, สำนัก. คู่มือกฎหมายควบคุมอาคารฉบับประชาชน. ปรับปรุงครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547.
- จรัส สุวรรณมาลา. รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542.
- จักรพันธุ์ ปิัญจะสุวรรณ. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2545.
- จจิตต์ โสภณคนกรณ์. สวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.
- ชัย เจริญทอง. “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การคลังท้องถิ่น: รวบรวมความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2549.
- เทศบาลนครพิษณุโลก. แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2549-2551). พิษณุโลก: สำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก, 2547.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2543.
- _____. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.
- _____. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.
- นิติ เพชรคูหา. “ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการถ่ายโอนสถานีขนส่ง,” ภาควิชานิติรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. เขตการศึกษาแบบหนึ่งของอเมริกา: ดูของคนอื่นแล้วคิดถึงตนเอง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- มงคล จันทรบำรุง, สาริกิ ศิลา และธีรศักดิ์ พงศ์ปริตร. **ความคิดเห็นของชุมชนและบัณฑิตอาสาต่อโครงการจ้างบัณฑิตอาสาและผู้มีประสบการณ์ด้านการเงินเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยชาวเขagramประชาสงเคราะห์, 2543.
- โยธาธิการและผังเมือง, กรม. **กลยุทธ์การผังเมืองสู่ท้องถิ่นเพื่อประชาชน**. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548.
- _____. **คู่มือฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวม (ภาคที่ 1)**. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, มปป.
- _____. **คู่มือฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวม (ภาคที่ 3)**. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, มปป.
- เรืองยศ จันทรศิริ. **Phitsanulok Model : รูปแบบและการบริหารจัดการปัญหาขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก**. พิษณุโลก: สำนักงานเทศบาลนครพิษณุโลก, 2548.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2545.
- วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. **การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- วีรวัฒน์ ปุณฺสโร (บรรณาธิการ). **การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2536.
- วุฒิสาร ตันไชย. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- _____. **“การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ”** รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547.
- _____. **“บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ”** รายงานวิจัยเสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2544.
- ศิลปากร, กรม. **คู่มือพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมานันท์, 2548.
- _____. **คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, 2547.

คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา
ท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น, 2547.

ศิริ อัครเศียร. การควบคุมไฟฟ้าสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักควบคุมไฟฟ้า
กรมป่าไม้, 2543.

สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน
เพื่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ. นนทบุรี:
สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

ป้าฎกาศพิเศษ เรื่อง การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาชีวิตอย่างยั่งยืน โดย ศ.
นพ.เกษม วัฒนชัย. กรุงเทพมหานคร: ส.เจริญ การพิมพ์, 2549.

สนธิ สนธิศิลป์. คู่มือในการปฏิบัติงานว่าด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์สูตรไพศาล, 2546.

สัญญา บัวเจริญ, พ.ด.อ.. การเปรียบเทียบคดีอาญาและการมอบอำนาจเปรียบเทียบ (นครปฐม:
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, มปป).

สันติ หวลดีดำรง. หลักบริหารรัฐกิจกับระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ พรินต์
แอนด์พับลิชชิ่ง, 2546.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ศาลคานต, 2547.

สายันต์ ไพรัชเจริญ. การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

สิริพร มณีรัตน์. “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณี
เทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2538.

สุกาญจน์ รัตนเลิศสุรณ. หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สมาคมส่งเสริม
เทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2546.

สุรีย์ บุญญานุพงศ์, อากร บังคล้าย และ อัสฎาญ์ โปราณนนท์. สมรรถนะขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547.

ส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชน, ฝ่าย. ป่าชุมชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้ กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์, มปป.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. “การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2548.
- _____. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547.
- _____. “โครงการศึกษาความเหมาะสมของการปรับเปลี่ยนสถานภาพสถานศึกษาของรัฐเป็นองค์กรมหาชน,” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546.
- _____. **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2539.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545.
- _____. **คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต งานสวัสดิการสังคม.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2547.
- _____. **คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548.
- _____. **แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548.
- _____. “สรุปรายงานการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจประจำปีงบประมาณ 2547 ครั้งที่ 1,” (เอกสารอัดสำเนา).
- _____. **เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นร่างแผนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **ความรู้เกี่ยวกับองค์กรมหาชน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เล่ม 10 งานวิศวกรรมจราจรทางบก.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2547.

อาภาวดี พรหมจอม. “บทบาทองค์การบริการส่วนตำบลกับงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอนครพนม,” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

อรทัย ก๊กผล. **Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

Jonathon Baston, John Martin, June Pallot and Pat Walsh. Public Management : The New Zealand Model. Auckland : Oxford University Press, 1999.

Ron Fenney. Essential Local Government 2000. 9th edition. London : LGC Information, 2000.

เอกสารและสิ่งตีพิมพ์อื่นๆ

“ทบทวนปัญหาการทำงานของกองช่าง,” สยามรัฐ (39 สิงหาคม 2548) : 21.

“เทศบาลเมืองเขลางค์นครทุ่มงบฯหนุนการศึกษา ช่วย 148 คน คาดอนาคตให้อีก 3 เท่า,” สยามรัฐ (4 สิงหาคม 2548) : 21.

“นครอุดรพร้อมรับโอนขนส่ง เตรียมกำลังเจ้าหน้าที่เข้าปฏิบัติงานทันทีที่รับมอบ,” สยามรัฐ (16 ตุลาคม 2548) : 7.

วัฒน์ แก้วคำ, “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลอากาศอำนวย อีกหนึ่งจุดที่บ่มเพาะอนาคตของชาติ,” สยามรัฐ (17 ตุลาคม 2548) : 22.

“อบจ.เขียงรายรับถ่ายโอนสถานีขนส่ง 2 แห่ง,” สยามรัฐ (5 สิงหาคม 2548) : 23.

“อบจ.กระเป๋เร่งเสริมการศึกษา ทุ่ม 700 ล. ซื้อคอมพิวเตอร์โรงเรียน,” สยามรัฐ (20 สิงหาคม 2548) : 23.

สยามรัฐ (8 สิงหาคม 2548) : 21.

สยามรัฐ (16 สิงหาคม 2548) : 23.

สยามรัฐ (4 ตุลาคม 2548) : 22.

สยามรัฐ (25 ตุลาคม 2548) : 21.

สยามรัฐ (7 พฤศจิกายน 2548) : 17, 18.

สยามรัฐ (20 พฤศจิกายน 2548) : น.18.

สารคดี. ฉบับที่ 244 (มิถุนายน 2548) : 113-144.

เอกสารและสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ (เว็บไซต์)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “นโยบายพัฒนาราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
,” www.opdc.go.th.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, www.sepo.go.th

สำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ, www.prapathai.com

บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด, www.thanakom.co.th

กรมโยธาธิการและผังเมือง, www.dpt.go.th.

อุทิศ บุญลือ, “การวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด,” ใน www.dpt.go.th.

กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม www.dlt.go.th.

สรุปผลการประชุมสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจำปี 2548 ที่มา เว็บไซต์ของหนังสือพิมพ์

ผู้จัดการ <http://manager.co.th/Lite/ViewNews.aspx?NewsID=94800000105142>

www.pws.go.th



כחפזת

ตารางที่ 1

สถานภาพของการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
(มาตรา 16 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)

ประเภทของบริการ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
1.การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย				
ของตนเอง	- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- กำหนดทิศทางการและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น			
		- กำหนดแผนงาน/โครงการและงบประมาณของ อปท.ทุกรูปแบบ			
		- การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน			
		- การกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน			
		- การติดตามและประเมินผล			
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษา					
ทางบก ทางน้ำ และ					
ทางระบายน้ำ					
ทางบก					
- งานก่อสร้างและบำรุงรักษา	กระทรวงคมนาคม				
ถนนและสะพาน	- กรมทางหลวง	1. งานลาดยางทางหลวงชนบท	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		2. งานบำรุงรักษาทางหลวง	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
	- กรมทางหลวงชนบท	1. ทางหลวงชนบท (ถนนภายในหมู่บ้าน)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		2. ทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ		สถานะ		ปีที่ถ่ายโอน	
				งานบำรุงรักษาทาง		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				4. โครงการปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพานค.ส.ล. (ความยาวช่วงไม่เกิน 10 ม.ความยาวรวมไม่เกิน 50 ม.)		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				5. งานก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				6. ก่อสร้างทางลาดยาง		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				7. ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล.		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				8. ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล. (เป็นกิจกรรมที่อยู่บนเส้นทางสายเก่าของ ร.พ.ช. ในกิจกรรมการซ่อมบำรุงทาง)		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				9. ป้องกันการกัดเซาะตลิ่งสะพาน (เป็นกิจกรรมที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะและดำเนินการบนเส้นทางเก่า)		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				10. บำรุงปกติผิวจราจรลูกรัง		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				11. บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				12. บำรุงผิวปกติกองจรดถนน		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				13. เสริมผิวลูกรัง		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				14. เสริมผิวลาดยาง		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				15. เสริมผิวลาดยางแบบแอสฟัลติก		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				16. บูรณะลาดยางและปรับปรุงทาง		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				17. สร้างความเหมาะสมทางวิศวกรรม		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				กระทรวงเกษตรและสหกรณ์							
				- กรมส่งเสริมสหกรณ์		อปท.ดำเนินการเอง		ทยอยถ่ายโอน		2549	
				2. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน		อปท.ดำเนินการเอง		ทยอยถ่ายโอน		2549	

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
		- สำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม		1. บำรุงรักษาถนนลูกรัง		อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
ทางน้ำ								
- การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ		กระทรวงคมนาคม						
		- กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี		1. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึงลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่สีพื้นที่อยู่ใน อปท. นั้น ๆ เพียงแห่งเดียว		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				2. ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็กงานดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				3. การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์						
		- กรมชลประทาน		1. การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				2. การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				3. การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				4. บำรุงรักษาทางชลประทาน		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด								
ทำเย็บเรือ ทำซำม และที่จอดรถ		กระทรวงสาธารณสุข						
		- กรมอนามัย		1. การจัดให้มีและควบคุมตลาด		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ		สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
4. การสาธารณูปโภคและ การก่อสร้างอื่นๆ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์								
	- กรมชลประทาน			1. โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
				2. งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนา และ/หรือคันคู	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
				3. การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
	- กรมส่งเสริมสหกรณ์			1. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
				2. ซ่อมแซมคลองส่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
				3. ซ่อมแซมระบบชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
				4. ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
				5. ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
				6. ขุดสระน้ำสาธารณะ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
	- สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน			1. การดูแลบำรุงรักษแหล่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549		
	เพื่อเกษตรกรรม			2. ขุดลอกคลอง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
				3. ขุดลอกแหล่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549		
				4. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549		
				5. การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549		
				6. การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549		
	- กรมประมง			1. การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง(ประมงหมู่บ้าน)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
	- กรมพัฒนาที่ดิน			1. งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
	กระทรวงมหาดไทย								
	- กรมการปกครอง			1. การก่อสร้างฝายประชาอาสา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
			2. การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว			

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ							
	- กรมทรัพยากรน้ำ			1. ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน มาตรฐาน ก และ ข		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				2. ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				3. ตั้งเก็บน้ำแบบ ฝ.99		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				4. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				5. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				6. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				7. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				8. ทดสอบปริมาณน้ำ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				9. ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				10. สักรวจทำแผนที่		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				11. ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				12. ก่อสร้างระบบประปาชนบท		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				13. ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบประปาชนบท		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				14. ตั้งเก็บน้ำขนาดเล็ก อาทิเช่น ถึงเก็บน้ำขนาดบรรจุ 30 ลบ.ม. (ฝ.30) ,ถึงเก็บน้ำ ขนาดความจุ 33 ลบ.ม.(ฝ.33) และถึงเก็บน้ำขนาดความจุ 4 ลบ.ม. (ค.4/4.5) ฯลฯ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	- กรมทรัพยากรน้ำบาดาล			1. บ่อบาดาล		อปท.ดำเนินการเอง	การกิจใหม่	2549
				2. งานจัดหาหน้า		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
				3. พัฒนาปาล้างบ่อบาดาลเดิม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				4. เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
				5. ค่าทดสอบหลุมเจาะ		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
				6. ล้างจางแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
				7. ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบทอลึก		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
				8. โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				9. การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์						
		- กรมชลประทาน		1. โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ประกอบด้วย				
				- งานบำรุงรักษาคล่องส่งน้ำตาม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				คอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย				
				- งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				- งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
5. การสาธารณูปการ		(อยู่ในการจัดให้มีการควบคุมตลาด, การฝังเมือง และการควบคุมอาคาร)						
6. การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ		กระทรวงมหาดไทย						
		- กรมการพัฒนาชุมชน		1. สนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				2. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				3. สนับสนุนกิจกรรมหมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				4. สนับสนุนทุนดำเนินกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				5. สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ		สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์							
	- กรมส่งเสริมการเกษตร		1. การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			(ข้อมูลการผลิต, การตลาด, เทคโนโลยี)					
			4. การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			5. การช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อย		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			6. การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			7. การฝึกอบรมอาชีพ		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			8. การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			9. การกระจายพันธุ์		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	- กรมประมง		1. การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	- กรมปศุสัตว์		1. กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกร		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. กลุ่มสัตว์ปีกเปิด		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. กลุ่มสัตว์ปีกพื้นบ้าน		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			4. การสำรวจข้อมูลสัตว์เรื้อรังเลี้ยงสัตว์ปี 2551		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
					อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กระทรวงแรงงาน				อปท.ดำเนินการเอง		ภารกิจใหม่	2549
	- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน		1. สำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กระทรวงอุตสาหกรรม							
	- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม		1. งานฝึกอบรมผู้ประกอบการและหัตถกรรมไทย		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
7. การพาณิชย์และการส่งเสริม								
การลงทุน	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์							
	- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ							
		1. ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน						
		- ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน				อปท. ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- การลงทุนทางธุรกิจเกษตร				อปท. ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- การจัดทะเบียนสมาชิก				อปท. ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- การตั้งศูนย์และให้บริการ				อปท. ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กระทรวงอุตสาหกรรม							
	- สำนักงานคณะกรรมการ					อปท. ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
	ส่งเสริมการลงทุน					อปท. ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
						อปท. ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
	กระทรวงพาณิชย์							
	- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า				1. งานทะเบียนพาณิชย์ตามพร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499	อปท. ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กระทรวงอุตสาหกรรม							
	- กรมโรงงานอุตสาหกรรม				1. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1	อปท. ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
					2. การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2	อปท. ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
					3. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3	อปท. ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
					4. การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน	อปท. ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
					5. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กใน	อปท. ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
					อปท. หนึ่งที่ไม่ผลกระทบบกกับอีก อปท.อื่น			
					รวมทั้งการควบคุม ดูแล ตรวจสอบ			

ประเภทของบริการ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
		การดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย			
		ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ			
		และมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด			
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา				
	- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	1. การวางแผนการท่องเที่ยว	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		2. การปรับปรุงดูแลรักษา สถานที่ท่องเที่ยว	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		3. การทำสื่อประชาสัมพันธ์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
9. การจัดการศึกษา					
การจัดการศึกษาในระบบ	กระทรวงศึกษาธิการ				
	- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	1. การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		3. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		การศึกษา ก่อนประถมศึกษา (วัดดูการศึกษา)			
		4. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม(นม)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		5. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		6. งานการศึกษาพิเศษ (เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม))	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		7. โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ (เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม))	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		8. โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ (เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม))	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		9. งานจัดการศึกษาสงเคราะห์ (เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม))	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
			10. งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)				
		- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	1. โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงวัฒนธรรม					
		- กรมการศาสนา	1. โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก					
		นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ					
		- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. การให้การศึกษาแก่ชาวเขาและประชาชนต่างไกลคมนาคม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			(โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม))				
การจัดการศึกษานอกระบบ		กระทรวงศึกษาธิการ					
		- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	1. การดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน/เทียบเท่า		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. การดำเนินงานห้องสมุดประชาชนตำบล/เทียบเท่า		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนระดับอำเภอ หรือ		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนระดับเขต				
			4. โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม) สำหรับนักเรียนภูเข		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ		สถานะ		ปีที่ถ่ายโอน	
10. การสังคมสงเคราะห์		กระทรวงมหาดไทย									
และการพัฒนาคุณภาพชีวิต		- กรมการพัฒนาชุมชน		1. ก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
เด็ก สตรี คนชรา				2. ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
และผู้ด้อยโอกาส				3. สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				4. สนับสนุนเครื่องเล่นประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				5. การพัฒนาเด็กโดยหน่วยพัฒนาเด็กเคลื่อนที่	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				6. สนับสนุนอาหารเสริม (นม)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				7. สนับสนุนอาหารกลางวัน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				8. สนับสนุนค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				9. สนับสนุนเงินสมทบกองทุนประกันสังคมสำหรับผู้ดูแลเด็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				10. ฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				11. ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กก่อนประถมศึกษา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				12. ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กระหว่างประจำการ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			กระทรวงแรงงาน								
			- สำนักงานสวัสดิการตรวจฯ	1. การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์ส่งเสริมสร้างอาชีพและสร้างรายได้)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			กระทรวงพัฒนาสังคมและ								
			ความมั่นคงของมนุษย์								
			- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	1. การส่งเสริมผู้สูงอายุ และเงินพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				2. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว				ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
			- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้นศูนย์ชอนแก่น				
			เพื่อทำเป็นศูนย์การศึกษาค้นคว้าและวิจัย				
			- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ				
			สถานสงเคราะห์แต่มีสถานที่ตั้งแยกจากสถานสงเคราะห์				
			- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง				
			3. การสงเคราะห์ที่ยังชีพคนพิการ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			4. การสงเคราะห์ที่ยังชีพผู้ป่วยเอดส์		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ	1. การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		และพิทักษ์เด็ก เยาวชน	2. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนม)		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ	3. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน)		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		ผู้สูงอายุ					
		- สำนักงานกิจการสตรีและ	1. การฉาปนกิจสงเคราะห์		อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		สถาบันครอบครัว	- การจดทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์				
			- งานสถิติและทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์				
			- งานตรวจตรวจสอบสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์				
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จาริต	กระทรวงวัฒนธรรม						
ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น	- กรมศิลปากร		1. การบำรุงรักษาโบราณสถาน		อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
และวัฒนธรรมอันดีของ			2. การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น		อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
ท้องถิ่น							

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์							
เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	- การเคหะแห่งชาติ			1. การแก้ไขปัญหชุมชนแออัด		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				- โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม				
				- โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่				
				2. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				- การจัดการบริการสาธารณะในชุมชน				
13. การจัดให้มีและบำรุง	กระทรวงมหาดไทย							
สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	- กรมโยธาธิการและผังเมือง			1. สวนสาธารณะ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
14. การส่งเสริมกีฬา	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา							
	- การกีฬาแห่งประเทศไทย			1. สนามกีฬา		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	และสำนักงานพัฒนาการ			- สนามกีฬาระดับจังหวัด				
	กีฬาและนันทนาการ			- สนามกีฬาระดับรอง				
				2. ก่อสร้างลานเอนกประสงค์		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				3. กิจกรรมการจัดหาอุปกรณ์กีฬา		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	- การกีฬาแห่งประเทศไทย			1. โครงการลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบล		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย	กระทรวงพาณิชย์							
ความเสมอภาค และสิทธิ	- กรมทะเบียนการค้า			1. นายตรวจมาตราซึ่ง ดวง วัด ตามพ.ร.บ.มาตราซึ่ง ดวง วัด พ.ศ.2542	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน		2549
เสรีภาพของประชาชน				รวมทั้งอำนาจในการให้คำรับรองเครื่องซึ่ง ดวง วัด ขึ้นหลัง				
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ	สำนักงานรัฐมนตรี							
ราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	- สำนักงานคณะกรรมการ			1. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครอง	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน		2549
	คุ้มครองผู้บริโภค			ผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค				
17. การรักษาความสะอาดและ								
ความเป็นระเบียบเรียบร้อย								
ของบ้านเมือง								
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	กระทรวงมหาดไทย							
และน้ำเสีย	- กรมโยธาธิการและผังเมือง			1. การบำบัดน้ำเสีย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				- ระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน 23 โครงการ				
				2. การจัดการขยะมูลฝอย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				- ระบบกำจัดขยะมูลฝอยจำนวน 2 โครงการ				

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ		สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
19. การสาธารณสุข การอนามัย และการรักษาพยาบาล	กระทรวงสาธารณสุข								
	กรมสุขภาพจิต								
			</						

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
			- โฆษณาและเผยแพร่			
20. การจัดให้มีและควบคุม	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก		1. อำนาจเปรียบเทียบปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ควบคุมสุสาน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
สุสานและฌาปนสถาน	นายกรัฐมนตรี กระทรวง		และฌาปนสถาน พ.ศ. 2481			
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ					
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก		1. อำนาจหน้าที่ที่ตาม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
	นายกรัฐมนตรี กระทรวง		- พ.ร.บ.สัตว์พาหนะ พ.ศ.2482			
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		- พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499			
			- พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535			
22. การจัดให้มีและควบคุม	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก		1. อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าและการจำหน่าย	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
การฆ่าสัตว์	นายกรัฐมนตรี กระทรวง		เนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535			
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ					
23. การรักษาความปลอดภัย	กระทรวงมหาดไทย					
ความเป็นระเบียบเรียบร้อย	- กรมการปกครอง		1. การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
และการอนามัย โรงมหรสพ			กฎหมายอื่น			
และสาธารณสถานอื่น ๆ			2. ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			4. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
				5. การขออนุญาตตั้งโรงแรม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				6. การอนุญาตให้เล่นการพนัน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		กระทรวงพลังงาน					
		- กรมธุรกิจพลังงาน		1. การตรวจตราสถานที่ให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
				2. การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
				2.1 สถานที่ให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร)			
				2.2 สถานที่ให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั๊มจलयติเชลริมทางขนาดเล็ก)			
				2.3 สถานที่ให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง. (ปั๊มหลอดแก๊วมีหมุน)			
				2.4 สถานที่ให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่หนึ่ง (สถานีบริการทางขนาดเล็ก)			
				3. การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
				3.1 สถานที่ให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. (สถานีบริการ มาตรฐานบนถนนใหญ่)			
				3.2 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ข. (สถานีบริการ มาตรฐานขนาดเล็กในซอย)			
				3.3 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั๊มจलयติเชลริมทางขนาดใหญ่)			
				3.4 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่สอง			

ประเภทของบริการ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
		(สถานีบริการทางหลวงขนาดใหญ่เก็บน้ำมันเบนซิน)			
	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก				
	นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ				
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. การออกใบสั่งการกระทำผิดตามพ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2. อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2.1 พ.ร.บ.จราจรทางบก 2522			
		2.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่น			
		2.3 พ.ร.บ.ต่าง ๆ ดังนี้			
		- พ.ร.บ.รักษาคล่อง รศ.121			
		- พ.ร.บ.ตามช้าง รศ.127			
		- พ.ร.บ.คันและคูน้ำ รศ.250			
		- พ.ร.บ.กำจัดผักตบชวา พ.ศ.2446			
		- พ.ร.บ.สำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการข่อกทาน พ.ศ.2484			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการเรี่ยไร พ.ศ. 2487			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505			
		- พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522			
		- พ.ร.บ.คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.การรักษาความสะอาดและความเรียบร้อย			
		ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535			

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
		กระทรวงการคลัง					
		- กรมสรรพสามิต	1. การอนุญาตให้ขายสุรา		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			2. การอนุญาตให้ขายยาสูบ		อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
24. การจัดการ การบำรุงรักษา		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์					
และการใช้ประโยชน์จาก		- กรมป่าไม้	1. งานพัฒนาป่าชุมชน		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร-		- กรมประมง	1. ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม							
		กระทรวงอุตสาหกรรม					
		- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน	1. การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		และการเหมืองแร่	กิจการตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง				
			2. การดำเนินการตามกฎหมาย		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ					
		- สำนักงานนโยบายและแผน	1. โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม				
		ทรัพยากรธรรมชาติ	ในระดับจังหวัด				
		สิ่งแวดล้อม					
			1.1 การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ของประชาชน				
			1.2 การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			1.3 การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			1.4 การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ประเภทของบริการ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
			1.5 งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดกาคุณภาพสิ่งแวดล้อม		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ในระดัจังหวัด				
		- กรมควบคุมพิษ	1. งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงาน		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			สถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน				
			1.1 งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ				
			- แม่น้ำสายหลัก				
			- ลำน้ำสาขาส่งน้ำปิด				
			- น้ำทะเลชายฝั่ง				
			1.2 งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง				
			- ตรวจสอบสถานการณ์มลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะ				
			- พื้นที่ที่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศตั้งอยู่				
			- พื้นที่ที่ไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ				
			- พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหามลพิษทางอากาศสูง หรือในพื้นที่ที่ต้องมีการ				
			จัดการคุณภาพอากาศในระดับภาค เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น				
			2. การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			สิ่งแวดล้อม				*อปท.มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง		กระทรวงมหาดไทย					
		- กรมโยธาธิการและผังเมือง	1. งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวม		Pilot Project	ยังไม่ถ่ายโอน	2549-2553
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร		กระทรวงคมนาคม					

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ		สถานะ		ปีที่ถ่ายโอน	
สถานีขนส่ง		- กรมการขนส่งทางบก		1. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของ อปท. นั้น 2. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	ยังไม่ถ่ายโอน			2549	
วิศวกรรมจราจรทางบก		ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		3. การอนุญาตให้สัมปทานขนส่ง ในเขตจังหวัด	คกก. ควบคุมการขนส่ง	ยังไม่ถ่ายโอน	ยังไม่ถ่ายโอน			2549	
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ		กระทรวงมหาดไทย - กรมการปกครอง		1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	ยังไม่ถ่ายโอน			2549	
28. การควบคุมอาคาร		กระทรวงมหาดไทย - กรมโยธาธิการและผังเมือง		1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนแล้ว			ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
29. การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย		กระทรวงมหาดไทย - กรมป้องกันและบรรเทา		1. อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยพลเรือนในเขต อบต.	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน			ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	

ประเภทของบริการ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบดำเนินการ	สถานะ	ปีที่ถ่ายโอน
		สาธารณสุข		2. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย								
	การส่งเสริมและสนับสนุน							
	การป้องกันและรักษาความ							
	ปลอดภัยในชีวิตและ							
	ทรัพย์สิน							
31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็น								
	ผลประโยชน์ของประชาชน							
	ในท้องถิ่นตามที่คณะ-							
	กรรมการประกาศกำหนด							

ตารางที่ 2

แนวทางการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2
(สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 163 ภารกิจ)

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
1. โครงสร้างพื้นฐาน					
1.1 การคมนาคมและการขนส่ง					
1.1.1 ทางบก					
- งานก่อสร้างและบำรุงรักษา กระทรวงคมนาคม					
- กรมทางหลวง	1. งานลาดยางทางหลวงชนบท	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน		2549
ถนนและสะพาน	2. งานบำรุงรักษาทางหลวง	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน		2549
	1. ทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	- กรมทางหลวงชนบท				
	2. งานบำรุงรักษาทาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	3. โครงการปรับปรุงสะพานไม้	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	เป็นสะพาน ค.ส.ล. (ความยาว				
	ช่วงไม่เกิน 10 ม. ความยาวรวม				
	ไม่เกิน 50 ม.)				
	4. ก่อสร้างทางลาดยาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	5. ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล.	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	6. ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล. (เป็น	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กิจกรรมที่อยู่นอกระบบ				
	สายเก่าของ ร.พ.ช. ในกิจกรรม				

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			การซ่อมบำรุงทาง)			
			7. ป้องกันการกัดเซาะตลิ่งพัง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			(เป็นกิจกรรมที่ใช้เทคนิค			
			วิชาการเฉพาะและดำเนินการ			
			บนเส้นทางเก่า)			
			8. บำรุงปกติผิวจราจรลูกรัง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			9. บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			10. บำรุงผิวปกติจราจรคอนกรีต	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			11. เสริมผิวลูกรัง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			12. เสริมผิวลาดยาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			13. เสริมผิวลาดยางแบบ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			แอสฟัลติก			
			14. บำรุงลาดยางและปรับปรุงทาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			15. สร้างความเหมาะสมทาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			วิศวกรรม			
			กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
			- กรมส่งเสริมสหกรณ์	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			2. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			1. บำรุงรักษาถนนลูกรัง	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			เกษตรกรรม			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
- สถานีขนส่ง	กระทรวงคมนาคม					
	- กรมการขนส่งทางบก		1. สถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			2. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานี	คณะกรรมการควบคุมการ	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ขนส่งภายในเขตจังหวัด	ขนส่งทางบกประจำจังหวัด		
			3. การอนุญาตให้สัมปทานขนส่ง	คณะกรรมการควบคุมการ	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ในเขตจังหวัด	ขนส่งทางบกประจำจังหวัด		
- วิศวกรรมจราจรทางบก	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก					
	นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ					
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		1. วิศวกรรมจราจรทางบก	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
1.1.2 ทางน้ำ						
- การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	กระทรวงคมนาคม					
	- กรมการขนส่งทางน้ำและ		1. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นเบ้	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	พาณิชย์นาวี		ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มี			
			พื้นที่อยู่ใน อปท.นั้น ๆ เพียง			
			แห่งเดียว			
			2. ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			งานดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำ			
	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์					
	- กรมชลประทาน		1. การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			โครงการชลประทานขนาดเล็ก			
			2. การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			3. การดูแลรักษาปรับปรุงโครงสร้างสะพานระบ่อ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			4. บำรุงรักษาทางชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
1.2 สาธารณูปโภค						
แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรมชลประทาน	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
			- กรมชลประทาน			
			1. โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. งานจัดสรรน้ำในระดัแปลงนาและ/หรือคันคู	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. การสูบน้ำเอกเขตรชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- กรมส่งเสริมสหกรณ์			
			1. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. ซ่อมแซมคลองส่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. ซ่อมแซมระบบชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			4. ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			5. ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			6. ขุดสระน้ำสาธารณะ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม			
			1. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			2. ขุดลอกคลอง	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. ขุดลอกแหล่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			4. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			5. การขุดเจาะและปรับปรุง	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			ซ่อมแซมบ่อบาดาล			
			6. การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		- กรมพัฒนาที่ดิน	1. งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ				
		- กรมทรัพยากรน้ำ	1. ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			มาตรฐาน ก และ ข			
			2. ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. ตั้งเก็บน้ำแบบ ฝ.99	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			4. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ขนาดกลาง			
			5. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ขนาดใหญ่			
			6. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			7. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ขนาดใหญ่			
			8. ทดสอบปริมาณน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			9. ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			10. สำรวจทำแผนที่	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	1. บ่อบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			2. งานจัดหาหน้า	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. พัฒนาบ่าล้างบ่อบาดาลเดิม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			4. การอนุญาตการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			5. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
1.3 สาธารณูปการ						
การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กระทรวงสาธารณสุข					
	- กรมอนามัย					
1.4 การผังเมือง	กระทรวงมหาดไทย				ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	- กรมโยธาธิการและผังเมือง					
2. งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต			1. ฟังเสียงรบกวนจังหวัด/เทศบาล	Pilot Project	ยังไม่ถ่ายโอน	2549-2553
2.1 การส่งเสริมอาชีพ	กระทรวงแรงงาน					
	- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน		1. สำรวจความต้องการการในการพัฒนาอาชีพ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กระทรวงอุตสาหกรรม					
	- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม		1. งานฝึกอบรมผู้ผลิตสหกรณ์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
2.2 งานสวัสดิการสังคม			ครอบครัวและหัตถกรรมไทย			
การสังคมสงเคราะห์	กระทรวงมหาดไทย					
พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี	- กรมการพัฒนาชุมชน		1. สนับสนุนเงินสมทบกองทุน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
คนชรา ผู้ด้อยโอกาส			ประกันสังคมสำหรับผู้ดูแลเด็ก			
	กระทรวงแรงงาน					
	- สำนักงานปลัดกระทรวง		1. การส่งเสริมพัฒนาองค์กร	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ประชาชน (ตามโครงการศูนย์ส่งเสริมอาชีพ)			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			ประจำหมู่บ้าน)			
		กระทรวงพัฒนาสังคมและ				
		ความมั่นคงของมนุษย์				
		- กรมพัฒนาสังคมและ	1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		สวัสดิการ	สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษใน			
			ภาวะเศรษฐกิจถดถอย			
			2. สถานสงเคราะห์คนชรา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			จำนวน 13 แห่ง			
			3. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			พิการ			
			4. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ผู้ป่วยเอดส์			
			5. การถ่ายโอนงานสถานสงเคราะห์	อปท.ดำเนินการเอง	ภารกิจใหม่	2550
			คนไร้ที่พึ่ง จำนวน 11 แห่ง			
			6. การถ่ายโอนงานสถานสงเคราะห์	อปท.ดำเนินการเอง	ภารกิจใหม่	2550
			คนพิการ/เด็กพิการ จำนวน 9 แห่ง			
			1. งานสงเคราะห์และจัด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ	สวัสดิการเด็กและเยาวชน			
		และพิทักษ์เด็ก เยาวชน	(อาหารเสริมนม)			
		ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ	(อาหารกลางวัน)			
		ผู้สูงอายุ	2. งานสงเคราะห์และจัด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			สวัสดิการเด็กและเยาวชน			
			(อาหารกลางวัน)			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบการดำเนินการ		สถานะของภารกิจ		ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น	
2.3	นันทนาการ										
2.3.1	การส่งเสริมกีฬา	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา									
		- การกีฬาแห่งประเทศไทย		1. สหภาพกีฬา		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
		และสำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ		- สหภาพกีฬาระดับจังหวัด							
				- สหภาพกีฬาระดับปกรอง							
				2. ก่อสร้างสถานอเนกประสงค์		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				3. กิจกรรมการจัดหาอุปกรณ์กีฬา		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
2.4	การศึกษา										
2.4.1	การจัดการศึกษาในระบบ	กระทรวงศึกษาธิการ									
		- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน		1. การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี)		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549	
				2. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา)		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549	
				3. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา)		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				4. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				5. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา)		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549	
				6. งานการศึกษาพิเศษ		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)							
				7. โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			8. โครงการจัดการศึกษาเพื่อ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			คนพิการ			
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			9. งานจัดการศึกษาสงเคราะห์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			10. งานดำเนินการศึกษาพิเศษ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ในโรงเรียนมัธยมศึกษา			
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			1. โครงการถ่ายโอนอาหาร	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	กลางวัน			
			กระทรวงวัฒนธรรม			
			- กรมการศาสนา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			1. โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรม			
			เด็กก่อนระดับประถมศึกษา			
			2. โครงการถ่ายโอนกิจกรรม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			อาหารเสริม (นม)			
			ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก			
			นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ			
			- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			และประชาชนห่างไกลคมนาคม			
			(โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม))			
			กระทรวงศึกษาธิการ			
			- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			2. ศูนย์บริการการศึกษาเอก	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			โรงเรียนระดับอำเภอ หรือ			
			ศูนย์บริการการศึกษานอก			
			โรงเรียนระดับเขต			
		- สำนักงานคณะกรรมการ	1. โครงการพัฒนาเพื่อความหวัง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		การอาชีวศึกษา	ใหม่ของชาวไทย 5 จังหวัด			
			ชายแดนภาคใต้			
			2. โครงการพัฒนาการศึกษา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ชุมชนพื้นที่สูง			
2.5 สาธารณสุข						
การสาธารณสุข การรักษา		กระทรวงสาธารณสุข				
พยาบาล และการป้องกัน		- กรมสุขภาพจิต	1. ส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกัน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
ควบคุมโรคติดต่อ			ปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่ม			
			เป้าหมาย			
		- กรมควบคุมโรค	1. การพัฒนาบุคลากรและชุมชน	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			เพื่อเฝ้าระวังป้องกันและควบคุม			
			โรคติดต่อ			
			2. การปฏิบัติการเฝ้าระวังและ	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ดำเนินการป้องกันและควบคุม			
			โรคติดต่อในท้องถิ่น			
			3. การวินิจฉัยและรักษาพยาบาล	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			เบื้องต้น เช่น กิจกรรมค้นหา			
			เจาะโลหิตตรวจในหัตถ์ปฏิบัติ-			
			การ และจ่ายยาสำหรับโรค			
			มาลาเรียและโรคเท้าช้าง			
			4. สหับสนุนเงินทุนหมุนเวียนในการ	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		สงครามที่ผู้ร้ายเรือน			
		คำสั่งคุมสงครามและค่า			
		ฉาปนกิจ			
		5. สัมพันธเงินอุดหนุนค่าอาหาร	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		ผู้ร้ายเรือน			
		1. การผลิตสื่อ และ/หรือเผยแพร่	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
	- สำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา	ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร			
		ด้านอาหารและยา			
		2. การเสริมสร้างศักยภาพ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		ผู้บริโภคและเรียกร้องสิทธิ			
		อันชอบธรรม			
		3. การสร้างและขยายเครือข่าย	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		การมีส่วนร่วมในงานคุ้มครอง			
		ผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของ			
		ผู้บริโภคในท้องถิ่น			
		4. การตรวจสอบติดตามคุ้มครอง	อปท.และรัฐร่วมดำเนินการ	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		ผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหาร			
		ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่อง			
		สำอางค์ และวัตถุอันตราย			
		ในสถานที่จำหน่ายตามที่ระบุ			
		ใน พ.ร.บ. แต่ละประเภท			
	- กรมการแพทย์	1. งานบริการสาธารณสุขเขต	กสพ./อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		กทพ./ปริมณฑล/เขตเมือง			
		(รพ.ราชวิถี, รพ.เลิดสิน,			
		รพ.นพรัตน์, รพ.เมตตา			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			พระราชวัง, รพ.สงฆ์ และสถาบันสุขภาพเด็กฯ)			
		- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	1. การบริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	1. การก่อสร้างสถานบริการใหม่	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			เพิ่มเติม/ซ่อมแซม			
			- การจัดหาครุภัณฑ์			
			2. โครงการประกันสุขภาพเพื่อ	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ดำเนินการตามนโยบายหลัก			
			ประกันสุขภาพถ้วนหน้า			
			(30 บาท รักษาทุกโรค)			
			3. สนับสนุนเงินทุนหมุนเพื่อ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			พัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ			
			- พัฒนาหอกระจายข่าวสาร			
			- ผลិតสื่อพื้นบ้านและท้องถิ่น			
			- พัฒนาสื่อบุคคลในชุมชน			
			- พัฒนาพฤติกรรมสุขภาพที่			
			เป็นปัญหาสาธารณสุขของ			
			ท้องถิ่นโดยองค์การชุมชน			
			- สนับสนุนกิจกรรมรณรงค์			
			สุขบัญญัติ			
			- จัดกิจกรรมกลุ่มทางสังคม			
			ในท้องถิ่น			
			- กิจกรรมด้านการพัฒนา			
			สาธารณสุขมูลฐานในชุมชน			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- กรมอนามัย	1. การแก้ไขปัญหาดังกล่าว	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			โดยสนับสนุนวัสดุ			
			- โฆษณาและเผยแพร่			
			- เวชภัณฑ์			
			- วัสดุอาหาร			
			3. ส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่ม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			วัยเรียนและเยาวชน			
			โดยสนับสนุนวัสดุ			
			- โฆษณาและเผยแพร่			
			- เวชภัณฑ์			
			4. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			โดยสนับสนุนวัสดุ			
			- โฆษณาและเผยแพร่			
			- เวชภัณฑ์			
			5. การส่งเสริมสุขภาพเด็กและ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			กลุ่มผู้สูงอายุ			
			โดยสนับสนุนวัสดุ			
			- โฆษณาและเผยแพร่			
			6. ทันตสาธารณสุข	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			โดยสนับสนุนวัสดุ			
			- โฆษณาและเผยแพร่			
			7. งานโภชนาการ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			โดยสนับสนุนวัสดุ			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		8. งานวางแผนครอบครัวและ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		พัฒนาประชากร			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		9. งานส่งเสริมการออกกำลังกาย	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		เพื่อสุขภาพ			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		10. การพัฒนาอนามัยชุมชน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		บนพื้นที่สูง			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- อาหาร			
		11. สนับสนุนเงินอุดหนุนที่เลี้ยง	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		เด็กในศูนย์สวัสดิ์เพื่อการพัฒนา			
		เด็กเล็ก			
		12. สนับสนุนเงินอุดหนุนภาคเอกชน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		ที่ให้บริการทำหมัน			
		13. งานเฝ้าระวังและพัฒนา	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		อนามัยสิ่งแวดล้อม			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		14. จัดหาและพัฒนาหน้าสะอาด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสนับสนุนวัสดุ			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		- เงินอุดหนุนสหทบปีในการ			
		ปรับปรุง (ประปาหมู่บ้าน)			
		15. งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		16. งานสุขาภิบาลอาหาร	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		- อุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น			
		(1) การพัฒนาความรู้และ			
		พฤติกรรมด้าน			
		สุขาภิบาลอาหาร			
		(2) การรณรงค์กินเนื้อสัตว์			
		และปลาปรุงสุก			
		(3) การดำเนินงาน			
		สุขาภิบาลอาหารใน			
		แหล่งท่องเที่ยว			
		17. งานพัฒนาอาชีพอนามัยและ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		อาชีพเวชกรรม			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		14. การคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
3. การจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย					
3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย	กระทรวงพาณิชย์				
ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ	- กรมทะเบียนการค้า	1. นายตรวจมาตราซึ่ง ดวง วัด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
ของประชาชน และการ		ตาม พ.ร.บ.มาตราซึ่ง ดวง			
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ		วัด พ.ศ.2542 รวมทั้งอำนาจ			
ประชาชนในการพัฒนา		ในการให้คำรับรองเครื่องซึ่ง			
ท้องถิ่น		ดวง วัด ชันหลัง			
	สำนักงานกฤษฎีกา				
	- สำนักงานคณะกรรมการ	1. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
	คุ้มครองผู้บริโภค	ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครอง			
		ผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค			
		2. การให้บริการข้อมูลการ	อปท.ดำเนินการเอง	การกิจใหม่	2549
		คุ้มครองผู้บริโภค			
		3. การส่งเสริมและคุ้มครอง	อปท.ดำเนินการเอง	การกิจใหม่	2549
		สิทธิผู้บริโภค			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
3.3	การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	กระทรวงมหาดไทย - กรมการปกครอง	1. การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงพลังงาน				
		- กรมธุรกิจพลังงาน	1. การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			- สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
			ประเภท ก. (สถานีบริการ			
			มาตรฐานบนถนนใหญ่)			
			- สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
			ประเภท ข. (สถานีบริการ			
			มาตรฐานขนาดเล็กในซอย)			
			- สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
			ประเภท ค. ลักษณะที่สอง			
			(ไม่ถึงสองสี่เหลี่ยมทาง			
			ขนาดใหญ่)			
			- สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
			ประเภท จ. ลักษณะที่สอง			
			(สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมันปนหิน)			
		ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก				
		นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ				
		- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. การออกใบสั่งการกระทำผิด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		พ.ศ. 2522			
		2. อำนาจเปรียบเทียบข้อพิพาทตาม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2.1 พ.ร.บ.จราจรทางบก 2522			
		2.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่น			
		2.3 พ.ร.บ.ต่าง ๆ ดังนี้			
		- พ.ร.บ.รักษาคอลง รศ.121			
		- พ.ร.บ.ตามช้าง รศ.127			
		- พ.ร.บ.คันและคูน้ำ รศ.250			
		- พ.ร.บ.กำจัดผักตบชวา			
		พ.ศ.2446			
		- พ.ร.บ.สำหรับรักษาช้างป่า			
		พ.ศ. 2464			
		- พ.ร.บ.ควบคุมสุสานและ			
		ฌาปนสถาน พ.ศ. 2481			
		- พ.ร.บ.สัตว์พาหนะ พ.ศ.2482			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการชอทาน			
		พ.ศ.2484			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร			
		พ.ศ. 2487			
		- พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ .			
		พ.ศ. 2499			
		- พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครอง			
		สัตว์ป่า พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรค			
		สัตว์ พ.ศ. 2505			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าและ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.การรักษาความสะอาด และความเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535			
	กระทรวงคมนาคม				
	- กรมการขนส่งทางบก	1. การรับผิดชอบเบียดตาม พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522, พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ.2478	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
4. การวางแผน การส่งเสริมการ ลงทุน พาณิชยกรรม และ การท่องเที่ยว					
4.1 การวางแผน	กระทรวงมหาดไทย				
	- สำนักงานปลัดกระทรวง	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น - กำหนดทิศทางการและแนวทาง พัฒนาท้องถิ่น	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- กำหนดแผนงาน/โครงการและ			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		งบประมาณของ อบท.ทุกรูปแบบ			
		- การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน			
		- การกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน			
		- การติดตามและประเมินผล			
		2. การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- กำหนดทิศทางและแนวทาง			
		การพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการพัฒนาของประชาชน			
		- การประสานการจัดทำแผน			
		พัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด			
		3. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
4.3 การส่งเสริมการลงทุน	กระทรวงอุตสาหกรรม				
	- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	1. งานบริการข้อมูลนักลงทุน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		2. การศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		3. งานเผยแพร่ข้อมูลการลงทุน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		4. งานจัดเก็บและยกเว้นภาษี	อปท.ดำเนินการเอง	ภารกิจใหม่	2549
		บางประเภทที่ อปท. สามารถดำเนินการได้			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
4.4	การพาณิชย์กรม	กระทรวงพาณิชย์				
		- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	1. ภาวะทะเบียนพาณิชย์ตาม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์			
			พ.ศ. 2499			
4.6	การท่องเที่ยว	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา				
		- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	1. การวางแผนการท่องเที่ยว	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. การปรับปรุงดูแลรักษา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			สถานที่ท่องเที่ยว			
			3. การทำสื่อประชาสัมพันธ์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
5.	การบริหารจัดการและการ					
	อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ					
	สิ่งแวดล้อม					
5.1	การอนุรักษ์ทรัพยากร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
	ธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล	- กรมประมง	1. ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	บำรุงรักษาป่า		(อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์			
			ทรัพยากรสัตว์น้ำ)			
5.2	การจัดการสิ่งแวดล้อมและ	กระทรวงอุตสาหกรรม				
	มลพิษต่าง ๆ	- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน	1. การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		และการเหมืองแร่	สิ่งแวดล้อมและมลพิษในการ			
			ประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.			
			แร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรม			
			ต่อเนื่อง			
			2. การดำเนินการตามกฎหมาย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบการดำเนินการ		สถานะของภารกิจ		ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น	
	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		การดำเนินงาน		รูปแบบการดำเนินการ		สถานะของภารกิจ		ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น	
	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		1. โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อ							
	- สำนักงานนโยบายและแผน		การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม							
	ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		ในระดับจังหวัด							
			1.1 การสร้างจิตสำนึกด้าน		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			สิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการ							
			มีส่วนร่วมของประชาชน							
			1.2 การเฝ้าระวังและป้องกัน		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			สิ่งแวดล้อม							
			1.3 การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			1.4 การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการ		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			สิ่งแวดล้อม							
			1.5 งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการ		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			เพื่อการจัดการคุณภาพ							
			สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด							
	- กรมควบคุมมลพิษ		1. งานติดตามตรวจสอบคุณภาพ		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			สิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงาน							
			สถานการณ์มลพิษในท้องถิ่น							
			ของตน							
			1.1 งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ							
			- แม่น้ำสายหลัก							
			- ลำน้ำสาขาและแหล่งน้ำปิด							
			- น้ำทะเลชายฝั่ง							
			1.2 งานตรวจสอบคุณภาพ							
			อากาศและเสียง							

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			- ตรวจสอบสถานการณ์มลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะ			
			- พื้นที่ที่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศตั้งอยู่			
			- พื้นที่ที่ไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ			
			- พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหามลพิษทางอากาศสูง หรือในพื้นที่ที่ต้องมีการจัดการคุณภาพอากาศในระดับภาค			
			- พื้นที่ที่มีการสะสมอุตสาหกรรมเป็นต้น			
			2. การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
					*อปท.มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว	
5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครอง	1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน		*เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. อยู่แล้ว	
			1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
					*เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. อยู่แล้ว	

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
6. ศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น					
การปกป้องคุ้มครอง ควบคุม	กระทรวงวัฒนธรรม				
ดูแล รักษาโบราณสถาน	- กรมศิลปากร	1. การบำรุงรักษาโบราณสถาน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑ์สถาน		2. การดูแลรักษาโบราณสถาน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
แห่งชาติ		ในระดับท้องถิ่น			

ที่มา: ร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อทบทวนและปรับปรุงภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2548

ตารางที่ 3

แนวทางการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2
(สำหรับกรุงเทพมหานคร จำนวน 136 ภารกิจ)

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
1. โครงสร้างพื้นฐาน					
1.1 การคมนาคมและการขนส่ง					
1.1.1 ทางบก					
- งานก่อสร้างและบำรุงรักษา	กระทรวงคมนาคม				
ถนนและสะพาน	- กรมทางหลวง	1. งานลาดยางทางหลวงชนบท	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2. งานบำรุงรักษาทางหลวง	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
	- กรมการขนส่งทางบก	1. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549-2553
		อปท. นั้น			
- วิศวกรรมจราจรทางบก	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก				
	นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ				
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. วิศวกรรมจราจรทางบก	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
1.1.2 ทางน้ำ					
- การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	กระทรวงคมนาคม				
	- กรมการขนส่งทางน้ำและ	1. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นเบง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	พาณิชย์นาวี	ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่ส่ง			
		พื้นที่อยู่ใน อปท.นั้น ๆ เพียง			
		แห่งเดียว			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			2. การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่ง ล่วงล้ำลำแม่น้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
		- กรมชลประทาน	1. การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. บำรุงรักษาทางชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงคมนาคม				
		- กรมการขนส่งทางน้ำและ พาณิชยนาวี	1. สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		1.2 สาธารณูปโภค				
		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
		- กรมชลประทาน	1. การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ				
		- กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	1. บ่อบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			2. การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		1.3 สาธารณูปการ				
		การจัดให้มีและควบคุมตลาด				
		กระทรวงสาธารณสุข				
		- กรมอนามัย	1. การจัดให้มีและควบคุมตลาด	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		1.4 การผังเมือง				
		กระทรวงมหาดไทย				
		- กรมโยธาธิการและผังเมือง	1. ผังเมืองรวมจังหวัด/เทียบเท่า	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		1.5 การควบคุมอาคาร				
		กระทรวงมหาดไทย				
		- กรมโยธาธิการและผังเมือง	1. การควบคุมอาคาร	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			2. การเปรียบเทียบปรับคดี	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ความผิดตามกฎหมายว่าด้วย			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
2. งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต		การควบคุมอาคาร			
2.1 การส่งเสริมอาชีพ	กระทรวงมหาดไทย				
	- กรมการพัฒนาชุมชน	1. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		2. สนับสนุนกิจกรรมหมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		3. สนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		4. สนับสนุนการค้าแรงงานพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
	กระทรวงแรงงาน				
	- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	1. สำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กระทรวงอุตสาหกรรม				
	- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	1. งานฝึกอบรมอุตสาหกรรมในครัวเรือนและหัตถกรรมไทย	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
2.2 งานสวัสดิการสังคม					
การสังคมสงเคราะห์	กระทรวงมหาดไทย				
พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส	- กรมการพัฒนาชุมชน	1. ก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		2. ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		3. สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		การสอน			
		4. สนับสนุนเครื่องเล่นประจำ	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก			
			5. สหับสนุนอาหารเสริม (นม)	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			6. สหับสนุนอาหารกลางวัน	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			7. สหับสนุนค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			8. ฝึกอบรมคณะกรรมการ	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			พัฒนาเด็ก			
			9. ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กก่อน	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			ประจำการ			
			10. ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กระหว่าง	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			ประจำการ			
		กระทรวงแรงงาน				
		- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	1. การส่งเสริมพัฒนาองค์กร	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ประชาชน (ตามโครงการ			
			ศูนย์ส่งเสริมวิชาชีพ			
			ประจำหมู่บ้าน			
		กระทรวงพัฒนาสังคมและ				
		ความมั่นคงของมนุษย์				
		- กรมพัฒนาสังคมและ	1. การส่งเสริมอาชีพผู้	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		สวัสดิการ	สูงอายุ และเงินพิเศษใน			
			ภาวะเศรษฐกิจถดถอย			
			2. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ			
			ซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้นศูนย์ฯ			
			ขอนแก่น เพื่อทำเป็นศูนย์การ			
			ศึกษาค้นคว้าและวิจัย			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ			
		ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ			
		สถานสงเคราะห์ แต่มีสถาน			
		ที่ตั้งแยกจากสถานสงเคราะห์			
		- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ			
		ในวัดโดยชุมชน จำนวน			
		200 แห่ง			
		3. สถานสงเคราะห์คนชรา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		จำนวน 13 แห่ง			
		4. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		พิการ			
		5. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		ผู้ป่วยเอดส์			
		1. การอนุญาตให้ควบคุมห้องพัก	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
	- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ	เอกชน ตาม พ.ร.บ.ห้องพัก			
	และพิทักษ์เด็ก เยาวชน	พ.ศ. 2507			
	ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ				
	ผู้สูงอายุ	2. งานสงเคราะห์และจัด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		สวัสดิการเด็กและเยาวชน			
		(อาหารเสริมนม)			
		3. งานสงเคราะห์และจัด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		สวัสดิการเด็กและเยาวชน			
		(อาหารกลางวัน)			
	- สำนักงานกิจการสตรีและ	1. การฌาปนกิจสงเคราะห์	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
	สถาบันครอบครัว	- การจดทะเบียนสมาคม			
		ฌาปนกิจสงเคราะห์			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- งานสถิติและทะเบียนสมาคม			
		ฉาปนกิจสงเคราะห์			
		- งานตรวจสอบสมาคม			
		ฉาปนกิจสงเคราะห์			
2.3 นันทนาการ					
2.3.1 การส่งเสริมกีฬา	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา				
	- การกีฬาแห่งประเทศไทย	1. สนามกีฬา	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
	และสำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ	- สนามกีฬาระดับจังหวัด			
		- สนามกีฬาระดับบรอง			
		2. ก่อสร้างลานเอนกประสงค์	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		3. กิจกรรมการจัดการจัดหาอุปกรณ์กีฬา	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
	- การกีฬาแห่งประเทศไทย	1. โครงการลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบล	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
2.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	กระทรวงมหาดไทย				
	- กรมโยธาธิการและผังเมือง	1. สวนสาธารณะ	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
2.4 การศึกษา					
2.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ	กระทรวงศึกษาธิการ				
	- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	1. การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		3. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
		ศึกษา (วิศดุการศึกษา)			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			4. โครงการถ่ายโอนกิจกรรม อาหารเสริม (นม)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			5. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับ มัธยมศึกษา)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			6. งานการศึกษาพิเศษ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			7. โครงการพัฒนาการศึกษา พิเศษ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			8. โครงการจัดการศึกษาเพื่อ คนพิการ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			9. งานจัดการศึกษาสงเคราะห์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			10. งานดำเนินการศึกษาพิเศษ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
		- สำนักงานปลัดกระทรวง	1. โครงการถ่ายโอนอาหาร กลางวัน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		กระทรวงวัฒนธรรม				
		- กรมการศาสนา	1. โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรม เด็กก่อนระดับประถมศึกษา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. โครงการถ่ายโอนกิจกรรม อาหารเสริม (นม)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
2.4.2 การจัดการศึกษาออก		กระทรวงศึกษาธิการ				

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
ระบบ		- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	1. การดำเนินงานที่อำนาจหนังสือ ประจำหมู่บ้าน/เทียบเท่า	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			2. การดำเนินงานห้องสมุด	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			ประชาชนตำบล/เทียบเท่า			
			3. ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			/เทียบเท่า			
			4. ศูนย์บริการการศึกษานอก	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			โรงเรียนระดับอำเภอ หรือ			
			ศูนย์บริการการศึกษาออก			
			โรงเรียนระดับเขต			
2.5 สาธารณสุข						
การสาธารณสุข การรักษา		กระทรวงสาธารณสุข				
พยาบาล และการป้องกัน		- กรมสุขภาพจิต	1. ส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกัน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
ควบคุมโรคติดต่อ			ปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่ม			
			เป้าหมาย			
		- กรมควบคุมโรค	1. การพัฒนาบุคลากรและชุมชน	กสพ.	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			เพื่อเฝ้าระวังป้องกันและควบคุม			
			โรคติดต่อ			
			2. การปฏิบัติการเฝ้าระวังและ	กสพ.	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			ดำเนินการป้องกันและควบคุม			
			โรคติดต่อใหม่ท้องถิ่น			
			3. การวินิจฉัยและรักษาพยาบาล	กสพ.	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			เบื้องต้น เช่น กิจกรรมค้นหา			
			เจาะเลือดตรวจในห้อยปฏิบัติ-			
			การ และจ่ายยาสำหรับโรค			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			มาลาเรียและโรคเท้าช้าง			
	- สำนักงานคณะกรรมการ	1. การผลิตสื่อ และ/หรือเผยแพร่	1. การผลิตสื่อ และ/หรือเผยแพร่	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
	อาหารและยา	ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร	ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร			
		ด้านอาหารและยา	ด้านอาหารและยา			
		2. การเสริมสร้างศักยภาพ	2. การเสริมสร้างศักยภาพ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		ผู้บริโภคและเรียกร้องสิทธิ	ผู้บริโภคและเรียกร้องสิทธิ			
		อันชอบธรรม	อันชอบธรรม			
		3. การสร้างและขยายเครือข่าย	3. การสร้างและขยายเครือข่าย	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		การมีส่วนร่วมในงานคุ้มครอง	การมีส่วนร่วมในงานคุ้มครอง			
		ผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของ	ผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของ			
		ผู้บริโภคในท้องถิ่น	ผู้บริโภคในท้องถิ่น			
		4. การตรวจสอบติดตามคุ้มครอง	4. การตรวจสอบติดตามคุ้มครอง	อปท.และรัฐร่วมดำเนินการ	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		ผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหาร	ผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหาร			
		ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่อง	ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่อง			
		สำอางค์ และวัตถุอันตราย	สำอางค์ และวัตถุอันตราย			
		ในสถานที่จำหน่ายตามที่ระบุ	ในสถานที่จำหน่ายตามที่ระบุ			
		ใน พ.ร.บ. แต่ละประเภท	ใน พ.ร.บ. แต่ละประเภท			
	- กรมการแพทย์	1. งานบริการสาธารณสุขเขต	1. งานบริการสาธารณสุขเขต	กสพ./อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		กทพ./ปริมณฑล/เขตเมือง	กทพ./ปริมณฑล/เขตเมือง			
		(รพ.ราชวิถี, รพ.เลิดสิน,	(รพ.ราชวิถี, รพ.เลิดสิน,			
		รพ.นพรัตน, รพ.เมตตา	รพ.นพรัตน, รพ.เมตตา			
		พระราชารักษ์, รพ.สงฆ์ และ	พระราชารักษ์, รพ.สงฆ์ และ			
		สถาบันสุขภาพเด็กฯ)	สถาบันสุขภาพเด็กฯ)			
	- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	1. การบริการตรวจวิเคราะห์	1. การบริการตรวจวิเคราะห์	กสพ.	กทพ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		ทางห้องปฏิบัติการ	ทางห้องปฏิบัติการ			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบการดำเนินการ		สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		1. การก่อสร้างสถานบริการใหม่	2. การเพิ่ม/ซ่อมแซม	กสพ.	กสพ.		
	- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ		เพิ่มเติม/ซ่อมแซม			กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			- การจัดหาครุภัณฑ์				
			2. โครงการประกันสุขภาพเพื่อ	กสพ.		กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			ดำเนินการตามนโยบายหลัก				
			ประกันสุขภาพถ้วนหน้า				
			(30 บาท รักษาทุกโรค)				
			3. สนับสนุนเงินทุนหมุนเพื่อ	อปท.ดำเนินการเอง		กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			พัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ				
			- พัฒนาหอกระจายข่าวสาร				
			- ผลัดสื้อพื้นบ้านและท้องถิ่น				
			- พัฒนาสื่อบุคคลในชุมชน				
			- พัฒนาพฤติกรรมสุขภาพที่				
			เป็นปัญหาสาธารณสุขของ				
			ท้องถิ่นโดยองค์กรชุมชน				
			- สนับสนุนกิจกรรมองค์กร				
			สุขบัญญัติ				
			- จัดกิจกรรมกลุ่มทางสังคม				
			ในท้องถิ่น				
			- กิจกรรมด้านการพัฒนา				
			สาธารณสุขมูลฐานในชุมชน				
	- กรมอนามัย		1. การแก้ไขปัญหาเด็กน้ำหนัก	อปท.ดำเนินการเอง		กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			ต่ำกว่าเกณฑ์				
			2. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	อปท.ดำเนินการเอง		กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			โดยสนับสนุนวัสดุ				

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- เวชภัณฑ์			
		- วัสดุอาหาร			
		3. ส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่มวัยเรียนและเยาวชน	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- เวชภัณฑ์			
		4. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงาน	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- เวชภัณฑ์			
		5. การส่งเสริมสุขภาพเด็กและ	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		กลุ่มผู้สูงอายุ			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		6. ทนตสารธารณสุข	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		7. งานโภชนาการ	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		8. งานวางแผนครอบครัวและ	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		พัฒนาประชากร			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		9. งานส่งเสริมการออกกําลังกาย	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		เพื่อสุขภาพ			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		10. งานเฝ้าระวังและพัฒนา	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		อนามัยสิ่งแวดล้อม			
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		11. งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		12. งานสุขาภิบาลอาหาร	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		- อุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น			
		(1) การพัฒนาความรู้และ			
		พฤติกรรมด้าน			
		สุขาภิบาลอาหาร			
		(2) การณรงค์กินเพื่อสัตว์			
		และปลาปรุงสุก			
		(3) การดำเนินงาน			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		สุขภาพโภชนาการในแหล่งท่องเที่ยว			
		13. งานพัฒนาอาชีพอาชีวะอหัมยและอาชีพเวชกรรม	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		14. การคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
		โดยสนับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ	กระทรวงพัฒนาสังคมและ				
เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	ความมั่นคงของมนุษย์				
	- การเคหะแห่งชาติ	1. การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549-2553
		- โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม			
		- โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่			
		2. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	
		- การจัดการบริการสาธารณะในชุมชน			
3. การจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย					
3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย	กระทรวงพาณิชย์				

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ		- กรมทะเบียนการค้า	1. นายตรวจมาตรฐาน ซึ่ง ดตง วัด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
ของประชาชน และการ			ตาม พ.ร.บ.มาตรฐาน ซึ่ง ดตง			
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ			วัด พ.ศ.2542 รวมทั้งอำนาจ			
ประชาชนในการพัฒนา			ในการให้คำรับรองเครื่องซึ่ง			
ท้องถิ่น			ดตง วัด ชันห์หลัง			
		สำนักงานกฤษฎีกา				
		- สำนักงานคณะกรรมการ	1. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		คุ้มครองผู้บริโภค	ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครอง			
			ผู้บริโภคและผู้บริโภค			
3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อย		กระทรวงมหาดไทย				
และความปลอดภัยในชีวิต		- กรมการปกครอง	1. ดำเนินการทะเบียนราษฎรและ	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
และทรัพย์สิน			บัตรประจำตัวประชาชน			
			2. การจัดทะเบียนส้วมสาธารณะ	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
			3. การอนุญาตให้จัดตั้งสถาน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			บริการ			
			4. การขออนุญาตตั้งโรงแรม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			5. การอนุญาตให้เล่นการพนัน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		กระทรวงพลังงาน				
		- กรมธุรกิจพลังงาน	1. การตรวจตราสถานที่เก็บ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
			รักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะ			
			ที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่าย			
			น้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)			
			2. การรับแจ้งการประกอบ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			กิจการและการตรวจตรา			
			2.1 สถานที่เก็บรักษาน้ำมัน			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		เชื้อเพลิงลักษณะที่สอง			
		(โรงงานขนาดเล็กเพื่อการ			
		เกษตร)			
		2.2 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง			
		(ปีมั่งคั่งยี่สิบสามทาง			
		ขนาดเล็ก)			
		2.3 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท ง. (ปีมั่งคั่งยี่สิบสาม			
		ปีมั่งคั่งยี่สิบสาม)			
		2.4 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท จ. ลักษณะที่หนึ่ง			
		(สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก)			
		3. การอนุญาตประกอบกิจการ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		และตรวจตรา			
		3.1 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท ก. (สถานีบริการ			
		มาตรฐานบนถนนใหญ่)			
		3.2 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท ข. (สถานีบริการ			
		มาตรฐานขนาดเล็กในซอย)			
		3.3 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท ค. ลักษณะที่สอง			
		(ปีมั่งคั่งยี่สิบสามทาง			
		ขนาดใหญ่)			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		3.4 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่กับน้ำมันเบนซิน)			
	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก				
	นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ				
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. การออกใบสั่งการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2. อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม พ.ศ. 2522			
		2.1 พ.ร.บ.จราจรทางบก 2522	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่น			
		2.3 พ.ร.บ.ต่าง ๆ ดังนี้			
		- พ.ร.บ.รักษาคล่อง รศ.121			
		- พ.ร.บ.ตามช้าง รศ.127			
		- พ.ร.บ.คนและคูน้ำ รศ.250			
		- พ.ร.บ.กำจัดผักตบชวา			
		พ.ศ.2446			
		- พ.ร.บ.สำหรับรักษาช้างป่า			
		พ.ศ. 2464			
		- พ.ร.บ.ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2481			
		- พ.ร.บ.สัตวพาหนะ พ.ศ.2482			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการชอพาน			
		พ.ศ.2484			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร			
		พ.ศ. 2487			
		- พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ .			
		พ.ศ. 2499			
		- พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครอง			
		สัตว์ป่า พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรค			
		สัตว์ พ.ศ. 2505			
		- พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร			
		พ.ศ. 2522			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าและ			
		การจำหน่ายเนื้อสัตว์			
		พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535			
		พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.การสาธารณสุข			
		พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.การรักษาความสะอาด			
		และความเรียบร้อย			
		ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535			
	กระทรวงคมนาคม				
	- กรมการขนส่งทางบก	1. การรับผิดชอบเบียดตาม พ.ร.บ.	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		รถยนต์ พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.			
		การขนส่งทางบก พ.ศ.2522			
		และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ.2478			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบการดำเนินการ		สถานะของภารกิจ		ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น	
	กระทรวงการคลัง		การอนุญาตให้ขายสุรา		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549	
	- กรมสรรพสามิต		2. การอนุญาตให้ขายยาสูบ		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549	
4. การวางแผน การส่งเสริมการ										
ลงทุน พาณิชยกรรม และ										
การท่องเที่ยว										
4.1 การวางแผน	กระทรวงมหาดไทย									
	- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ		1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น		อปท.ดำเนินการเอง		กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว		-	
			- กำหนดทิศทางการและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น							
			- กำหนดแผนงาน/โครงการและงบประมาณของ อปท.ทุกรูปแบบ							
			- การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน							
			- การกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน							
			- การติดตามและประเมินผล							
			2. การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด		อปท.ดำเนินการเอง		กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว		-	
			- กำหนดทิศทางการและแนวทาง							
			การพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการพัฒนาของประชาชน							
			- การประสานการจัดทำแผน							

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			พัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด			
			3. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน	อปท.ดำเนินการเอง	กทผ.ดำเนินการอยู่แล้ว	-
4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
		- กรมส่งเสริมการเกษตร	1. ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรกรชุมชน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			เทคโนโลยีเกษตรกรชุมชน			
			- ถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรกรชุมชน			
			- การลงทุนทางธุรกิจเกษตร			
			- การจดทะเบียนสมาชิก			
			- การตั้งศูนย์และให้บริการ			
4.4 การพาณิชย์กรม		กระทรวงพาณิชย์				
		- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	1. งานทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์			
			พ.ศ. 2499			
4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม		กระทรวงอุตสาหกรรม				
		- กรมโรงงานอุตสาหกรรม	1. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			2. การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2			
			3. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			4. การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			5. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กใน อปท. พื้นที่ที่ไม่มีผลกระทบ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			- การศึกษาริวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- กรมควบคุมมลพิษ	1. งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			สถานการณ์มลพิษในท้องถิ่น			
			ของตน			
			1.1 งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ			
			- แม่น้ำสายหลัก			
			- ลำน้ำสาขาและแหล่งน้ำปิด			
			- น้ำทะเลชายฝั่ง			
			1.2 งานตรวจสอบคุณภาพ			
			อากาศและเสียง			
			- ตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ			
			ทางอากาศและเสียงจาก			
			ยานพาหนะ			
			- พื้นที่ที่มีสถานีดตรวจวัดคุณภาพ			
			อากาศตั้งอยู่			
			- พื้นที่ที่ไม่ได้สถานีดตรวจวัด			
			คุณภาพอากาศ			
			- พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหา			
			มลพิษทางอากาศสูง หรือใน			
			พื้นที่ที่ต้องมีการจัดการ			
			คุณภาพอากาศในระดับภาค			
			เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรม			
			เป็นต้น			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบการดำเนินการ		สถานะของภารกิจ		ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น	
				2. การดำเนินการตามกฎหมาย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว			
				ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม				*อปท.มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว			
				คุณภาพสิ่งแวดล้อม							
				กระทรวงมหาดไทย							
				- กรมโยธาธิการและผังเมือง	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว		-			
				- ระบบบำบัดน้ำเสียจำนวน 23 โครงการ							
				2. การจัดการขยะมูลฝอย	อปท.ดำเนินการเอง	กทม.ดำเนินการอยู่แล้ว		-			
				- ระบบกำจัดมูลฝอยจำนวน 2 โครงการ							
				กระทรวงมหาดไทย							
				- กรมการปกครอง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว			
				ป้องกันที่สาธารณะประโยชน์				*เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. อยู่แล้ว			
				ประเภทพลเรือนใช้ประโยชน์ร่วมกัน							
				1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว			
				- กรมที่ดิน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว			
				กระทรวงวัฒนธรรม							
				- กรมศิลปากร	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน		2549			
				โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน		2549			

ตารางที่ 4

แนวทางการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2 (เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)

ประเภท อปท.

- เทศบาลขนาดเล็ก, อบต. ขนาดกลาง, เล็ก จำนวน 179 ภารกิจ
- เทศบาลขนาดกลาง, อบต. ขนาดใหญ่ จำนวน 205 ภารกิจ
- เทศบาลขนาดใหญ่, เมืองพัทยา จำนวน 235 ภารกิจ

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
1. โครงสร้างพื้นฐาน					
1.1 การคมนาคมและการขนส่ง					
1.1.1 ทางบก					
- งานก่อสร้างและบำรุงรักษา					
ถนนและสะพาน	กระทรวงคมนาคม				
	- กรมทางหลวง	1. งานลาดยางทางหลวงชนบท	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		2. งานบำรุงรักษาทางหลวง	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
	- กรมทางหลวงชนบท	1. ทางหลวงชนบท (ถนนภายในหมู่บ้าน)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		2. ทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		3. งานบำรุงรักษาทาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		4. โครงการปรับปรุงสะพานไม้	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		เป็นสะพาน ค.ส.ล. (ความยาว			
		ช่วงไม่เกิน 10 ม. ความยาวรวม			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			ไม่เกิน 50 ม.)			
			5. งานก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			6. ก่อสร้างทางลาดยาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			7. ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล.	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			8. ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล. (เป็นกิจกรรมที่อยู่บนเส้นทาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			สายเก่าของ ร.พ.ช. ในกิจกรรม			
			การซ่อมบำรุงทาง)			
			9. ป้องกันการกัดเซาะตลิ่งสะพาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			(เป็นกิจกรรมที่ใช้เทคนิค			
			วิชาการเฉพาะและดำเนินการ			
			บนเส้นทางเก่า)			
			10. บำรุงปกติผิวจราจรลูกรัง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			11. บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			12. บำรุงผิวปกติจราจรคอนกรีต	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			13. เสริมผิวลูกรัง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			14. เสริมผิวลาดยาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			15. เสริมผิวลาดยางแบบ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			แอสฟัลติก			
			16. บูรณะลาดยางและปรับปรุงทาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			17. สักรวดความเหมาะสมทาง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		วิศวกรรม			
	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
	- กรมส่งเสริมสหกรณ์	1. การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
		2. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
	- สำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	1. บำรุงรักษาถนนลูกรัง	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
- สถานีขนส่ง	กระทรวงคมนาคม				
	- กรมการขนส่งทางบก	1. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของอปท. นั้น	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งภายในเขตจังหวัด	คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		3. การอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด	คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
- วิศวกรรมจราจรทางบก	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ				
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. วิศวกรรมจราจรทางบก	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
1.1.2 ทางน้ำ					
- การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	กระทรวงคมนาคม				
	- กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	1. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นเชิงลาดลง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ใน อปท. นั้น ๆ เพียง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			แห่งเดียว			
			2. ร้องนำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			งานดูแลและบำรุงรักษาร่องน้ำ			
			3. การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ล้ำล้ำแม่น้ำ			
		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
		- กรมชลประทาน	1. การดูแลบำรุงรักษารังการปรับปรุง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			โครงการชลประทานขนาดเล็ก			
			2. การดูแลบำรุงรักษาทงน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. การดูแลรักษารังการปรับปรุง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			โครงการชลประทานระบบท่อ			
			4. บำรุงรักษาทงชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
1.2 สาธารณูปโภค						
		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
		- กรมชลประทาน	1. โครงการขุดลอกหนองน้ำและ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			คลองธรรมชาติ			
			2. งานจัดสรรน้ำในระดัปลงนา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			และ/หรือคันคู			
			3. การสูบน้ำออกเขตชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- กรมส่งเสริมสหกรณ์	1. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. ซ่อมแซมคลองส่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. ซ่อมแซมระบบชลประทาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			4. ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			5. ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			6. ขุดสระน้ำสาธารณะ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			1. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			2. ขุดลอกคลอง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. ขุดลอกแหล่งน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			4. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			5. การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			6. การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			1. การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			1. งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			กระทรวงมหาดไทย			
			- กรมการปกครอง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ			
			- กรมทรัพยากรน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			มาตรฐาน ก และ ข			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			2. ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (หัวฝืดิน)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. ถึงเก็บน้ำแบบ ฝ.99	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			4. ประปาหมู่บ้านแบบบวดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ขนาดกลาง			
			5. ประปาหมู่บ้านแบบบวดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ขนาดใหญ่			
			6. ประปาหมู่บ้านแบบฝืดิน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			7. ประปาหมู่บ้านแบบฝืดิน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ขนาดใหญ่			
			8. ทดสอบปริมาณน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			9. ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			10.สำรวจกำหนดที่	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			11. ชุดสระ/ชุดลอกหนองน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			12. ก่อสร้างระบบประปาชนบท	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			13. ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ประปาชนบท			
			14. ถึงเก็บน้ำขนาดเล็ก อาทิเช่น	อปท.ดำเนินการเอง	ภารกิจใหม่	2549
			ถึงเก็บน้ำขนาดบรรจุ 30			
			ลบ.ม. (ฝ.30), ถึงเก็บน้ำ			
			ขนาดความจุ 33 ลบ.ม.			
			(ฝ.33) และถึงเก็บน้ำขนาด			
			ความจุ 4 ลบ.ม. (ค.4/4.5)			
			ฯลฯ			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	1. บ่อบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			2. งานจัดหาหัว	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. พัฒนาปาล์มน้ำมัน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			4. เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			มีโยก			
			5. ค่าทดสอบหลุมเจาะ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			6. สืบสวนแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			7. ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			แบบท่อลึก			
			8. โครงการเร่งรัดการขยาย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ระบบประปาชนบท			
			9. การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
		- กรมชลประทาน	1. โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำ			
			ด้วยไฟฟ้า ประกอบด้วย			
			- งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำตาม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			คอนกรีตทั้งสายหลักและสายย่อย			
			- งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- งานประสานจัดตั้งสหกรณ์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ผู้ใช้น้ำ			
1.3 สาธารณูปการ						
การจัดให้มีและควบคุมตลาด		กระทรวงสาธารณสุข				
		- กรมอนามัย	1. การจัดให้มีและควบคุมตลาด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
1.4 การผังเมือง		กระทรวงมหาดไทย				
		- กรมโยธาธิการและผังเมือง	1. งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวม	Pilot Project	ยังไม่ถ่ายโอน	2549-2553

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
1.5 การควบคุมอาคาร	กระทรวงมหาดไทย	กรมโยธาธิการและผังเมือง	1. การควบคุมอาคาร	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. การเปรียบเทียบปรับคดี	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ความผิดตามกฎหมายว่าด้วย			
			การควบคุมอาคาร			
2. งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต						
2.1 การส่งเสริมอาชีพ	กระทรวงมหาดไทย					
		กรมการพัฒนาชุมชน	1. สนับสนุนกิจกรรมส่งเสริม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ			
			2. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			กลุ่มอาชีพ			
			3. สนับสนุนกิจกรรมหมู่บ้าน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง			
			4. สนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่ม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ออมทรัพย์เพื่อการผลิต			
			5. สนับสนุนการค้าងงาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			พัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี			
	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์					
		กรมส่งเสริมการเกษตร	1. การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้อง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			กับการเกษตร			
			2. การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตร	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ระดับตำบล			
			3. การบริการข้อมูลและเผยแพร่	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ประชาสัมพันธ์ (ข้อมูลการผลิต,			
			การตลาด, เทคโนโลยี)			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			4. การรวบรวมส่งเสริมพัฒนา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			มูลนิธิปัญญาท้องถิ่น			
			5. การช่วยเหลือผู้ประสบภัย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ธรรมชาติ			
			6. การสำรวจช่วยเหลือป้องกัน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			กำจัดศัตรูพืช			
			7. การฝึกอบรมอาชีพ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			8. การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			9. การกระจายพันธุ์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- กรมประมง	1. การส่งเสริมการเพาะเลี้ยง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			สัตว์น้ำ			
		- กรมปศุสัตว์	1. กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกร	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			2. กลุ่มสัตว์ปีกเปิด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			3. กลุ่มสัตว์ปีกพื้นบ้าน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			4. การสำรวจข้อมูลครัวเรือน	อปท.ดำเนินการเอง	ภารกิจใหม่	2549
			ผู้เลี้ยงสัตว์ ปี 2551			
		กระทรวงแรงงาน				
		- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	1. สำรวจความต้องการในการ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			พัฒนาอาชีพ			
		กระทรวงอุตสาหกรรม				
		- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	1. งานฝึกอบรมอุตสาหกรรมใน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ครอบครัวและทัศนคติกรมไทย			
2.2 งานสวัสดิการสังคม						
การสังคมสงเคราะห์		กระทรวงมหาดไทย				

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบการดำเนินการ		สถานะของภารกิจ		ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น	
พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส		- กรมการพัฒนาชุมชน		1. ก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	เด็กเล็ก		อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				2. ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก							
				3. สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				4. สนับสนุนเครื่องเล่นประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				5. การพัฒนาเด็กโดยหน่วยพัฒนาเด็กเคลื่อนที่			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				6. สนับสนุนอาหารเสริม (นม)			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				7. สนับสนุนอาหารกลางวัน			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				8. สนับสนุนค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				9. สนับสนุนเงินสมทบกองทุนประกันสังคมสำหรับผู้ดูแลเด็ก							
				10. ฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				11. ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กก่อนประถมศึกษา			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				12. ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กระหว่างประถมศึกษา			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				กระทรวงแรงงาน							
				- สำนักงานปลัดกระทรวง			อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				ประชาชน (ตามโครงการศูนย์ส่งเสริมสุขภาพ)							

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			ประจำหมู่บ้าน)			
		กระทรวงพัฒนาสังคมและ				
		ความมั่นคงของมนุษย์				
		- กรมพัฒนาสังคมและ	1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		สวัสดิการ	สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษใน			
			ภาวะเศรษฐกิจถดถอย			
			2. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ			
			ซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้นศูนย์ฯ			
			ขอนแก่น เพื่อทำเป็นศูนย์การ			
			ศึกษาค้นคว้าและวิจัย			
			- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ			
			ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ			
			สถานสงเคราะห์ แต่มีสถานที่			
			ที่ตั้งแยกจากสถานสงเคราะห์			
			- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ			
			ในวัดโดยชุมชน จำนวน			
			200 แห่ง			
			3. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			พิการ			
			4. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ผู้ป่วยเอดส์			
			1. การอนุญาตให้ควบคุมหอพัก	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ	เอกชน ตาม พ.ร.บ.หอพัก			
		และพิทักษ์เด็ก เยาวชน				
		ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ	พ.ศ. 2507			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
2.4 การศึกษา						
2.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ	กระทรวงศึกษาธิการ					
	- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน		1. การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			2. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			3. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			4. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			5. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา)	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			6. งานการศึกษาพิเศษ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			7. โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			พิเศษ			
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			8. โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
			10. งานดำเนินการศึกษาพิเศษ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ในโรงเรียนมัธยมศึกษา			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)			
	- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	1. โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กระทรวงวัฒนธรรม				
	- กรมการศาสนา	1. โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		2. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก				
	นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ				
	- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. การให้การศึกษาแก่ชาวเขาและประชาชนห่างไกลคมนาคม (โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม))	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
2.4.2 การจัดการศึกษาออก					
ระบบ	กระทรวงศึกษาธิการ				
	- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	1. การดำเนินงานที่อำเภอน้ำหนาว ประจำหมู่บ้าน/เทียบท่า	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		2. การดำเนินงานห้องสมุดประชาชนตำบล/เทียบท่า	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		3. ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนระดับอำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนระดับเขต	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		4. โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม) สำหรับนักเรียนภูเข	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
2.5 สาธารณสุข						
การสาธารณสุข การศึกษา	กระทรวงสาธารณสุข					
พยาบาล และการป้องกัน	- กรมสุขภาพจิต		1. ส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกัน			
ควบคุมโรคติดต่อ			ปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมาย	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
	- กรมควบคุมโรค		1. การพัฒนาบุคลากรและชุมชน	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			เพื่อเฝ้าระวังป้องกันและควบคุม			
			โรคติดต่อ			
			2. การปฏิบัติการเฝ้าระวังและ	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ดำเนินการป้องกันและควบคุม			
			โรคติดต่อในท้องถิ่น			
			3. การวินิจฉัยและรักษาพยาบาล	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			เบื้องต้น เช่น กิจกรรมค้นหา			
			เจาะเลือดตรวจในท้องปฏิบัติ-			
			การ และจ่ายยาสำหรับโรค			
			มาลาเรียและโรคเท้าช้าง			
			4. สนับสนุนเงินทุนหนุนในการ	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			สงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน			
			ค่าสังคมสงเคราะห์และค่า			
			ฌาปนกิจ			
			5. สนับสนุนเงินทุนหนุนค่าอาหาร	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ผู้ป่วยโรคเรื้อน			
	- สำนักงานคณะกรรมการ		1. การผลิตสื่อ และ/หรือเผยแพร่	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
	อาหารและยา		ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร			
			ด้านอาหารและยา			
			2. การเสริมสร้างศักยภาพ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			ผู้บริโภคและเรียกร้องสิทธิ			
			อันชอบธรรม			
			3. การสร้างและขยายเครือข่าย	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			การมีส่วนร่วมในงานคุ้มครอง			
			ผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของ			
			ผู้บริโภคในท้องถิ่น			
			4. การตรวจสอบติดตามคุ้มครอง	อปท.และรัฐร่วมดำเนินการ	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหาร			
			ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่อง			
			สำอางค์ และวัตถุอันตราย			
			ในสถานที่จำหน่ายตามที่ระบุ			
			ใน พ.ร.บ. แต่ละประเภท			
		- กรมการแพทย์	1. งานบริการสาธารณสุขเขต	กสพ./อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			กทพ./ปริมณฑล/เขตเมือง			
			(รพ.ราชวิถี, รพ.เลิดสิน,			
			รพ.นพรัตน, รพ.เมตตา			
			พระราชารักษ์, รพ.สงฆ์ และ			
			สถาบันสุขภาพเด็กฯ)			
		- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	1. การบริการตรวจวิเคราะห์	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ทางห้องปฏิบัติการ			
		- สำนักงานเลขาธิการฯ	1. การก่อสร้างสถานบริการใหม่	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			เพิ่มเติม/ซ่อมแซม			
			- การจัดหาครุภัณฑ์			
			2. โครงการประกันสุขภาพเพื่อ	กสพ.	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
			ดำเนินการตามนโยบายหลัก			

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนรายการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
			ประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท ทั่วทุกโรค)			
			3. สหับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการ พัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- พัฒนาหอกระจายข่าวสาร			
			- ผลัดสื้อพื้นบ้านและท้องถิ่น			
			- พัฒนาสื่อบุคคลในชุมชน			
			- พัฒนาพฤติกรรมสุขภาพที่			
			เป็นปัญหาสาธารณสุขของ			
			ท้องถิ่นโดยองค์กรชุมชน			
			- สหสนับสนุนกิจกรรมรณรงค์			
			สุขบัญญัติ			
			- จัดกิจกรรมกลุ่มทางสังคม			
			ในท้องถิ่น			
			- กิจกรรมด้านการพัฒนา			
			สาธารณสุขมูลฐานในชุมชน			
		- กรมอนามัย	1. การแก้ไขปัญหาเด็กน้ำหนัก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			ต่ำกว่าเกณฑ์			
			2. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			โดยสนับสนุนวัสดุ			
			- โฆษณาและเผยแพร่			
			- เวชภัณฑ์			
			- วัสดุอาหาร			
			3. ส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่ม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			วัยเรียนและเยาวชน			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		โดยสับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- เวชภัณฑ์			
		4. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงาน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		โดยสับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- เวชภัณฑ์			
		5. การส่งเสริมสุขภาพเด็กและกลุ่มผู้สูงอายุ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		โดยสับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		6. ทันตสาธารณสุข	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		7. งานโภชนาการ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		8. งานวางแผนครอบครัวและ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		พัฒนาประชากร			
		โดยสับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		9. งานส่งเสริมการออกกำลังกาย	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		เพื่อสุขภาพ			
		โดยสับสนุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		10. การพัฒนาอนามัยชุมชน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		บนพื้นที่สูง			
		โดยสับสมุนวัสดุ			
		- อาหาร			
		11. สับสมุนเงินอุดหนุนพี่เลี้ยงเด็ก	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		ในศูนย์สาธิตเพื่อการพัฒนาเด็กเล็ก			
		12. สับสมุนเงินอุดหนุนภาคเอกชน	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		ที่ให้บริการทำหมัน			
		13. งานเฝ้าระวังและพัฒนาอนามัยสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสับสมุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		14. จัดหาและพัฒนาผ้าใส่สะอาด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสับสมุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		- เงินอุดหนุนสมทบในการ			
		ปรับปรุง (ประปาหมู่บ้าน)			
		15. งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสับสมุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		16. งานสุขาภิบาลอาหาร	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสับสมุนวัสดุ			
		- โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- อุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น (1) การพัฒนาความรู้และ พฤติกรรมด้าน สุขาภิบาลอาหาร			
		(2) การรณรงค์กินเนื้อสัตว์ และปลาปรุงสุก			
		(3) การดำเนินงาน สุขาภิบาลอาหารใน แหล่งท่องเที่ยว			
		17. งานพัฒนาอาชีพอนามัยและ อาชีพเวชกรรม	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสนับสนุนวัสดุ - โฆษณาและเผยแพร่			
		- วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์			
		18. การคุ้มครองสุขภาพจาก มลพิษ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		โดยสนับสนุนวัสดุ - โฆษณาและเผยแพร่			
2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชน แออัดและการจัดการ	กระทรวงพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์				
เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	- การเคหะแห่งชาติ	1. การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด - โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด ในที่ดินเดิม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่			
		2. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		สำหรับผู้รับรายได้น้อย			
		- การจัดการบริการสาธารณะ			
		ในชุมชน			
3. การจัดระเบียบชุมชน/สังคม					
และการรักษาความสงบ					
เรียบร้อย					
3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย	กระทรวงพาณิชย์				
ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ	- กรมทะเบียนการค้า	1. นายตรวจมาตราซึ่ง ดวง วัด	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
ของประชาชน และการ		ตาม พ.ร.บ. มาตราซึ่ง ดวง			
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ		วัด พ.ศ. 2542 รวมทั้งอำนาจ			
ประชาชนในการพัฒนา		ในการให้คำรับรองเครื่องซึ่ง			
ท้องถิ่น		ดวง วัด ชัยหลวง			
	สำนักงานกฤษฎีกา				
	- สำนักงานคณะกรรมการ	1. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
	คุ้มครองผู้บริโภค	ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครอง			
		ผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค			
3.2 การป้องกันและบรรเทา	กระทรวงมหาดไทย				
สาธารณภัย	- กรมป้องกันและบรรเทา	1. อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
	สาธารณภัย	ฝ่ายพลเรือนในเขต อบต.			
		2. การช่วยเหลือผู้ประสบภัย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
		เบื้องต้น			
3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อย	กระทรวงมหาดไทย				
และความปลอดภัยในชีวิต	- กรมการปกครอง	1. การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
และทรัพย์สิน		ตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น			

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		ประเภท ก. (สถานีบริการ			
		มาตรฐานบนถนนใหญ่)			
		3.2 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท ข. (สถานีบริการ			
		มาตรฐานขนาดเล็กในซอย)			
		3.3 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท ค. ลักษณะที่สอง			
		(ปริมณฑลเขตเศรษฐกิจขนาดใหญ่)			
		3.4 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง			
		ประเภท จ. ลักษณะที่สอง			
		(สถานีบริการทางน้ำขนาด			
		ใหญ่เก็บน้ำมันเบนซิน)			
		ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก			
		นายกรัฐมนตรี กระทรวงฯ			
		- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ			
			1. การออกใบสั่งการกระทำผิด	อปท.ดำเนินการเอง	2549
			ตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก		
			พ.ศ. 2522		
			2. อำนาจระเบียบเทียบปรับ	อปท.ดำเนินการเอง	2549
			2.1 พ.ร.บ.จราจรทางบก 2522		
			2.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่น		
			2.3 พ.ร.บ.ต่าง ๆ ดังนี้		
			- พ.ร.บ.รักษาคانون รศ.121		
			- พ.ร.บ.ตามช้าง รศ.127		
			- พ.ร.บ.คันและคูน้ำ รศ.250		
			- พ.ร.บ.กำจัดผักตบชวา พ.ศ.2446		

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ย้ายโอนให้เสร็จสิ้น
		- พ.ร.บ.สำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464			
		- พ.ร.บ.ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน			
		พ.ศ. 2481			
		- พ.ร.บ.สัตว์พาหนะ พ.ศ.2482			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการขอตาน พ.ศ.2484			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487			
		- พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499			
		- พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า			
		พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์			
		พ.ศ. 2505			
		- พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522			
		- พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าและการจำหน่าย			
		เนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่			
		พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535			
		- พ.ร.บ.การรักษาความสะอาด			
		และความเป็นระเบียบเรียบร้อย			
		ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535			
	กระทรวงการคลัง				
	- กรมสรรพสามิต	1. การอนุญาตให้ขายสุรา	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
		2. การอนุญาตให้ขายยาสูบ	อปท.ดำเนินการเอง	ยังไม่ถ่ายโอน	2549
4. การวางแผน การส่งเสริมการ					
ลงทุน พาณิชยกรรม และ					

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
การท่องเที่ยว						
4.1 การวางแผน	กระทรวงมหาดไทย					
	- สำนักงานปลัดกระทรวงฯ		1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- กำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น			
			- กำหนดแผนงาน/โครงการและงบประมาณของ อปท.ทุกรูปแบบ			
			- การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน			
			- การกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน			
			- การติดตามและประเมินผล			
	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์					
	- กรมส่งเสริมการเกษตร		1. ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
			- ถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
4.3 การส่งเสริมการลงทุน	กระทรวงอุตสาหกรรม					
	- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		1. งานบริการข้อมูลนักลงทุน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			2. การศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
			3. งานเผยแพร่ข้อมูลการลงทุน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549
4.4 การพาณิชย์	กระทรวงพาณิชย์					

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ภารกิจที่ถ่ายโอน		รูปแบบการดำเนินการ		สถานะของภารกิจ		ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น	
		- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	1. งานทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
4.5	การพัฒนาอุตสาหกรรม	กระทรวงอุตสาหกรรม									
		- กรมโรงงานอุตสาหกรรม	1. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549		
			2. การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549		
			3. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549		
			4. การตรวจสอบกรณั้โรงงานก่อเหตุเดือดร้อน		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549		
			5. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กใน อปท. หนึ่งที่มีผลกระทบกับอีก อปท. อื่น รวมทั้งการควบคุม ดูแล ตรวจสอบตรา การดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไข วิธีการ และมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด		อปท.ดำเนินการเอง		ยังไม่ถ่ายโอน		2549		
4.6	การท่องเที่ยว	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา									
		- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	1. การวางแผนการท่องเที่ยว		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
			2. การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
			3. การทำสื่อประชาสัมพันธ์		อปท.ดำเนินการเอง		ถ่ายโอนแล้ว		ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว		
5.	การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม										

ด้าน/ภารกิจ		ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาป่า	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรมป่าไม้ กรมประมง	1. งานพัฒนาป่าชุมชน 1.1. ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)	อปท.ดำเนินการเอง อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ	กระทรวงอุตสาหกรรม	กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่	1. การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.ร.พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง	อปท.ดำเนินการเอง อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ	กรมทรัพยากรธรณี	1.1 การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม /การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กรมทรัพยากรธรณี	กรมทรัพยากรธรณี	1.2 การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กรมทรัพยากรธรณี	กรมทรัพยากรธรณี	1.3 การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กรมทรัพยากรธรณี	กรมทรัพยากรธรณี	1.4 การศึกษาวิจัยเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กรมทรัพยากรธรณี	กรมทรัพยากรธรณี	1.5 งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
	กรมควบคุมมลพิษ	กรมควบคุมมลพิษ	1. งานติดตามตรวจสอบคุณภาพ	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
		สิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงาน			
		สถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน			
		1.1 งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ			
		- แม่น้ำสายหลัก			
		- ลำน้ำสาขาและแหล่งน้ำปิด			
		- น้ำทะเลชายฝั่ง			
		1.2 งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง			
		- ตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ			
		ทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะ			
		- พื้นที่ที่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพ			
		อากาศตั้งอยู่			
		- พื้นที่ที่ไม่ได้สถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ			
		- พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหามลพิษ			
		ทางอากาศสูง หรือในพื้นที่ที่ต้องมีการ			
		จัดการคุณภาพอากาศในระดับภาค			
		เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น			
		2. การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม		*อปท.มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว	
		กระทรวงมหาดไทย			
		- กรมโยธาธิการและผังเมือง	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- ระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน 23 โครงการ			
		2. การจัดการขยะมูลฝอย	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว
		- ระบบกำจัดขยะมูลฝอย			
		จำนวน 2 โครงการ			
5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ	กระทรวงมหาดไทย				

ด้าน/ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	รูปแบบการดำเนินการ	สถานะของภารกิจ		ปีที่ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้น
				ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
	- กรมการปกครอง	1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
		ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน				
	- กรมที่ดิน	1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	อปท.ดำเนินการเอง	ถ่ายโอนแล้ว	ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว	
				*เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. อยู่แล้ว		
6. ศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น						
การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม	กระทรวงวัฒนธรรม					
ดูแล รักษาโบราณสถาน	- กรมศิลปากร	1. การบำรุงรักษาโบราณสถาน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549	
โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑ์สถาน		2. การดูแลรักษาโบราณสถาน	อปท.ดำเนินการเอง	ทยอยถ่ายโอน	2549	
แห่งชาติ		ในระดับท้องถิ่น				

ที่มา: ร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ 2
 คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อทบทวนและปรับปรุงภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2548