

## การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออก : ความก้าวหน้าและประเด็นปัญหา

วสันต์ เหลืองประภัสร์\*

กัญญารักษ์ อยู่เมือง\*\*

เบญจมาภรณ์ ธนธรรมรัตน์\*\*\*

### บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในพื้นที่ตรวจราชการเขต ๓ ซึ่งประกอบไปด้วย ๗ จังหวัดในภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เพื่อประเมินถึงความก้าวหน้าและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และพระราช-

บัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจนั้นดำเนินไปอย่างจำกัดมาก การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ เกิดความสำเร็จแต่เพียงบางด้าน หัวใจสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้าและประสบกับอุปสรรคมากมาย เกิดจากกระบวนการของการถ่ายโอนซึ่งยังขาดความเป็นระบบระเบียบและความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ในการถ่ายโอนยังมีอยู่จำกัด

\* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และรองประธานศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจท้องถิ่น มหาวิทยาลัยบูรพา

\*\* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

\*\*\* เจ้าหน้าที่วิจัยประจำโครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน) กับสถาบันการศึกษา เพื่อสร้างเครือข่ายการติดตามผลการกระจายอำนาจ

## Abstract

This article is recapitulated from the research project on 'Evaluating Thai Decentralization Process 2004: A Case in the Seven Eastern Provinces'. The study is aimed to grasp with progress and obstacles on the ongoing process of devolving central government's functions and administrative resources to local authorities framed by the 1999 Decentralization Plan. The study has shown that the implementing process has faced many problems in which resulted in its slow movement according to the 1999 plan. The devolved functions are success only in two areas which are infrastructure and social welfare. The main problems are stem from the implementing process which has no systematic procedures and the proper legal mechanism to force the central government departments in cooperating and participating.

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางรากฐานและเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของไทยอย่างมีนัยสำคัญ ทิศทางหนึ่งของแนวทางการปฏิรูปได้แก่ความพยายามที่จะลดสถานะการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยโดยอาศัยกระบวนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๑๖ ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๕๐) นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ย้ำเน้นความสำคัญและกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๘ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๘๒-๒๘๐ กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่อิสระแกท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังตามความพร้อมของท้องถิ่น การกำกับดูแลเพื่อให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม แต่ทั้งนี้ก็ต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ๒๕๕๐, ๑๑ ตุลาคม, หน้า ๗๓-๗๖) ภายใต้อำนาจแห่งการเช่นนี้ นำมาซึ่งการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งนับเป็นเครื่องมือสำคัญในการเร่งรัดและผลักดันให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ และทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ จากเดิมที่อยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นกฎหมายเพื่ออนุวัติตามมาตรา ๒๘๔ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ (วุฒิสาร ตันไชย, ๒๕๔๖).

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ม.ป.ป.)

## ๑. กรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจ

กรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจ คือ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเอง ดำเนินการแทนรัฐ รัฐทำในส่วนที่เกินความสามารถและกำกับดำนนโยบาย ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น การบริหารมีความโปร่งใส การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการ ๓ ด้าน คือ หนึ่ง ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยว และควมมีเอกภาพของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบประชาธิปไตย

สอง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการมุ่งเน้นเฉพาะในเชิงนโยบายและกฎหมายเท่าที่จำเป็น

สาม ด้านประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานโดยคำนึงถึงคุณภาพของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ทั้งนี้ จะมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรืออย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่าเดิม ขณะเดียวกันกระบวนการบริหารจัดการของท้องถิ่นก็ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการมากขึ้น

## ๒. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจคือการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ โดยท้องถิ่นที่มีความพร้อมภายใน ๔ ปี ท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมภายใน ๑๐ ปี กำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นตามความต้องการและจำเป็น จัดระบบถ่ายโอนบุคลากร และปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องแนวทางการกระจายอำนาจ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี ๕ ประการ คือ

๑) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้ดำเนินการภายใน ๔ ปี สำหรับที่ยังไม่พร้อมภายใน ๔ ปี ให้ดำเนินการภายใน ๑๐ ปี

๒) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่อย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี ๒๕๕๔ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕

๓) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) จัดระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

๕) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

## การติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ

การติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ภายในพื้นที่ตรวจราชการเขต ๓ ซึ่งประกอบไปด้วย ๗ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงใต้แก่ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด ได้ดำเนินการโดยความร่วมมือระหว่างภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และ

สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกับสถาบันการศึกษาเพื่อสร้างเครือข่ายการติดตามผลการกระจายอำนาจ

ทั้งนี้ กระบวนการติดตามและประเมินผลดังกล่าว คณะผู้วิจัยเพื่อติดตามผลได้ดำเนินการภายใต้กรอบที่กำหนดร่วมกันเพื่อประเมินความก้าวหน้าและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการถ่ายโอนภารกิจ / กิจกรรมบริการสาธารณะ เงินงบประมาณ และบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการดำเนินการติดตาม และประเมินผลการกระจายอำนาจ คณะผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยดังต่อไปนี้

## ๑. วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยในการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น ๓ วิธี ได้แก่

### ๑.๑ วิธีการติดตามโดยอาศัย

#### แบบรายงานผลและการประเมินผลในเชิงปริมาณ

การศึกษาด้วยวิธีนี้จะเป็นวิธีวิจัยหลักโดยอาศัยแบบสอบถามที่กำหนดให้เป็นกรอบหลักในการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ เรียกว่า “แบบรายงานผลการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผ่านการลงพื้นที่เก็บข้อมูล (field research) เพื่อนำเอาข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการในเชิงปริมาณต่อไป

### ๑.๒ วิธีการสัมภาษณ์

การศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์ (interview research) บุคคลที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ที่ได้รับการกำหนดให้ประกอบการติดตามและประเมินผลด้วยวัตถุประสงค์ใน ๓ ประการ ได้แก่

- (๑) เพื่อตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากแบบรายงานผลซึ่งถูกใช้เป็นวิธีการหลัก
- (๒) เพื่อเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในกรณีที่ข้อมูลจากแบบรายงานผลยังขาดความสมบูรณ์

- (๓) เพื่อเก็บข้อมูลประกอบอื่น ๆ สำหรับประเมินปัญหาในการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ ในการติดตามผลยังได้ใช้วิธีการศึกษาด้วยการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม (focus group) ในกลุ่มพลเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ได้แก่เมืองพัทยา เฉพาะกรณีของจังหวัดชลบุรี) ภายในเขตพื้นที่ที่ตรวจราชการที่ ๓ ซึ่งประกอบได้ด้วย ๗ จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด

การศึกษาโดยอาศัยการวิจัย

ทั้งนี้ การกำหนดกลุ่มตัวอย่างในการเก็บข้อมูล ใช้วิธีการแบบสุ่มเพื่อเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนร้อยละ ๑๐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต่อหนึ่งจังหวัด ซึ่งรายชื่อจังหวัดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดนั้น ๆ

สำหรับพื้นที่ในการเก็บข้อมูลครอบคลุมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นทุกประเภท  
ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ตารางที่ ๑.๑ แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภทภายในพื้นที่เขต ๓

ลำดับที่	จังหวัด	รูปแบบ	อปจ.	เทศบาล				อปท.	รวม
				นคร	เมือง	ตำบล	รวม		
๑	ชลบุรี	๑	๑	-	๕	๒๑	๒๖	๓๕	๑๐๓
๒	ฉะเชิงเทรา	-	๑	-	๑	๒๑	๒๒	๕๑	๑๑๔
๓	ระยอง	-	๑	๑	๑	๑๔	๑๖	๕๕	๗๑
๔	ปราจีนบุรี	-	๑	-	๑	๑๑	๑๒	๖๑	๗๔
๕	สระแก้ว	-	๑	-	๑	๗	๘	๕๘	๖๓
๖	จันทบุรี	-	๑	-	๒	๑๔	๑๖	๖๘	๘๕
๗	ตราด	-	๑	-	๑	๘	๙	๓๔	๔๔
	รวม	๑	๗	๑	๑๒	๕๖	๑๐๕	๔๔๑	๕๕๘

## ๓. ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาเพื่อประเมินและติดตามผลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นในการประเมินและติดตามผล โดยใช้กรอบที่กำหนดตามแบบรายงานผลการดำเนินการประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ แยกออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

(๑) กรอบการศึกษาในแบบสำรวจและประเมิน ซึ่งประกอบด้วย

๑.๑ การมีส่วนร่วม การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการตรวจสอบ

๑.๒ คุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๓ บทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๔ บทบาทของประชาชนในการตรวจสอบและร้องเรียน

(๒) กรอบการศึกษาในการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม

๒.๑ การมีส่วนร่วม

๒.๒ การนำเสนอปัญหา

๒.๓ การตรวจสอบ

๒.๔ การรับรู้

๒.๕ ผลกระทบจากการกระจาย

อำนาจ

## ๒.๖ การจัดเก็บรายได้และภาษี

## ๔. ขั้นตอนการศึกษา

ในการศึกษานี้ได้กำหนดขั้นตอนเพื่อใช้เป็นกรอบในการวางแผนงานการติดตามและประเมินผลทั้งหมด ๖ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ ๑ การวิจัยเอกสารเพื่อเตรียมข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด และการสุ่มรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงพื้นที่เก็บข้อมูล

ขั้นที่ ๒ การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ และเตรียมการสำหรับลงพื้นที่

ขั้นที่ ๓ การลงพื้นที่ครั้งที่ ๑ เพื่อแจกแบบรายงานผล และชี้แจงทำความเข้าใจในการกรอกข้อมูลในแบบรายงานผล

ขั้นที่ ๔ การลงพื้นที่ครั้งที่ ๒ เพื่อเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม

ขั้นที่ ๕ การลงพื้นที่ครั้งที่ ๓ เพื่อเก็บแบบสำรวจและประเมินข้อคิดเห็นของประชาชน และสัมภาษณ์เพิ่มเติมในกรณีที่ข้อมูลยังขาดความสมบูรณ์

ขั้นที่ ๖ การประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ และการจัดทำรายงานสรุปผล

## ผลการติดตามและประเมินผลการ กระจายอำนาจประจำปี ๒๕๕๗

ผลการศึกษาจากการสำรวจและ  
ประเมินข้อคิดเห็นของประชาชนต่อ  
กระบวนการกระจายอำนาจ ตามผลการ  
ติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่ม  
จังหวัดเขต ๓ รวม ๗ จังหวัดในพื้นที่ภาค  
ตะวันออก ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗  
(มหาวิทยาลัยบูรพา. คณะมนุษยศาสตร์และ  
สังคมศาสตร์. ภาควิชารัฐศาสตร์. ๒๕๕๘)  
สามารถสรุปโดยแยกการนำเสนอออกเป็น ๒  
ส่วน ดังต่อไปนี้

### ๑. สรุปผลการสำรวจและประเมิน ข้อคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป

จากการติดตามเพื่อสำรวจและ  
ประเมินข้อคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป  
ที่มีต่อกระบวนการกระจายอำนาจในกลุ่ม  
จังหวัดเขต ๓ (ภายในพื้นที่ภาคตะวันออก)  
รวมทั้งหมด ๗ จังหวัด สามารถสรุปได้เป็น  
๗ ประเด็น ดังต่อไปนี้

#### ๑.๑ บทบาทและการมีส่วนร่วม ร่วมในกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่น

ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็น  
ว่า บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ในการดำเนินกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น  
นั้น ส่วนใหญ่เป็นบทบาทในองค์กรที่จัดตั้ง  
ขึ้นโดยรัฐ ขณะที่บทบาทและการมีส่วนร่วม  
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ปรากฏ

ทั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่เคยดำรงตำแหน่ง  
ในกรรมการหมู่บ้านหรือกรรมการชุมชนที่  
จัดตั้งขึ้นมากที่สุด และบทบาทในปัจจุบัน  
มักเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยอาสาสมัคร  
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ไทยอาสา  
ป้องกันชาติ (ทส.ปช.) อาสาสมัครพัฒนาและ  
ป้องกันตนเอง (อพป.) อาสาสมัครสาธารณสุข  
หมู่บ้าน (อสม.) มากที่สุด

#### ๑.๒ การรับรู้เรื่องการกระจาย อำนาจ

ผลการศึกษาพบว่า สื่อ  
โทรทัศน์เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ  
กระจายอำนาจที่เข้าถึงและสร้างการรับรู้ให้  
แก่ประชาชนมากที่สุด เรื่องนี้เป็นที่เข้าใจได้  
เนื่องจากสื่อโทรทัศน์นั้นมีความแพร่หลาย  
และเข้าถึงทุกครัวเรือน ขณะที่สื่อทางอินเทอร์เน็ต  
มีบทบาทน้อยที่สุด เรื่องนี้สอดคล้องกับ  
คุณลักษณะโดยทั่วไปของประชาชน ซึ่ง  
ประกอบอาชีพค้าขายหรือทำธุรกิจส่วนตัว  
จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ความสนใจ  
ในสื่อด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจึงมีน้อย และ  
ถือว่าเป็นสื่อที่ยังคงห่างไกลจากวิถีชีวิตของ  
ประชาชนในท้องถิ่นพอสมควร

#### ๑.๓ ความเข้าใจในบทบาท การมีส่วนร่วม และการรับรู้เกี่ยวกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในด้านนี้ สามารถ  
แบ่งประเด็นการสำรวจออกเป็น ๓ ส่วนดังนี้

๑) ความเข้าใจในบทบาท  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



จากการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความเข้าใจในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุด ได้แก่ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน และการให้บริการน้ำประปา รองลงมาเป็นภารกิจในด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคมและการดูแลสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐาน เว้นแต่ในงานด้านการศึกษาที่ประชาชนยังคงเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีบทบาทในภารกิจด้านนี้ในระดับที่ต่ำ

ภารกิจอีกกลุ่มหนึ่งที่ประชาชนเห็นว่าเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ในงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขณะที่ภารกิจในกลุ่มอนุรักษ์และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ก็จัดอยู่ในกลุ่มงานที่ประชาชนรับรู้ แต่สำหรับกลุ่มภารกิจในด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว และด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น อยู่ในความรับรู้ของประชาชนในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

๒) การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองระดับ

ท้องถิ่นนั้น โดยภาพรวมอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมยังคงเป็นไปอย่างจำกัดและเป็นไปในระดับที่ต่ำ กล่าวคือ ช่องทางการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้าไปมีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญคงมีแต่เพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ขณะที่การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ คงมีแต่เพียงการร่วมกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้น เพื่อเป็นบริการสาธารณะ และการร่วมประชุมตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชุมเท่านั้น ที่ปรากฏอย่างมีนัยสำคัญ

### ๓) การรับรู้ในการดำเนิน

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความรับรู้ของประชาชนมากที่สุดนั้น ได้แก่ การจัดให้มีโครงการพัฒนาต่าง ๆ รองลงมา ได้แก่ การประกาศใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ขณะที่บทบาทในด้านอื่น ๆ ของประชาชนยังคงรับรู้ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

### ๑.๔ การประเมินคุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบเพื่อประเมินคุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะก่อนการถ่ายโอนกับระยะหลังการถ่ายโอน พบว่า ภายหลังการถ่ายโอนประชาชนเห็นว่าคุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดีขึ้นกว่าในระยะก่อนการถ่ายโอน กล่าวคือ ในการประเมินคุณภาพการให้บริการของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๖ ด้านก่อนการถ่ายโอน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ายู่ในระดับพอใช้ ขณะที่ในระยะภายหลังการถ่ายโอนส่วนใหญ่มีความเห็นว่ายู่ในระดับดี เพราะประชาชนมีความมั่นใจกับการถ่ายโอนภารกิจมากขึ้นกว่าหลังการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบและปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มภารกิจด้าน โครงสร้างพื้นฐาน

#### ๑.๕ ความคิดเห็นต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบเพื่อประเมินข้อคิดเห็นต่อบทบาทของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ระหว่างระยะก่อนการถ่ายโอนและภายหลังการถ่ายโอน ปรากฏความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว ภายหลังการถ่ายโอน ประชาชนมีความพอใจต่อบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดย

เฉพาะบทบาทในด้านความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เว้นแต่เพียงเรื่องความเที่ยงธรรม หรือการไม่เล่นพรรคเล่นพวก ที่ไม่ปรากฏความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ

#### ๑.๖ การตรวจสอบ/ร้องเรียน

สำหรับบทบาทในการตรวจสอบหรือร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนนั้น พบว่าส่วนใหญ่แล้วประชาชนมีบทบาทในด้านนี้ค่อนข้างน้อย และเท่าที่ปรากฏบทบาทในด้านนี้ก็มักเป็นเรื่องของการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม คงมีอาจสรุปได้ว่าประชาชนมีความตื่นตัวหรือสนใจในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำ เนื่องจากมีปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่จะต้องประเมิน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่าประชาชนได้เคยใช้สิทธิในการตรวจสอบและร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ทุกรูปแบบ ทั้งในด้านการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการ การจัดซื้อจัดจ้างและการประมูล การทำงานและพฤติกรรมของผู้บริหาร การทำงานและพฤติกรรมของพนักงาน การเข้าชื่อขอให้ถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น การใช้สิทธิเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูล การร้องเรียนต่อผู้เกี่ยวข้อง (ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ

ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการ สื่อมวลชน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชน ฯลฯ) และ การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาล / ศาลปกครอง ทำให้เห็นได้ว่า ประชาชนนั้นรับรู้และเคยใช้สิทธิของตนเองตามกรอบกฎหมายใหม่ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนมากขึ้น

### ๑.๗ การนำเสนอปัญหา

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาหรือดำเนินการเพิ่มเติมในท้องถิ่นของตนเองในเรื่องถนนมาเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือเรื่องระบบสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เรื่องการกำจัดขยะ และเรื่องการส่งเสริมแนะแนวการประกอบอาชีพ ปัญหาคนว่างงาน จัดหาแหล่งสร้างงานเพื่อพัฒนาอาชีพรองรับให้กับคนในท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบาทในการนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงจำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน และกลุ่มภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคม

กล่าวโดยสรุป ในการสำรวจและประเมินข้อคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าส่วนใหญ่มีความพอใจในระดับที่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้ สอดคล้องกับการประเมินในเชิงเปรียบเทียบที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นภายหลังกระบวนการ

กระจายอำนาจที่มีการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าก่อนการถ่ายโอน

### ๒. สรุปผลการสำรวจและประเมินข้อคิดเห็นของกลุ่มประชาชนที่มีความตื่นตัวสูง

การสำรวจและประเมินข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์แบบกลุ่มนั้น ได้แบ่งกลุ่มการศึกษาออกเป็น ๒ กลุ่มได้แก่ กลุ่มประชาชนในเขตพื้นที่เมือง ซึ่งอยู่ภายใต้ความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล กลุ่มตัวอย่างได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี และเทศบาลเมืองตราด อำเภอเมือง จังหวัดตราด และกลุ่มประชาชนในเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งอยู่ภายใต้ความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มตัวอย่างได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด ทั้งนี้ ในการสำรวจและประเมินนั้น ครอบคลุมประเด็นทั้งหมด ๖ ด้าน ได้แก่

- (๑) การมีส่วนร่วม
- (๒) การนำเสนอปัญหา
- (๓) การตรวจสอบ
- (๔) การรับรู้ในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๕) การรับรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจ

## (๖) ภาษี

ผลจากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า ความนึกคิดและการแสดงบทบาทของประชาชนเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นระหว่างกลุ่มประชาชนในเขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นที่ (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งผลการศึกษา สามารถสรุปในภาพรวมได้ดังต่อไปนี้

### ๒.๑ การมีส่วนร่วม

จากการประเมินบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่าง (lower tier) ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อันได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่าโดยภาพรวมแล้ว เทศบาลมีการระดมความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากประชาชนในระดับที่สูงกว่า และเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบอีกทั้งยังเป็นไปในรูปแบบที่เป็นทางการ (formal) มากกว่า โดยอาศัยกลุ่มองค์กรทั้งที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐและกลุ่มองค์กรประชาสังคมที่มีอยู่ภายในพื้นที่ในการระดมความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสำรวจปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดกิจกรรมในเชิงวัฒนธรรมประเพณีในระดับท้องถิ่นต่างจากกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเป็นไปในแบบ “ไม่เป็นทางการ” มากกว่า ที่ปรากฏมักอยู่ในรูปของ

การขอความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ริเริ่มโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่คล้ายคลึงกันได้แก่ การมีส่วนร่วมในกิจการที่เกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การพิจารณางบประมาณ เหล่านี้ประชาชนยังคงมีส่วนร่วมอย่างจำกัด แม้ว่าในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอาศัยกลไกการประชุมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มประชาชนที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามกลไกที่บังคับโดยกฎหมายและเป็นการประชุมเพื่อ “ชี้แจง” มากกว่าใช้เป็นกลไกในการระดมความคิดเห็นและความร่วมมือจากประชาชนอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ กลไกการมีส่วนร่วมตามกฎหมายเพื่อมุ่งตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน ทั้งในด้านการตรวจรับงาน หรือการประมูลงาน พบว่ากลไกเหล่านี้ยังคงปรากฏคุณลักษณะของ “การประนีประนอม” กันอยู่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนผู้มีบทบาทหน้าที่เนื่องจากเครือข่ายความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ หรือกลุ่มแฝงใต้ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลไกด้านนี้ปรากฏผลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ซึ่งการเมืองท้องถิ่นมีเอกภาพสูงดังเช่นพื้นที่ภาคตะวันออก

แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คือ โดยภาพรวมแล้วประชาชนมีความสนใจต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่า ผลจากกระบวนการกระจายอำนาจได้ทำให้บทบาท และความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความรับรู้ของประชาชนมากขึ้น อีกทั้งกลไกทางกฎหมายก็เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเดิม ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏแนวโน้มที่ประชาชนจะให้ความสนใจและเริ่มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมมากกว่าในอดีต

## ๒.๒ การนำเสนอปัญหา

ในการสำรวจถึงลักษณะการนำเสนอปัญหาหรือการเรียกร้องตามความต้องการของประชาชนนั้น พบว่าปรากฏความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างประชาชนในเขตเมือง (เทศบาล) กับประชาชนในเขตชนบท (องค์การบริหารส่วนตำบล) กล่าวคือ ในพื้นที่เขตเทศบาลนั้นพบว่าประชาชนมีการตระหนักรู้ เข้าใจ และมองเห็นความสำคัญในบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลตนเองอยู่ค่อนข้างชัดเจน เรื่องนี้เป็นที่เข้าใจได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้นนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นบนหลักการปกครองตนเองมาตั้งแต่เบื้องแรก อีกทั้งยังมีบทบาทและดำรงอยู่อย่าง

ยาวนานและต่อเนื่องมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ดังนั้น ประชาชนจึงมีความเข้าใจค่อนข้างดีในบทบาทขององค์กรทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ ในกรณีที่เกิดปัญหาหรือความต้องการจึงสามารถที่จะแยกแยะได้ว่า บทบาทหน้าที่ดังกล่าวเป็นขององค์กรใด นอกจากนี้ ช่องทางหรือรูปแบบการนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อเทศบาลก็มีความเป็นระบบระเบียบและเป็นทางการสูง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มี “ความเป็นสถาบัน” (institutionalized) มากกว่าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ ในการนำเสนอปัญหาจะอาศัยกลไกการประชุมร่วมกันของประชาชนภายในชุมชนหนึ่ง ๆ เพื่อนำเสนอให้ประธานและกรรมการชุมชนผลักดันผ่านช่องทางในการประชุมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะที่ประชาชนในเขตชนบทซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีใช้สถาบันในระดับแรกที่ประชาชนจะนำเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง เนื่องจากยังมีสถาบันหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีบทบาทในพื้นที่เหล่านี้มาช้านาน เช่น กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนราชการในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกบดบังบทบาทและความสำคัญในความนึกคิดของประชาชนอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงเป็นสถาบันสำคัญที่

ประชาชนนำเสนอข้อเรียกร้องและปัญหาในระดับท้องถิ่นและรูปแบบก็จะเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความคิดของประชาชนนั้นสูงขึ้นกว่าในอดีต จึงปรากฏแนวโน้มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นสถาบันแรกที่สามารถรองรับปัญหาและความต้องการของประชาชน เนื่องจากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ ประชาชนเริ่มมองเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ได้เนื่องจากมีเงินงบประมาณและอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ในทันที อีกทั้ง “การเข้าถึง” เพื่อนำเสนอปัญหาที่เป็นไปได้ง่ายกว่าส่วนราชการอื่นๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

#### ๒.๓ การตรวจสอบ

บทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนยังคงเป็นไปอย่างจำกัด กล่าวคือเป็นไปตามผลบังคับแห่งกฎหมายที่ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการในการตรวจรับงาน และการจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทในด้านอื่นๆ ไม่ปรากฏชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่อย่างจำกัด ข้อ

เรียกร้องประการหนึ่งที่ปรากฏ ได้แก่ความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเผยแพร่และนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของตนเองผ่านสื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่าย เช่น วิทยุชุมชน เคเบิลทีวี เป็นต้น

#### ๒.๔ การรับรู้ในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในภาพรวมแล้ว ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลมีการรับรู้ในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันอยู่อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประชาชนมักจะมองบทบาทไปในเชิงโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ ส่วนภารกิจอื่น ๆ เป็นบทบาทในเชิงสนับสนุน เช่น กิจกรรมกลุ่มภารกิจด้านวัฒนธรรมและประเพณี การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น ขณะที่ประชาชนในเขตเทศบาลมองบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทในด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การศึกษา การวางแผนพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากนี้ เทศบาลยังมีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบระเบียบในรูปของวิทยุกระจายเสียง จุลสาร และจดหมายข่าวต่าง ๆ ขณะที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ

### ๒.๕ การรับรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจ

ผลจากการสำรวจและประเมินพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอยู่บ้าง โดยผ่านทางสื่อโทรทัศน์เป็นสำคัญ รองลงมาได้แก่วิทยุและหนังสือพิมพ์ อย่างไรก็ตาม การรับรู้ที่ปรากฏมักปรากฏลักษณะของการรับรู้ทางอ้อม กล่าวคือ มีได้รับรู้เกี่ยวกับข่าวสารการกระจายอำนาจโดยตรง แต่จะรับรู้ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจที่แทรกตัวอยู่ในข่าวสารอื่น ๆ อีกทั้งความเข้าใจยังคงมีไม่มากนัก

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตและน่าสนใจก็คือ ประชาชนสามารถเปรียบเทียบและรับรู้ได้อย่างชัดเจนถึงเปลี่ยนแปลงภายหลังจากที่มีกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย และมีมุมมองต่อการกระจายอำนาจ และการเพิ่มพูนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในทางที่ดี เนื่องจากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีทรัพยากรที่สามารถเข้ามาจัดการกับปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วถึง และสามารถเข้าถึงได้มากกว่าส่วนราชการต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังเห็นร่วมกันว่าควรจะมีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ให้

แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพราะจะทำให้มีองค์กรที่สามารถรองรับปัญหา และความต้องการของตนเองอย่างชัดเจนโดยองค์กรเดียว ไม่ต้องติดต่อและประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ

### ๒.๖ ภาษี

ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก กล่าวคือประชาชนเริ่มตระหนักในบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และสามารถเห็นความเชื่อมโยงระหว่างการจัดเก็บภาษีและบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ จึงปรากฏข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมไปในทางที่ดี กล่าวคือ ประชาชนมีความเต็มใจหากมีการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม แต่ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว ว่าได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรด้วย แต่ข้อที่น่าสนใจอย่างสำคัญก็คือ แม้ปรากฏความไม่พอใจในการทำงานบางด้านของผู้บริหารท้องถิ่นอยู่บ้าง แต่ประชาชนก็มองว่าการเสียภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะนำประโยชน์มาสู่ชุมชนของตนเอง

### ๓. ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลจากการติดตามเพื่อสำรวจความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มจังหวัดเขต ๓ ภาคตะวันออก รวมทั้งหมด ๓ จังหวัด โดยได้

ทำการประมวลผลหาค่าเฉลี่ยแบบมือของแบบสอบถามจำนวน ๘๓ ชุด ผลการศึกษาสามารถสรุปโดยแบ่งเป็น ๕ ด้าน ดังต่อไปนี้

### ๓.๑ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

#### ตารางที่ ๑.๒ ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๑. งานลาดยางทางหลวงชนบท	๖	๗.๒
๒. งานบำรุงรักษาทางหลวง	๑๒	๑๔.๕
๓. ก่อสร้างทางหลวงชนบท ( ถนนภายในหมู่บ้าน )	๘	๙.๖
๔. ทางหลวงชนบท ( ถนนลาดยาง )	๑๕	๑๘.๑
๕. งานบำรุงรักษาทาง	๑๓	๑๕.๖
๖. โครงการปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน ค.ส.ล.	๒	๒.๔
๗. การก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน	๓	๓.๔
๘. ก่อสร้างทางลาดยาง	๒	๒.๔
๙. ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล.	๔	๔.๘
๑๐. ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล.	๓	๓.๖
๑๑. ป้องกันการกัดเซาะคอสะพาน	๑	๑.๒
๑๒. บำรุงปกติผิวจราจร	๕	๖.๐
๑๓. บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง	๖	๗.๒
๑๔. บำรุงปกติผิวจราจรคอนกรีต	๔	๔.๘
๑๕. เสริมผิวลูกรัง	๔	๔.๘
๑๖. เสริมผิวลาดยาง	๓	๓.๖
๑๗. เสริมผิวลาดยางแบบแอสฟัลติก	๔	๔.๘
๑๘. บูรณะลาดยางและปรับปรุงทาง	๔	๔.๘
๑๙. สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม	๒	๒.๔
๒๐. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง	๑๐	๑๒.๐



## ตารางที่ ๑.๒ การกีดกันโครงสร้างพื้นฐาน (ต่อ)

ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๒๑. ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษา	๖	๓.๒
๒๒. การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	๑๐	๑๒.๐
๒๓. สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	๖	๓.๒
๒๔. การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	๔	๔.๘
๒๕. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน	๒	๒.๔
๒๖. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	๔	๔.๘
๒๗. ขุดสระน้ำสาธารณะ	๔	๔.๘
๒๘. ก่อสร้างถนนลูกรัง	๖	๓.๒
๒๙. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	๕	๖.๐
๓๐. ขุดลอกคลอง	๔	๔.๘
๓๑. ขุดลอกแหล่งน้ำ	๔	๔.๘
๓๒. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	๓	๓.๖
๓๓. การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล	๘	๙.๖
๓๔. ก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.	๓	๓.๖
๓๕. การดูแลบำรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก	๘	๙.๖
๓๖. โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	๑๐	๑๒.๐
๓๗. งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ	๒	๒.๔
๓๘. การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน	๕	๖.๐
๓๙. โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	๓	๓.๖
๔๐. งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำบาดาลคอนกรีต	๒	๒.๔
๔๑. งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า	๒	๒.๔
๔๒. การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง	๕	๑๐.๘
๔๓. งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	๓	๘.๔
๔๔. การก่อสร้างฝายประชาอาสา	๕	๑๐.๘
๔๕. การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	๘	๙.๖
๔๖. ฝังเมืองรวมในปี ๒๕๔๖-๒๕๔๘ จำนวน ๕๓ ฝัง	๓	๓.๖
๔๗. ฝังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างปรับปรุงฝัง (๑๐๗ ฝัง)	๔	๔.๘

ตารางที่ ๑.๒ การกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ต่อ)

ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๔๘. การเปรียบเทียบปรับคดีว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๓	๓.๖
๔๙. ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)	๑๐	๑๒.๐
๕๐. ถังเก็บน้ำแบบ ฝ.๕๕	๑๓	๑๕.๖
๕๑. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง	๑๑	๑๓.๓
๕๒. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่	๑๐	๑๒.๐
๕๓. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	๖	๗.๒
๕๔. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่	๕	๖.๒
๕๕. ทดสอบปริมาณน้ำ	๕	๖.๐
๕๖. ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	๗	๘.๘
๕๗. ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ	๖	๗.๒
๕๘. ก่อสร้างระบบประปาชนบท	๖	๗.๒
๕๙. ซ่อมและปรับปรุงระบบประปาชนบท	๔	๔.๘
๖๐. สำรวจแผนที่	๕	๖.๐
๖๑. บ่อน้ำบาดาล	๖	๗.๒
๖๒. งานจัดหาน้ำ	๓	๓.๖
๖๓. เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก	๓	๓.๖
๖๔. โครงการบริหารจัดการขยะระบบประปาชนบท	๑	๑.๒
๖๕. พัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม	๒	๒.๔
๖๖. การจัดให้มีและควบคุมตลาด	๖	๗.๒

จากตาราง ๑.๒ แสดงให้เห็นว่า จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งตัวอย่างทั้งหมด ๘๓ แห่ง ได้รับการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น ๖๖ ภารกิจ จะเห็นได้ว่าภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมากที่สุดคือ ภารกิจทางหลวงชนบท (ถนนลาดยาง) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๑๕

แห่ง คือ ร้อยละ ๑๘.๑ ส่วนลำดับที่ ๒ เป็นภารกิจงานบำรุงรักษาทาง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๑๓ แห่ง คือ ร้อยละ ๑๕.๖ และลำดับที่ ๓ เป็นภารกิจงานบำรุงรักษาทางหลวง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๑๒ แห่ง คือ ร้อยละ ๑๔.๕

## ๓.๒ ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

## ตารางที่ ๑.๓ การกิจด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๑. สนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากน้ำ	๓	๓.๖
๒. ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ	๖	๗.๒
๓. สนับสนุนกิจกรรมหมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชน	๕	๖.๐
๔. สนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์	๓	๓.๖
๕. สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสตรี	๔	๔.๘
๖. ก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๔	๔.๘
๗. ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๕	๖.๐
๘. สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน	๘	๙.๖
๙. สนับสนุนเครื่องเล่นประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๔	๔.๘
๑๐. การพัฒนาเด็กโดยหน่วยพัฒนาเด็กเคลื่อนที่	๒	๒.๔
๑๑. สนับสนุนอาหารเสริม (นม)	๑๕	๑๘.๑
๑๒. สนับสนุนอาหารกลางวัน	๑๓	๑๕.๗
๑๓. สนับสนุนค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก	๑๑	๑๓.๓
๑๔. สนับสนุนเงินสมทบกองทุนประกันสังคม	๑๑	๑๓.๓
๑๕. ฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก	๓	๓.๖
๑๖. ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กก่อนประจำการ	๓	๓.๖
๑๗. ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กระหว่างประจำการ	๓	๓.๖
๑๘. การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร	๘	๙.๖
๑๙. การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล	๕	๖.๐
๒๐. การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์	๔	๔.๘
๒๑. การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น	๔	๔.๘
๒๒. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ	๔	๔.๘
๒๓. การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช	๔	๔.๘
๒๔. การฝึกอบรมอาชีพ	๔	๔.๘
๒๕. การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม	๔	๔.๘

ตารางที่ ๑.๓ ภารกิจด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต (ต่อ)

ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๒๖. การกระจายพันธุ์	๔	๒.๘
๒๗. การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	๖	๗.๒
๒๘. กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกร	๕	๖.๐
๒๙. กลุ่มสัตว์ปีกเปิด	๕	๖.๐
๓๐. กลุ่มสัตว์ปีกไก่พื้นเมือง	๕	๖.๐
๓๑. สำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ	๔	๔.๘
๓๒. การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน	๑๘	๒๑.๓
๓๓. งานฝึกอบรมเกษตรกรในครอบครัว	๗	๘.๔
๓๔. การส่งเสริมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	๓๔	๔๑.๐
๓๕. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	๕	๑๐.๘
๓๖. การส่งเสริมเบี้ยยังชีพคนพิการ	๓๖	๔๓.๔
๓๗. การส่งเสริมเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	๒๕	๓๐.๑
๓๘. งานส่งเสริมและจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน	๘	๙.๖
๓๙. อาหารกลางวัน	๘	๙.๖
๔๐. การฉาปนกิจสงเคราะห์	๔	๔.๘
๔๑. โครงการลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบล	๑๑	๑๓.๓
๔๒. ก่อสร้างลานอเนกประสงค์	๑๓	๑๕.๗
๔๓. จัดหาอุปกรณ์กีฬา	๓๖	๔๓.๔
๔๔. การให้การศึกษาแก่ชาวเขา	๑	๑.๒
๔๕. การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด	๒	๒.๔
๔๖. การจัดการบริการสาธารณะในชุมชน	๒	๒.๔
๔๗. การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย	๘	๙.๖
๔๘. การศึกษาขั้นพื้นฐาน	๓	๓.๖
๔๙. โครงการถ่ายโอนการศึกษาก่อนประถมศึกษา	๑๖	๑๙.๓
๕๐. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)	๓๘	๔๕.๘
๕๑. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยม)	๑	๑.๒

ตารางที่ ๑.๓ การกิจด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต (ต่อ)

ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๕๒. งานการศึกษาพิเศษ	๑	๑.๒
๕๓. โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ	๑	๑.๒
๕๔. โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ	๑	๑.๒
๕๕. งานจัดการศึกษาสงเคราะห์	๒	๒.๔
๕๖. งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา	๑	๑.๒
๕๗. โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	๑๖	๑๙.๓
๕๘. การดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน	๒๒	๒๖.๕
๕๙. ห้องสมุดประชาชนตำบล	๓	๓.๖
๖๐. ศูนย์บริการการศึกษาโรงเรียนระดับอำเภอ	๑	๑.๒
๖๑. ศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	๓	๓.๖
๖๒. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) (คนละหน่วยงานกับข้อ ๕๐)	๑๒	๑๔.๕
๖๓. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	๒	๒.๔
๖๔. สนับสนุนเงินอุดหนุนที่เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิต	๒	๒.๔
๖๕. จัดหาและพัฒนา น้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ)	๑	๑.๒

จากตาราง ๑.๓ แสดงให้เห็นว่า จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุ่มตัวอย่างทั้งหมด ๘๓ แห่ง ได้รับการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น ๖๕ ภารกิจ จะเห็นได้ว่าภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมากที่สุดคือ ภารกิจโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๑๖ แห่ง คือ ร้อยละ ๔๕.๘ ส่วนลำดับที่ ๒ เป็นภารกิจการสงเคราะห์

ยังชีพคนพิการและภารกิจจัดหาอุปกรณ์กีฬา มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๑๖ แห่งเท่ากัน คือ ร้อยละ ๔๓.๔ และลำดับที่ ๓ เป็นภารกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๑๔ แห่ง คือ ร้อยละ ๔๑.๐

### ๓.๓ ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ตารางที่ ๑.๔ การกีดำเนินการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๑. มอบอำนาจให้ อปท. เป็นนายตรวจซังตวงวัด	๑	๑.๒
๒. การเผยแพร่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค	๖	๖.๐
๓. อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	๘	๘.๖
๔. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น	๖	๗.๒
๕. การเปรียบเทียบคดีอาญาตามข้อบัญญัติท้องถิ่น	๕	๑๐.๘
๖. การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ	๑	๑.๒
๗. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ	๕	๖.๐
๘. การขออนุญาตตั้งโรงแรม	๒	๒.๔
๙. การตรวจตราสภาพที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง	๔	๔.๘
๑๐. การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา	๔	๔.๘
๑๑. การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา	๔	๔.๘

จากตาราง ๑.๔ แสดงให้เห็นว่า จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุ่มตัวอย่างทั้งหมด ๘๓ แห่ง ได้รับการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น ๑๑ ภารกิจ จะเห็นได้ว่าภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมากที่สุดคือ ภารกิจการเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๕ แห่ง

คือร้อยละ ๑๐.๘ ส่วนลำดับที่ ๒ เป็นภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๘ แห่ง คือร้อยละ ๘.๖ และลำดับที่ ๓ เป็นภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๖ แห่ง คือร้อยละ ๗.๒



## ๓.๔ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

## ตารางที่ ๑.๕ การกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

การกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๑. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	๑๘	๒๑.๗
๒. การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	๑๒	๑๔.๕
๓. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน	๑๐	๑๒.๐
๔. ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน	๒๐	๒๔.๑
๕. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร	๕	๖.๑
๖. การลงทุนทางธุรกิจเกษตร	๔	๔.๘
๗. การจดทะเบียนสมาชิก	๔	๔.๘
๘. การจัดตั้งศูนย์และให้บริการ	๕	๖.๐
๙. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ ๑	๒	๒.๔
๑๐. การรับแจ้งการประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ ๒	๑	๑.๒
๑๑. การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน	๑	๑.๒
๑๒. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็ก	๑	๑.๒
๑๓. การวางแผนการท่องเที่ยว	๒	๒.๔
๑๔. การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว	๑	๑.๒
๑๕. การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	๑	๑.๒

จากตาราง ๑.๕ แสดงให้เห็นว่าจากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งตัวอย่างทั้งหมด ๘๓ แห่ง ได้รับการถ่ายโอนการกิจทั้งสิ้น ๑๕ การกิจ จะเห็นได้ว่าการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมากที่สุดคือ การกิจศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน เมืองศรีนครส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๒๐ แห่ง คือร้อยละ ๒๔.๑ ส่วน

ลำดับที่ ๒ เป็นภารกิจการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เมืองศรีนครส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๑๘ แห่ง คือร้อยละ ๒๑.๗ และลำดับที่ ๓ เป็นภารกิจการประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เมืองศรีนครส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๑๒ แห่ง คือร้อยละ ๑๔.๕

**๓.๕ ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ  
ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น**

**ตารางที่ ๑.๖ ภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม  
และศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น**

ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว	จำนวน	ร้อยละ
๑. ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป	๒	๒.๔
๒. งานพัฒนาป่าชุมชน	๓	๓.๖
๓. การปรับปรุงฟื้นฟู อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	๒	๒.๔
๔. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้าง)	๖	๗.๒
๕. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์	๘	๙.๖
๖. การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม	๔	๔.๘
๗. การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม	๖	๗.๒
๘. การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม	๖	๗.๒
๙. การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	๔	๔.๘
๑๐. สนับสนุนแผนปฏิบัติเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม	๓	๓.๖
๑๑. การควบคุมไฟฟ้า	๕	๖.๐
๑๒. ดำเนินกฎหมายว่าด้วยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	๑	๑.๒
๑๓. การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	๑	๑.๒
๑๔. การบำรุงรักษาโบราณสถาน	๑	๑.๒
๑๕. การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น	๓	๓.๖

จากตาราง ๑.๖ แสดงให้เห็นว่าจากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งตัวอย่างทั้งหมด ๘๓ แห่ง ได้รับการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น ๑๕ ภารกิจ จะเห็นได้ว่าภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมากที่สุด ได้แก่ ภารกิจ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๘ แห่ง คือร้อยละ ๙.๖ ส่วนลำดับที่ ๒ มีอยู่ ๓ ภารกิจที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนทั้งหมด ๖ แห่ง เท่ากัน คือร้อยละ ๗.๒ เป็นภารกิจ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน(ที่ดินรกร้างว่างเปล่า) ภารกิจ การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม



และภารกิจการฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม ส่วนลำดับที่ ๓ เป็นภารกิจการควบคุมไฟป่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน ทั้งหมด ๕ แห่ง คือร้อยละ ๖.๐

### สรุปผลการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ

ผลจากการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจในกลุ่มจังหวัดเขต ๓ รวม ๗ จังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออก อาจสรุปเป็นข้อสังเกตในที่นี้ได้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความเข้าใจในการกระจายอำนาจและแผนการกระจายอำนาจ ในการศึกษาถึงความเข้าใจในแผนการกระจายอำนาจนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจ อย่างไรก็ตามในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติ รายละเอียดที่เพียงพอ และบรรดาภาระเบี่ยงที่เกี่ยวข้อ ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงให้มีความชัดเจนและเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติมากขึ้น

ประการที่สอง การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการติดตามการถ่ายโอนภารกิจนี้ พบว่าส่วนใหญ่แล้วภารกิจที่ถ่ายโอนยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน และกลุ่มงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการยุบส่วนราชการ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น ซึ่งโดยมากแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจที่ถ่ายโอนเหล่านี้ได้

ขณะที่กลุ่มภารกิจอื่น ๆ ยังคงมีการถ่ายโอนอย่างจำกัด สำหรับปัญหาสำคัญในการจัดทำภารกิจ ได้แก่ ปัญหาในเรื่องของเงินงบประมาณ และระเบียบวิธีปฏิบัติเป็นสำคัญ

ประการที่สาม การถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากร ในการประเมินถึงสถานภาพทางการคลังนั้น พบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากกลุ่มภาษีที่รัฐจัดเก็บให้และกลุ่มเงินอุดหนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัดส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้นมีฐานจากเงินอุดหนุนมากกว่าภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ในด้านการใช้จ่ายก็สอดคล้องกับทิศทางการถ่ายโอนภารกิจ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จ่ายไปในโครงการหรือกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตมากที่สุด สำหรับการถ่ายโอนบุคลากรพบว่ายังคงเป็นไปอย่างจำกัด นอกจากนี้บุคลากรส่วนใหญ่ที่ถ่ายโอนจะได้แก่ ประเภทลูกจ้างชั่วคราว

ประการที่สี่ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจในทัศนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความชัดเจนและความจริงใจของส่วนราชการในการถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากปัญหานี้นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความมีระเบียบในการถ่ายโอน ทำให้การถ่ายโอนที่เกิดขึ้นขาดความสมบูรณ์ กล่าวคือส่วนราชการจำนวนมากมักมีการถ่าย

โอนภารกิจให้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้รับทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการจัดทำภารกิจนั้น ๆ ทั้งในด้านเงินงบประมาณ บุคลากร และวิธีปฏิบัติการจัดการ วัสดุอุปกรณ์ นอกจากนี้ความไม่เป็นระบบยังเกิดจากปัญหาในด้านกฎระเบียบที่ยังไม่มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับกระบวนการถ่ายโอนที่เกิดขึ้น ทำให้อำนาจการตัดสินใจและอำนาจในการดำเนินการภารกิจที่ถ่ายโอนนั้นเป็นไปอย่างจำกัด ข้อเสนอแนะสำคัญจึงได้แก่การทำให้กระบวนการในการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างจริงจังตามกรอบที่กำหนดไว้ในแผน และการผลักดันให้กระบวนการถ่ายโอนเป็นไปอย่างพร้อมเพียงทั้งระบบ โดยคำนึงถึงการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะโดยแท้จริง

ประการที่ห้า ข้อคิดเห็นของประชาชนต่อการกระจายอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าความรู้ความเข้าใจตลอดจนการมีส่วนร่วมและการตรวจการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นไปอย่างจำกัด แต่ทั้งนี้ก็ปรากฏแนวโน้มสำคัญ นั่นคือประชาชนมีความตระหนักในบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และปรากฏความต้องการที่จะเห็นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่มากขึ้น ส่วนสำคัญเป็นผลมาจากบทบาทและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่จะเห็นว่าแม้ประชาชนจะเกิดความไม่พอใจในบทบาทของสมาชิกสภา หรือผู้บริหารท้องถิ่นอยู่บ้าง แต่กลับเห็นความสำคัญของตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งสามารถดูแลทุกข์สุขตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ต่าง ๆ ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นได้

ประการที่หก บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีพัฒนาการและความต่อเนื่องในการดำรงบทบาทน้อยกว่าส่วนราชการภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ข้อมูลจากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มที่จะทวีความสำคัญและอยู่ในความรับรู้ของประชาชนมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้น เริ่มปรากฏพัฒนาการไปสู่ความเป็นสถาบันในระดับที่สูงขึ้นอย่างน่าสนใจ

## บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยบูรพา. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. ภาควิชารัฐศาสตร์. (๒๕๕๓). รายงานการศึกษาโครงการติดตามผลการกระจายอำนาจ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ภายในเขตพื้นที่ ๓. ชลบุรี: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา; กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

\_\_\_\_\_. (๒๕๕๘). รายงานการศึกษาโครงการติดตามผลการกระจายอำนาจ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ภายในเขตพื้นที่ ๓. ชลบุรี: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา; กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๑๑ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา, ๑๑๔(๕๕ก), ๑-๕๕.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (๒๕๕๖). ข้อพิจารณากระบวนการกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ. ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

วุฒิสภา ดันไชย. (๒๕๕๖). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ ๔). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (๒๕๕๕). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป.) แผนการกระจายอำนาจ. ค้นคืนเมื่อ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘, จาก <http://www.dloc.opm.go.th/dlocT/plan/Distribute.aspx>.