

การเมืองของการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบท
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

THE POLITICS OF THE TRANSFER OF MISSIONS OF THE
DEVELOPMENT OF RURAL ROADS TO LOCAL GOVERNMENT
ORGANIZATION

บุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล

Boonrueang Tesawiwatkul

ธนศักดิ์ สายจำปา

Thanasak Saijampa

นราธิป ศรีราม

Narathip Sriram

ตระกูล มีชัย

Trakoon Meechai

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Sukhothai Thammathirat Open University, Thailand

E-mail: boorea2555@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) พัฒนาการทางการเมืองที่มีผลต่อนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบท 2) บทบาทความสัมพันธ์ของนักการเมืองข้าราชการ กลุ่มธุรกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเกื้อหนุนกันต่อการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบท 3) บทบาทอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงชนบทต่อการถ่ายโอนภารกิจในกรณีต้องสิ้นสุดสภาพตาม มาตรา 54 ตามที่กฎหมายกำหนด และ 4) ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบท การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 16 คน ได้มาโดยการคัดเลือกแบบเจาะจง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า 1) พัฒนาการของการถ่ายโอนภารกิจล่าช้าเกิดจากกระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบายภายใต้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2) บทบาทความสัมพันธ์เชิงอำนาจของนักการเมืองระดับชาติ

* Received 30 November 2021; Revised 14 June 2022; Accepted 19 June 2022



ต่อกลไกภายในระบบราชการอาศัยบทบาทนักวิชาการที่เป็นนักคิดเสนอแนะแต่ไม่มีพลังอำนาจในการขับเคลื่อนได้ ส่วนฐานทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียได้เข้ามาใช้พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างอำนาจต่อรองภายใต้ความสัมพันธ์ของคนกลุ่มต่าง ๆ 3) บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงชนบทกรณีสิ้นสุดสถานะคงอยู่แห่งกฎหมายตามมาตรา 54 ยังคงอยู่มีความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน 4) ข้อจำกัดของกลไกรัฐราชการมีผลต่อประสิทธิภาพและความเป็นอิสระในการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยด้านถนน ต้องสร้างการมีส่วนร่วมภาคีเครือข่ายโดยส่วนกลางคิด ภูมิภาคประสาน ท้องถิ่นปฏิบัติ เพื่อเป้าหมาย 3 D ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การถ่ายโอนภารกิจ, ทางหลวงท้องถิ่น, ทางหลวงชนบท

Abstract

The Objectives of this research article were to: 1) political developments affecting the mission transfer policy of the department of rural roads 2) the role and relationship of politicians, government officials, business groups, and local government organizations that have conflicts of interest to support each other in the transfer. Transfer of missions of the department of rural roads 3) Roles, powers, and duties of the department of rural roads in the case of mission transfers in the event of having to terminate under Section 54 as required by law and 4) Problems, obstacles, and recommendations for the transfer of missions of the Department of Rural Roads. This research is qualitative research. Data were collected from documents, and In-depth interviews with 16 key informants were purposive random sampling. Analyzing descriptive data, the study results revealed that, The development of mission transfer was delayed due to current problems. Political flows and policy flow under the constitution and the act determining plans and procedures for decentralization of power to local government organizations, B.E. Thinkers make suggestions but don't have the power to drive them. As for the political base of the business group, it is the stakeholders who come to use the area of the local government to create bargaining power under the relationship of different groups of people. According to Section 54, there is still unclear duplication of authority. The limitations of the bureaucratic mechanism affect the efficiency and independence in solving road safety problems. The participation of network partners must be created by a central figure. Coordinate region local practice.



Keywords: Local Government Organization, Mission Transfer, Local Highways, Rural Roads

บทนำ

แนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นกระแสความคิด นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองไทย ในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 เป็นช่วงที่สังคมไทยได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย เพราะเป็นแนวคิดที่กำหนดรูปแบบการปกครองแก้ไขปัญหาการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ให้ความสำคัญบทบาทกลไกระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญ (Technocrat) เป็นผู้กำหนดทิศทางการนโยบายและแนวปฏิบัติการบริหารราชการแผ่นดินแบบอมตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) แต่กลับไม่สามารถดูแลตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างทั่วถึง มีผลต่อพัฒนาการระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย (วุฒิสาร ตันไชย, 2557) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปฏิรูปทางการเมืองว่ากระแสเรียกร้องในช่วงเวลาดังกล่าว และปลูกให้ประชาชนสนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสังคมไทย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) การขับเคลื่อนที่เกิดจากแรงผลักดันทางการเมือง ให้ฝ่ายการเมืองมองว่าการกระจายอำนาจมีความสำคัญ ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนโดยทั่วไปเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม เนื่องจากถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้ความสนใจในเรื่องการกระจายอำนาจและถูกยกให้เป็นรากฐานที่สำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย อย่างไรก็ตามกระบวนการการถ่ายโอนมีผลกระทบต่อกลุ่มข้าราชการ ที่เกิดความไม่มั่นคงต่อสถานะคงอยู่ขององค์กร ทำให้ข้าราชการระดับสูงเคลื่อนไหวการผลักดันขอแก้ไขกฎหมายที่ไม่เห็นด้วย กับถ่ายโอนภารกิจ ลดงานและงบประมาณไปให้ท้องถิ่น กลไกอำนาจรัฐของการขับเคลื่อนภารกิจหลักที่ถ่ายโอนโครงสร้างพื้นฐานถนนของกรมทางหลวงชนบท ได้ตระหนักถึงโครงสร้างส่วนราชการและดุลอำนาจที่เปลี่ยนไปทำให้บทบาทตัวเองต้องลดลงจึงต้องปรับตัวเพื่อคงอำนาจบางส่วนไว้ (อัชกรณ วังศ์ปรีดี, 2548) ในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ซึ่งนำไปสู่ การก่อกำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดกรอบ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้บรรยากาศทางการเมืองและ การบริหารในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2544 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีนโยบายใน การปฏิรูปการเมืองและระบบราชการไทยให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บนหลักการความเป็นอิสระ หลักความสัมพันธ์ และหลักประสิทธิภาพการบริหารการปกครอง



ส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งแนวทางดังกล่าวเกิดการเปลี่ยนแปลงชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2549 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้มีการปฏิรูประบบราชการด้วยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เป็น การรวมภารกิจที่มีรูปแบบเดียวกันสังกัดในหน่วยงานเดียวกัน ดังนั้นจึงได้ก่อตั้ง “กรมทางหลวงชนบท” ขึ้นตามบทเฉพาะกาล มาตรา 54 ของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อลดปัญหาการทำงานความซ้ำซ้อนในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของหน่วยงานภายใน สังกัดกระทรวงคมนาคมและที่สำคัญคือการถ่ายโอนภารกิจทางถนนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ซึ่งทำให้ ในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2549 กรมทางหลวงชนบทสามารถถ่ายโอนภารกิจด้านถนนให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นจำนวน 52,100 กิโลเมตร 14,835 สายทาง โดยพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติว่าให้มีการยุบกรมทางหลวงชนบทภายใน ห้าปีนับจากพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ ในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติได้กำหนดให้มี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ (โกวิท พวงงาม , 2546) ความสัมพันธ์นักการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติถึงแม้การจัดสรรเม็ดเงินมีความล่าช้า ของรัฐบาล อันเนื่องมาจากการจัดสรรทางการคลังแก่โครงการของรัฐบาล ซึ่งความล่าช้าส่งผล กระทบต่อการทำงานของท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการแต่อยู่ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาล (อัชกรณ วังศรีปรีดี, 2555)

จนกระทั่งในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงมีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 เพื่อยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 54 ที่กำหนดให้มีการยุบกรมทางหลวงชนบท โดยให้มีการขยายอายุเวลาการยุบกรม ทางหลวงชนบทออกไปอีก 5 ปี ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2552 สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เห็นชอบให้ยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 54 คือให้ยกเลิกการยุบ กรมทางหลวงชนบทและตั้งกรมทางหลวงชนบทเป็นกรมถาวร จะเห็นว่าการดำเนินการของ กรมทางหลวงชนบทกระทบไปถึงความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ของการถ่ายโอนภารกิจ ด้านถนนที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ตามนโยบายรัฐบาลมอบให้ทางสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจสนับสนุนจัดการกิจการหน้าที่การถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน, 2549)

ดังนั้นจากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงนำมาสู่คำถามว่าการเมืองฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติ บัญญัติ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคงอยู่กรมทางหลวงชนบทอย่างไร และเพราะเหตุใด



พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ตามบทเฉพาะ มาตรา 54 กำหนดสถานการณ์คงอยู่ของกรมทางหลวงชนบทไว้ 5 ปี แต่ทำไมถึงยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 54 ดังกล่าว เท่ากับไม่มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้หรือไม่ กลไกระบบราชการส่วนกลางมีอิทธิพลต่อการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทอย่างไรตลอดจนอนาคตของกรมทางหลวงชนบทหากมีหรือไม่มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้ปรับใช้ประโยชน์วางแผนยุทธศาสตร์รองรับการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ การศึกษาถึงการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบททั้งในส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะทำให้ได้ทราบถึงปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ งบประมาณ รายได้ และอัตราการโอนบุคลากรไปให้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ ยังแสดงให้เห็นถึงการขาดความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบำรุงดูแลรักษาถนน เพราะถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นภารกิจของกรมทางหลวงชนบทแล้วนั้น ผลการศึกษานี้ยังสามารถเป็นข้อมูลให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะสามารถนำไปใช้ในการวางแผนเพื่อพัฒนาศักยภาพความพร้อมในคุณภาพมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการทางการเมืองที่มีผลต่อนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาบทบาทความสัมพันธ์ของนักการเมือง ข้าราชการ กลุ่มธุรกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเกื้อหนุนกันต่อการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงชนบทของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีต้องสิ้นสุดสภาพตาม มาตรา 54 ตามที่กฎหมายกำหนด
4. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประชากรที่ศึกษา 4 กลุ่ม อาทิเช่น นักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และกลุ่มธุรกิจ โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 16 คน สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviewing) โดยใช้แบบสัมภาษณ์จำนวน 2 ตอน ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพและข้อมูลทั่วไป



ของผู้ให้ข้อมูล แบบสัมภาษณ์ความคิดเห็นในการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากพื้นที่ภาคสนาม (Field Research) จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิค การวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท (Content Analysis Techniques) ตามขั้นตอน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพของไมล์ และฮูเบอร์แมน (Miles, M. B. & Huberman, A. M., 1994) ที่ได้เสนอแนะถึงขั้นตอนการจัดการกับข้อมูลเชิงคุณภาพจากการวิจัย ในรายละเอียดว่า ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การลดข้อมูล (Data Reduction) การจัดรูปข้อมูล (Data Display) และการร่างข้อสรุป และการยืนยัน (Conclusion Drawing and Verification) โดยการใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

1. พัฒนาการจากกระแสปัญหาการรวมอำนาจส่งผลต่อทิศทางการกระจายอำนาจ ในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปฏิรูปการเมืองตามหลักประชาธิปไตย และแนวคิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จากกระแสการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกิดจากการปฏิรูประบบราชการโดยมีการถ่ายโอนภารกิจภายหลังจากการรวมส่วนราชการที่มี งานด้านถนน เพื่อลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนให้มาสังกัดกรมทางหลวงชนบท ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยในช่วงแรกบัญญัติให้การก่อตั้ง กรมทางหลวงชนบทเพียง 5 ปี ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 54 เพื่อให้ดำเนินการกิจการ การถ่ายโอนถนนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับทั้งเป็นพี่เลี้ยงทางด้านวิชาการและ ปฏิบัติการที่มีการตั้งเป้าหมายการถ่ายโอนถนนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 52,100 กิโลเมตร และมีการกำหนดสัดส่วนงบประมาณที่รัฐจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ไม่เกินปี พ.ศ. 2549 ต่อมามีการแก้ไขโดยกรอบระยะเวลา ในการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้กับท้องถิ่นอย่างไม่มีกำหนด ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขาดอำนาจดำเนินการและมิได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้อย่างเพียงพอ ตามกฎหมาย ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน งบประมาณจากรัฐส่วนกลางในการดูแลแก้ไขปัญหา ประชาชนโดยตรง มีความล่าช้าและขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลหลายชุด ทำงานขาดเสถียรภาพทำให้เกิดแรงหนุนและแรงต้านไม่มีนโยบายด้านการถ่ายโอนที่ชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินด้านการถ่ายโอนภารกิจอยู่ภายใต้กลไกอำนาจรัฐส่วนกลางระดับกรม ประกอบ กับมีการแทรกแซงจากการเมืองในระดับชาติ จึงทำให้การถ่ายโอนภารกิจไม่ประสบผลสำเร็จ เท่าที่ควรและมีได้ดำเนินการผลักดันการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง สภาการณ์ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. บทบาทความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้กลุ่มต่าง ๆ พยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการถ่ายโอนฯ ทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิเช่น นักการเมือง ระดับท้องถิ่นเพราะใกล้ชิดอยู่กับปัญหาในพื้นที่ แม้มีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหาร ทางการเมือง ตามที่กฎหมายกำหนด จึงอาศัยอำนาจทางการเมืองดึงงบประมาณจากกระทรวง กรม และภูมิภาค ลงมาสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาภายใต้การผลักดันของเครือข่ายนักการเมืองระดับชาติสนับสนุนการของงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจจากส่วนกลาง เป็นการสร้างผลงานต่อฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง นักการเมืองระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบังคับบัญชาส่วนราชการโดยเฉพาะรัฐบาลในการควบคุม ตรวจสอบ จัดสรร อนุมัติ และดูแลการพัฒนาได้มอบหมายให้ส่วนราชการส่วนกลางระดับกรม เป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายเพื่อให้ตนเองหรือบุคคลใกล้ชิดหรือพวกพ้องได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ซึ่งมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ จากข้อเท็จจริงพบว่าทิศทางการระดับนโยบายของส่วนกลางหรือรัฐบาลอาศัยความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลอุปถัมภ์ซึ่งกันและกันและอิทธิพลเหนือข้าราชการส่วนภูมิภาค ผลักดันงบประมาณมาในจังหวัดของตนเอง ส่งผลต่อภาพลักษณ์และการรักษาฐานเสียงคะแนนในพื้นที่ ส่วนข้าราชการ ก็คือแขนขาหรือกลไกของส่วนกลาง สะท้อนให้เห็นเป็นพลังที่เข้มแข็งสนับสนุนทางการเมืองจากภายในกลไกระบบราชการที่พยายามปกป้องผลประโยชน์ของตนเองต่อความมั่นคงของกรมทางหลวงชนบท นักวิชาการ มีบทบาทเป็นนักคิดวางแผนในคณะกรรมการกระจายอำนาจ เสนอแนะทิศทางการถ่ายโอนภารกิจ แต่มีข้อจำกัดตรงที่ไม่มีกลไกมารองรับ ยังผลให้นักการเมืองนำเรื่องการถ่ายโอนภารกิจไปเป็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองสำหรับประชาชน พบว่ามีข้อจำกัดในความเป็นอิสระไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ดีการสนับสนุนทางการเมืองภายในกลไกระบบราชการ ในการจัดสรรงบประมาณหรือโครงการของรัฐบาลส่วนกลาง ที่มีผลต่อนโยบายการถ่ายโอนถนน ตามแผนกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2543) และฉบับที่ 2 (2551) ละช้าขาดความต่อเนื่องไม่เป็นไปตามเป้าหมายรัฐได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2554 ที่ผ่านมามีคิดเป็นความก้าวหน้าร้อยละ 83.45 ดังแสดงในตารางที่ 1



ตารางที่ 1 การถ่ายโอนถนนตามแผนการกระจายอำนาจ

การถ่ายโอนถนน ตามแผนการกระจายอำนาจ	เป้าหมาย การถ่ายโอน(กม.)	รับโอน (กม.)	อปท.ขอส่งคืน (กม.)
แผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 - พ.ศ. 2545 - 2549 ถ่ายโอน ถนนและสะพานที่อยู่บนสายทาง แผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 - พ.ศ. 2550 - 2551 ถ่ายโอนถนนสายย่อย - พ.ศ. 2552 - 2554 ถ่ายโอนถนน โครงข่ายสายรองที่ไม่สำคัญ (1) อปท.จะต้องผ่านการประเมินความ พร้อม (2) ถนนที่ถ่ายโอนได้มีการซ่อมบำรุง ให้มีสภาพที่ดีก่อนส่งมอบให้ อปท.	52,100 6,100 13,810	52,100 6,100 12,247	10,349
รวมประมาณ	72,010	70,447	

หมายเหตุ : จากการศึกษพบว่าถนนโครงข่ายยังไม่รับโอน จำนวน 1,563 กิโลเมตรและจะดำเนินการถ่ายโอนซึ่งเป็นไปตาม (ร่าง) แผนการกระจายอำนาจ (ฉบับที่ 3).....

3. บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงชนบทกรณีนี้สืบสภาพตามกฎหมายบท เฉพาะกาล มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้ว่า ภายใน 5 ปี ให้มีการโอนภารกิจ อัตราค่าลงไปเป็นของกรมทางหลวงหรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งแบ่งประเภทของทางหลวงและกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบทางหลวงแต่ละ ประเภทไว้อย่างชัดเจน ทางสายย่อยหรือถนนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พบว่ามีการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน อันเนื่องมาจากการทำงานในพื้นที่เดียวกับท้องถิ่น จากการถ่ายโอนภารกิจด้านถนนที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

“ในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ชัดเจนโดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง” (เจ้าหน้าที่ของรัฐ 1, 2563)

4. ข้อจำกัดของกลไกภายในระบบราชการขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง ถูกควบคุม โดยข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ไม่มีฐานภาษีและรายได้ที่เพียงพอแก่



การบริหาร บุคลากรไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“กรมทางหลวงชนบท เป็นหน่วยงานที่ต้องรับภารกิจถ่ายโอนเส้นทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กับทั้งเป็นพี่เลี้ยงทางด้านวิชาการและปฏิบัติการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนเส้นทางจำนวนทั้งสิ้น 52,100 กิโลเมตร ได้กำหนดเวลาในปี พ.ศ. 2547 “อย่างครบถ้วน สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ” (ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างงานถนน 2, 2563)

อภิปรายผล

ผลการศึกษาการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พัฒนาการของการเมืองสนับสนุนการตัดสินใจเข้าสู่ส่วนกลางและกลไกระบบราชการ ในการจัดบริการสาธารณะอยู่ที่ราชการส่วนกลางระดับกระทรวง กรม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานน้อยมาก ไม่ตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างอย่างแท้จริง ทำให้ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระภายใต้การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน หลักประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการด้านพื้นที่และบทบาทหน้าที่ภารกิจด้านถนนระหว่างกรมทางหลวงชนบทและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการจัดความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียระหว่างกรมทางหลวงชนบท คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายรัฐบาล ที่ทำให้ถ่ายโอนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขการกระจายอำนาจในแผนปฏิบัติการฯ ของการถ่ายโอนภารกิจ และหลักการมีส่วนร่วม ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นโดยตัวแทนนักการเมืองระดับท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะลดภาระทางงบประมาณของส่วนกลาง ช่วยทำให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็วมากขึ้น ตามเจตนารมณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบท พบว่าตลอดระยะเวลากว่าสองทศวรรษของการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องอาศัยสภาพการณ์ทางการเมืองความเป็นประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน ที่มีปัจจัยแรงหนุนและแรงผลักดันการเมืองในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2540 - 2544) ให้มีความสำคัญในหลักการกระจายอำนาจของการถ่ายโอนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งนโยบายและแผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 จากภายในกลไกระบบราชการสนับสนุนทางการเมืองตามนโยบายรัฐบาลที่มีอำนาจและภารกิจหน้าที่เข้าถึงและสามารถควบคุมโครงสร้างสัดส่วนและเงินอุดหนุนตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนงานและ



เป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ ภารกิจถ่ายโอนที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง หรือความรู้ทางเทคนิค ซึ่งที่ผ่านมาแม้รัฐบาลกลางจะจัดสรรงบประมาณและภารกิจให้ท้องถิ่น แต่การถ่ายโอนบุคลากรราวเฉลี่ย 2 - 3 คน โดยเฉลี่ย นอกจากนี้การถ่ายโอนบุคลากรจาก ส่วนกลางไปยังท้องถิ่นยังไม่สมดุลการถ่ายโอนและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีการกระจุกอยู่ที่ท้องถิ่นขนาดใหญ่มากกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก เกิดช่องว่างในเชิงศักยภาพ ด้านบุคลากร (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558)

การศึกษาข้างต้น ยังสะท้อนให้เห็นอีกว่าสภาวะการณ์ของเสถียรภาพทางการเมืองของ รัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2544 - 2549) มีนโยบายปฏิรูประบบ ราชการแก้ไขกฎหมายปรับเปลี่ยนการจัดสรรรายได้ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ร้อยละ 35 ออกไปอย่างไม่มีกำหนด และเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารราชการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อลดปัญหาการทำงาน ซ้ำซ้อนรวมภารกิจที่มีรูปแบบเดียวกันให้มาสังกัดในหน่วยเดียวกันภายใต้กฎกระทรวงการแบ่ง ส่วนราชการได้โอนภารกิจงานด้านถนนของกรมโยธาธิการและกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท จึง ก่อตั้ง “กรมทางหลวงชนบท” ซึ่งมีภารกิจกำกับ ดูแล ก่อสร้างและบำรุงทางหลวงชนบทและ การถ่ายทอดเทคโนโลยีงานถนนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาระสำคัญของ ระยะเวลาการคงอยู่กำหนดไว้ 5 ปี (พ.ศ. 2545 - 2550) ครบกำหนดให้ยุบโอนภารกิจแล้วแต่ สมัครใจว่าจะโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมทางหลวงตามบทเฉพาะกาล มาตรา 54 ส่งผลกระทบต่อข้าราชการกรมทางหลวงชนบทในความไม่มั่นคงดำรงอยู่ได้ต่อไป ข้าราชการระดับสูงอาศัยแรงหนุนทางการเมืองในเชิงผลประโยชน์ทับซ้อนในการผลักดันยกร่าง แก้ไขกฎหมายให้กรมทางหลวงชนบทคงอยู่ให้ยกเลิก มาตรา 54 ประกอบกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กระทั่งในปี พ.ศ. 2552 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 54 จึงตั้งเป็นกรมทางหลวงชนบทคง อยู่ถาวรจนถึงปัจจุบัน ดังที่ ตระกูล มีชัย ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องการปฏิรูปประเทศด้าน การกระจายอำนาจการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ ปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานการบริการสาธารณะนั้น เกิดจากขาดเจตนาธรรมย์และ ความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนบริการสาธารณะหลายส่วนราชการไม่มีการดำเนินการตาม กระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจ (ตระกูล มีชัย, 2559) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนทางหลวงท้องถิ่น ในการขับเคลื่อนโดย นักวิชาการจุดประกายความคิด ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินงาน แนวจะเกิด การเปลี่ยนแปลงหรือไม่ขึ้นอยู่กับมติของชนชั้นนำทางการเมืองกับกลไกราชการ อำนาจรัฐส่วนกลาง (ทรงชัย ทองปาน, 2553)

อย่างไรก็ดีในสภาวะการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2556 กลายเป็นการเปิดช่องทางให้นักการเมืองระดับชาติแทรกแซงการที่มองกรมทางหลวง



ชนบทเป็นกรมการเมืองสร้างคะแนนนิยมในพื้นที่ฐานคะแนนเสียงเลือกตั้งของตนเองและ
นักการเมืองท้องถิ่นเชิงผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลติดตาม
ความก้าวหน้าของนโยบายการถ่ายโอนไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินมาตรการใด ๆ ทำให้พบว่า
พลังราชการเป็นพลังที่มีความเข้มแข็ง ไม่ใช่การขับเคลื่อนโดยนักวิชาการเป็นเพียงแค่นักคิดนัก
เสนอแนะ ส่วนในฝั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยเป็นเอกภาพมีหลายสมาพันธ์ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้กลไกที่สำคัญอยู่ในระดับกระทรวง กรม ทำหน้าที่ขับเคลื่อน
นโยบายการถ่ายโอนภารกิจของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเป็นลักษณะการเจรจาต่อรองอำนาจ
ทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ นักการเมือง
ระดับจังหวัด ในส่วนภูมิภาคของกรมทางหลวงชนบทในความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ให้ความสำคัญ
กับทิศทางนโยบายของส่วนกลางหรือรัฐบาล และอาศัยความสัมพันธ์เครือข่ายพรรคการเมือง
กระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2556 - 2564 แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 สมัยรัฐบาล พล.อ.
ประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557 - 2563) ดำเนินนโยบายภายใต้กลไกราชการที่ไม่เชื่อมั่น
และไว้วางใจท้องถิ่น มองว่าไม่ใช่เรื่องที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบการถ่ายโอนภารกิจ
ทำให้แข่งท้องถิ่นโดยไม่มีการเลือกตั้ง ได้ผลักดันงบประมาณจังหวัดเป็นฐานคะแนน
การเลือกตั้งเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีต่อความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจ
เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและสร้างฐานคะแนนเสียงเลือกตั้งต่อภาพลักษณ์
ทางการเมือง ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
แทรกแซงในการใช้อำนาจและบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ
เจตนารมณ์และเป้าหมายที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจและแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2543 คิดเป็นร้อยละ
75.92%) และ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) คิดเป็นร้อยละ 66.67%) รวมเฉลี่ย 72.98 % ของ
การถ่ายโอนภารกิจแบบบูรณาการให้แก่ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหาร การเมืองและ
การคลัง ในการจัดบริการสาธารณะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและระบบราชการภายใต้
กรอบแนวคิดแบบเสรีประชาธิปไตย ส่วนของประเทศไทยมีลักษณะครอบงำโดยข้าราชการและ
ขาดพัฒนาการที่ต่อเนื่องขึ้นอยู่กัเป้าหมายและวิสัยทัศน์ของผู้นำรัฐบาลเป็นสำคัญ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทในการให้บริการสาธารณะที่จำกัดโดยเฉพาะสัดส่วน
รายได้ไม่สัมพันธ์โครงสร้างขนาด และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจน
ได้รับแรงต้านจากภาคส่วนต่าง ๆ ส่งผลทำให้กระบวนการ การกระจายอำนาจในประเทศไทย
ดำเนินไปตามแผนการที่มีการกำหนดไว้ทั้งในมิติของการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณและ
การบริหารงานบุคคล (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2552) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การ
บริหารส่วนตำบล ลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ (สุพรรณิ เกื่อนกลาด,



2549) และเคยมีการศึกษาการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ได้เสนอไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2551

สรุป/ข้อเสนอแนะ

การถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ความล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง การกระจายอำนาจเพื่อให้ประเทศก้าวหน้า จึงได้สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในประเด็นดังต่อไปนี้ 1) รัฐขาดเจตนารมณ์และความจริงจังในการถ่ายโอน ความต้องการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางสร้างกลไกรัฐราชการมีส่วนภูมิภาค ตัวแทนปฏิบัติงานอยู่ตามพื้นที่ต่างจังหวัดมีความเข้มแข็ง ตามฐานคิดของรัฐบาล ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่เชื่อมั่นหรือไว้วางใจที่มีต่อขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำเนินการถ่ายโอนเพราะมีผลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบปูพรม ซึ่งไม่มีมาตรการบังคับและจูงใจของรัฐบาลและเจ้าของภารกิจในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระ เกิดแทรกแซงทางการเมืองระดับชาติและส่วนราชการในการดำเนินการและมิได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากร เช่น บุคลากร งบประมาณ เครื่องจักร ในการทำงานในพื้นที่อย่างเพียงพอตามกฎหมาย ข้อเสนอแนะควรยึดหลักประโยชน์ของชาติควบคู่ประโยชน์สาธารณะของประชาชน มีมาตรการทางกฎหมายการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานเดิมโดยให้การถ่ายโอนตามแนวคิดการกระจายอำนาจในความสมัครใจตามข้อจำกัดเชิงพื้นที่ ให้มีกฎหมายแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่อให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จบนความถูกต้องและความชัดเจนมีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่คอยปกป้องและดูแลคำนึงผลประโยชน์ของการถ่ายโอนด้านความเป็นอิสระในการบริหาร การเมืองเป็นเอกภาพของการแบ่งอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจในการมอบอำนาจทางการคลังเพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อน ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2) กำหนดทิศทางนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลและส่วนราชการ ตามรูปแบบของการบริการสาธารณะด้านถนนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมทางหลวงชนบทที่ชัดเจน ยึดหลักประโยชน์ของชาติควบคู่ประโยชน์สาธารณะของประชาชน มีการศึกษาเพื่อทบทวนและพิจารณาให้เห็นถึงบทบาทและโครงสร้างการเปลี่ยนแปลงของกรมทางหลวงชนบทที่ได้ก่อนถ่ายโอนและภายหลังการถ่ายโอน ไม่ควรปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนในพื้นที่ควรมีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนวิชาการ มาตรฐานงานถนน ดำเนินการคู่ขนานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมทางหลวงชนบท ร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่เรียกว่า “สหการ” ภายใต้หลักการ “สร้าง (ก่อสร้าง) ซ่อม (ซ่อมแซมเกิดการชำรุดทรุดโทรมเพื่อให้เกิดประโยชน์และความปลอดภัยแก่ผู้ใช้รถใช้ถนน) สอน (ฝึกอบรมด้านก่อสร้างและการดูแลบำรุงรักษา)”



ข้อเสนอแนะให้กรมทางหลวงชนบทควรปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นภาคีเครือข่าย “ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” สิ่งสำคัญต้องพัฒนาขีดความสามารถความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับบริการสาธารณะด้านถนนที่มีคุณภาพไม่ต่ำกว่ามาตรฐานเดิม และเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างชุดคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับควรลดเหลือฝ่ายละ 6 คน วิธีสรรหาของชุดที่ 2 ผู้แทนท้องถิ่น และชุดที่ 3 ผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมจำนวน 18 คน จากเดิม 36 คน เน้นการมีส่วนร่วมมาจากเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ทรงวุฒิด้านท้องถิ่นอย่างแท้จริงเพื่อให้ส่งเสริมและติดตามประเมินผลดำเนินงานถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่ค่อยเป็นค่อยไป 3) การกระจายอำนาจทางการคลัง การศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลงานด้านถนนที่มีข้อจำกัดต้องพึ่งพางบประมาณจัดสรรจากรัฐส่วนกลางมีสัดส่วนรายได้รับเงินอุดหนุนไม่สัมพันธ์กับการใช้จ่ายโอนตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นอาศัยความสัมพันธ์เกื้อหนุนจากนักการเมืองระดับชาติผลักดันงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือโครงการพิเศษจากกระทรวง กรม และภูมิภาค มาลงในพื้นที่ของนักการเมืองเพื่อรักษาสถานะคะแนนของนักการเมือง 4) เปรียบเทียบเงื่อนไขความสำเร็จของการถ่ายโอนภารกิจในต่างประเทศ การถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีผลดำเนินการถ่ายโอนมีความล่าช้าไม่ก้าวหน้าขาดความต่อเนื่องในการกำหนดทิศทางการอันผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลขาดเสถียรภาพเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง เกิดวาทกรรมที่ว่าท้องถิ่นไม่พร้อมของนักการเมืองระดับชาติและส่วนราชการไม่มีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอแนะควรมีการศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จของการถ่ายโอนภารกิจถอดบทเรียนในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย เป็นต้น มีหน่วยงานรับผิดชอบที่คอยปกป้อง และดูแลค้ำประกันผลประโยชน์ของการถ่ายโอนอำนาจภารกิจเป็นเอกภาพต่อการกิจถ่ายโอนในการพัฒนาศักยภาพความพร้อม สร้างความมั่นใจในคุณภาพไม่ต่ำกว่ามาตรฐานเดิมของกรมทางหลวงชนบท ตามเจตนารมณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการคู่ขนานไประหว่างการดำเนินการตามภารกิจปรับลดภาระงานของกรมทางหลวงชนบท กำหนดบทบาทในการพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรมใหม่ ๆ และจัดตั้งสำนักส่งเสริมการพัฒนาถนนทางหลวงท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานถนนที่กำหนดทางวิชาการ 5) การแทรกแซงทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติและส่วนกลาง จากการศึกษาพบว่าการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทมีความล่าช้าไม่ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ข้อจำกัดของการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหาร การเมืองและการคลังได้สร้างเงื่อนไขขับเคลื่อนไม่เป็นไปตามแผนงานขั้นตอนของการถ่ายโอนตามที่กำหนด ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพา



เงินอุดหนุนรัฐในการแก้ไขบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ด้านถนนได้อย่างแท้จริง ทำให้ต้องอาศัยแรงผลักดันทางการเมืองภายในกลไกระบบรัฐราชการ ที่ผลประโยชน์ทับซ้อนต่อฐานเสียงภาพลักษณ์ของนักการเมืองระดับท้องถิ่นในพื้นที่ชุมชนคะแนนเสียงให้กับนักการเมืองระดับชาติที่ได้เกื้อหนุนงบประมาณเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาจากรัฐบาล ส่วนกลาง ภูมิภาคมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้าง ข้อเสนอแนะกำหนดบทบาทให้ส่วนกลางคิด ส่วนภูมิภาคประสาน ท้องถิ่นปฏิบัติความเป็นเอกภาพตามมาตรา 12(10) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทบาทอำนาจ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ดำเนินการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามแผนงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามสัดส่วนที่กำหนดไว้บำรุงรักษาถนนให้ชัดเจนถูกต้องสมบูรณ์

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เรียบเรียงจากงานวิจัยเรื่อง “การเมืองของการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขอขอบคุณความอนุเคราะห์จากบุคลากรหลายฝ่ายโดยเฉพาะอาจารย์ที่ปรึกษา กรรมการควบคุมดัชนีพนธ์ อาจารย์ เจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช รวมถึงเจ้าของเอกสารตำราและเอกสารต่าง ๆ และผู้ให้ข้อมูลเพื่อการวิจัย

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม . (2546). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เจ้าหน้าที่ของรัฐ 1. (5 พฤศจิกายน 2563). การเมืองของการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (บุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, ผู้สัมภาษณ์)
- ตระกูล มีชัย. (2559). การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทรงชัย ทองปาน. (2553). การสังเคราะห์งานวิจัยทางภูมิศาสตร์เพื่อการวางแผนพัฒนางานวิจัย. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2540). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: คปไฟ.
- ผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างงานถนน 2. (5 พฤศจิกายน 2563). การเมืองของการถ่ายโอนภารกิจของกรมทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (บุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, ผู้สัมภาษณ์)
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2552). พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน. (2549). รูปแบบการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในระดับพื้นที่ พิษณุโลก. พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- สุพรรณิ เกื่อนกลาด. (2549). กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ใน วิทยานิพนธ์ภาควิชาการปกครอง สาขาวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี. (2548). ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 3(2), 43-60.
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี. (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 19(1), 8-10.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). Qualitative data analysis: An expand source book 2nd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.