

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายสำคัญระดับชาติตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต เป็นการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมโดยการจัดสวัสดิการเงินอุดหนุนให้แก่เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน เป็นมาตรการให้บิดา มารดาหรือผู้ปกครองนำเด็กเข้าสู่ระบบบริการของรัฐเพื่อให้เด็กได้รับการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย รวมทั้งเป็นหลักประกันให้เด็กได้รับสิทธิด้านการอยู่รอดและการพัฒนาตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 – 2564) เป็นโครงการที่พัฒนาเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงการจัดสวัสดิการเงินอุดหนุนฯ อย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 ให้จ่ายเงินอุดหนุนให้กับเด็กแรกเกิด ที่อยู่นอกระบบประกันสังคมและอยู่ในครัวเรือนยากจนที่สมาชิกมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาท ต่อคน ต่อปี ในอัตรา 400 บาท ต่อคน ต่อเดือน เป็นเวลา 1 ปี ในปี 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2559 ให้ขยายเวลาการให้เงินอุดหนุนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 3 ปี และเพิ่มวงเงินจาก 400 บาท เป็น 600 บาท ต่อคน ต่อเดือน และเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการยกเลิกเงื่อนไขผู้มีสิทธิที่ต้องไม่เป็นผู้อยู่ในระบบประกันสังคม และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 ให้ขยายระยะเวลาและวงเงินเป็นตั้งแต่แรกเกิดถึง 3 ปี ในอัตรา 600 บาท ต่อคน ต่อเดือน ต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ตั้งแต่แรกเกิด – 6 ปี และขยายฐานรายได้เฉลี่ยของสมาชิกของครัวเรือนไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปีโดยให้เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 เป็นต้นไป นับตั้งแต่เริ่มโครงการในปีงบประมาณ 2559 จนถึงปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2562) โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สาเหตุที่ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ เพื่อขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อ

การเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 โดยให้ 4 หน่วยงานดำเนินการดังต่อไปนี้

1. กรมกิจการเด็กและเยาวชน

1) พัฒนาระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่มีอยู่ให้สามารถเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลการปฏิบัติงานการจ่ายเงินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) แก้ไขประกาศกรมกิจการเด็กและเยาวชน เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้ผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น

3) ทำหน้าที่ชี้แจงและเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาแนะนำ อบท.

4) ส่งเสริมสนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน (กดยช.) คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ (ก.พ.ย.) คณะกรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ และคณะรัฐมนตรี

2. สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สป.พม.)

สป.พม. โดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามการดำเนินงานในระดับจังหวัด และเสนอคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด

3. กระทรวงมหาดไทย

1) จัดให้มีระบบฐานข้อมูลหรือพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มีอยู่ให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานของ อบท. สามารถเชื่อมโยงหรือส่งต่อข้อมูลกับระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกรมกิจการเด็กและเยาวชน และระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐ (e – payment)

2) กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบรองรับการปฏิบัติงานของ อบท. ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดตามประกาศกรมกิจการเด็กและเยาวชน และร่วมกับกรมกิจการเด็กและเยาวชนจัดทำคู่มือและขั้นตอนการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้ผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.)

1) เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ดำเนินการตามระเบียบฯ และประกาศฯ ที่กำหนดในระยะแรก ให้กรมกิจการเด็กและเยาวชนเสนอค่าของประมาณการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้เพียงพอเพื่อให้ อบท. ดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน และเพื่อให้กรมบัญชีกลางสามารถจ่ายเงินได้ตามระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐ (e – payment) เมื่อระบบฐานข้อมูลและระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐของกระทรวงมหาดไทยมีความพร้อมแล้ว ให้ อบท. คำนวณรายละเอียดงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำงบประมาณให้แก่ อบท. เพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าว

2) อบท. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานโครงการให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมกิจการเด็กและเยาวชน เพื่อเสนอคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และคณะรัฐมนตรี

3) อปท. มอบหมายบุคลากรในการดำเนินงานและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบในขั้นตอน/วิธีปฏิบัติในการยื่นคำขอรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

กรมกิจการเด็กและเยาวชนจึงได้จัดทำข้อเสนอผ่านกลไกระดับชาติด้านเด็กคือคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (กดยช.) เพื่อพิจารณาเห็นชอบแนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ประชุม กดยช. ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561 มีมติเห็นชอบในหลักการการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมกิจการเด็กและเยาวชนจึงได้ปรึกษาหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดภารกิจฯ และนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาบรรจุโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 – 2565 ต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ก.ถ.) เพื่อให้สำนักงาน ก.ก.ถ. นำเสนอคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 ยังได้กำหนดให้กรมกิจการเด็กและเยาวชนร่วมกับกระทรวงมหาดไทยจัดทำคู่มือและขั้นตอนการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้ผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น รวมทั้งการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐาน จึงเห็นสมควรให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565
- 1.2.2 เพื่อให้หน่วยงาน องค์กร จากทุกภาคส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2.3 เพื่อให้เกิดมาตรฐานบริการสาธารณะ แนวทางและหลักสูตรการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการติดตามประเมินผล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐาน

1.3 คำถามการวิจัย

- 1.3.1 หน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ประกอบด้วย กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และกรมอนามัย มีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ?
- 1.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดหรือไม่ อย่างไร ?
- 1.3.3 คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีสาระสำคัญอย่างไร ?
- 1.3.4 หลักสูตรการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร ?
- 1.3.5 ระบบการติดตามประเมินผล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐานควรเป็นอย่างไร ?

1.4 ขอบเขตการวิจัย

- 1.4.1 **ขอบเขตด้านเนื้อหา** มุ่งเน้นการศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้
 - 1.4.1.1 ที่มาและปัญหาอุปสรรคของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด
 - 1.4.1.2 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 บทบาทของกิจการเด็กและเยาวชน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - 1.4.1.3 แนวทางการพัฒนาศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจ
 - 1.4.1.4 ระบบการติดตามประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ
 - 1.4.1.5 มาตรฐานการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.4.2 **ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย** การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่ม ดังนี้
 - 1.4.2.1 ผู้รับผิดชอบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดส่วนกลาง 5 หน่วยงาน คือ (1) กรมกิจการเด็กและเยาวชน (2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (3) กรมอนามัย (4) กรมบัญชีกลาง และ (5) สำนักงานงบประมาณ

- 1.4.2.2 ผู้รับผิดชอบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในระดับปฏิบัติการ 4 หน่วยงาน คือ (1) สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร (2) เมืองพัทยา (3) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ นครศรีธรรมราช และ (3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ นครศรีธรรมราช
- 1.4.2.3 ผู้รับประโยชน์จากโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในพื้นที่ คือ พ่อแม่ หรือผู้ปกครองเด็กแรกเกิดในจังหวัดเชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ นครศรีธรรมราช
- 1.4.2.4 นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจ ด้านสวัสดิการสังคม และด้านโภชนาการเด็ก
- 1.4.2.5 หน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ถ่ายโอนภารกิจกระจายไปยังซีพีไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว 2 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และกรมกิจการผู้สูงอายุ

1.5 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

เด็กแรกเกิด หมายถึง เด็กแรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปี มีสัญชาติไทย (บิดามารดา หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสัญชาติไทย) อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย (รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี)

ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึงเด็กแรกเกิดที่อยู่ในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด หมายถึง เงินที่รัฐบาลจ่ายให้กับเด็กแรกเกิดอายุ 0 - 6 ปี สัญชาติไทย อาศัยอยู่กับพ่อ แม่ หรือผู้ปกครองในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย (มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี)

โภชนาการเด็กแรกเกิด หมายถึง เด็กแรกเกิดได้รับสารอาหารที่ครบถ้วนและเพียงพอต่อความต้องการที่ช่วยให้ร่างกายเด็กเจริญเติบโตได้เต็มศักยภาพ การให้ความสำคัญกับการเลือกโภชนาการที่เหมาะสมให้กับเด็กในวัยระหว่างอายุ 1-6 ปี การได้รับอาหารมื้อหลัก 3 มื้อที่มีคุณค่าครบ 5 หมู่และหลากหลาย และการให้เด็กดื่มนมวันละ 2-3 แก้ว

สวัสดิการสังคม หมายถึงระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐานโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับแบ่งออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ (1) สวัสดิการด้านการศึกษา (2) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย (3) สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย (4) สวัสดิการด้านมีรายได้

และการมีงานทำ (5) สวัสดิการด้านนันทนาการ (6) สวัสดิการด้านกระบวนการยุติธรรมและ (7) สวัสดิการด้านการบริการสังคมทั่วไป

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นสวัสดิการสังคมด้านการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และด้านสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัยของเด็กแรกเกิด

การกระจายอำนาจ หมายถึง การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจในการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในพื้นที่หรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายประเด็นตามขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/การปฏิบัติงานในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 ได้แก่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้เชื่อมโยงกัน ระบบการจ่ายเงิน และงบประมาณ

ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึงการกระจายอำนาจในการจ่ายเงินของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ได้รับจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายเงินโดยตรงให้กับกลุ่มเป้าหมาย

การพัฒนาศักยภาพ หมายถึง การจัดการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่รับผิดชอบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ให้มีสมรรถนะในการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่กลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน การจัดทำรายงาน และการถอดบทเรียนเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การติดตามประเมินผล หมายถึง กระบวนการตรวจสอบการจ่ายงบประมาณจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจ่ายเงินอุดหนุนให้กับกลุ่มเป้าหมายของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเด็กแรกเกิด โดยมีตัวชี้วัดประกอบด้วย

- 1) การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย
- 2) การทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 3) ความทั่วถึงและเป็นธรรม
- 4) ความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย
- 5) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 มีคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องตามร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 – 2565
- 1.6.2 หน่วยงาน องค์กร จากทุกภาคส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.6.3 มีมาตรฐานบริการสาธารณะ แนวทางและหลักสูตรการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการติดตามประเมินผล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐาน ซึ่งสามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงทางวิชาการในการส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการ

บทที่ 2

แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 แนวคิด ทฤษฎีการกระจายอำนาจ

2.1.1 ความเป็นมา นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นในยุโรป อเมริกา เอเชีย แอฟริกา เกิดการปกครองแบบ “รัฐชาติ” เป็นประเทศต่างๆ ที่มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ มีประชากรแน่นอน มีดินแดนแน่นอน และมีรัฐบาลหรือมีอำนาจอธิปัตย์แน่นอนเป็นของตนเอง ซึ่งจำแนกประเทศในอดีตออกจากประเทศในปัจจุบัน “รัฐชาติ” หรือ nation state คือการสถาปนาระเบียบการเมืองขึ้นมาโดยมีศูนย์กลางอำนาจ อันได้แก่ รัฐบาลกลางปกครองอาณาเขตและประชากรภายใต้กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น โดยมีอำนาจในการเก็บภาษี รวมทั้งการวางนโยบายในการบริหารประเทศ

การเป็น “รัฐชาติ” มีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่สถาบันการเมืองการปกครองในศูนย์กลางเพื่อมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลก เนื่องจากมีความจำเป็นต้องมีตัวแทนอันชอบธรรมที่จะออกไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้า หรือการมีตัวแทนเข้าไปนั่งในการประชุมระหว่างประเทศ การรวมศูนย์อำนาจจำแนกได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1) การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงค์ร่วมกันของคนภายในรัฐแห่งนั้น ๆ

2) การรวมศูนย์อำนาจในทางการปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการปกครองภายในรัฐนั้น ๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายใต้รัฐในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับอย่างถ้วนหน้า หรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน

การเกิดรัฐชาติเริ่มต้นด้วยการสร้างศูนย์กลางขึ้นมาก่อน ตัวอย่างที่จะเห็นได้ในกรณีของประเทศไทยคือการที่ล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี 2435 รวมศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลาง ลดทอนอำนาจของเมืองพระยามหานครและประเทศราชด้วยการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล มีกระทรวง 12 กระทรวงแบบตะวันตก มีรัฐบาลกลางที่รวมศูนย์อำนาจ ขณะเดียวกันก็มีกระทรวงมหาดไทยปกครองบริหารหัวเมืองในลักษณะการแบ่งอำนาจ หากแต่เจ้าเมืองได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางในขณะที่การปกครองตนเองอยู่ในขอบเขตที่จำกัดด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านตาม พ.ร.บ.ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และเริ่มมีการตั้งเทศบาลที่ท่าฉลอมใน

รูปแบบแรกของการปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ การสร้างรัฐหรือการสร้างอำนาจรัฐให้เป็นระเบียบการเมือง (political order) ใหม่โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจเด็ดขาด

การรวมศูนย์อำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับเหตุผลที่รองรับข้อดีของการสร้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบด้วย

1) ความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวม การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม และปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2) ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

3) ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูกผลักดันให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่าง ๆ ภายในรัฐ

4) ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม

ในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ซึ่งทำให้เกิดจุดอ่อนหรือข้อเสีย ได้แก่

1) ความล่าช้าในการตัดสินใจ การกระทำการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ก็ย่อมทำให้การทำงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน

2) ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้น้อย หากบริการสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางย่อมเป็นเรื่องลำบากที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่นได้

3) การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะไปตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้

4) เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครอง ย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (Self-government)

2.1.2 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในห้วงเวลาที่ประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในความหมายกว้างๆ ก็คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ นักวิชาการหลายท่านให้ความหมายเรื่องการกระจายอำนาจที่แตกต่างหลากหลาย กล่าวคือ

โกลิน พลกุล (2528: 4, 7) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีความหมายตามหลักภาษาฝรั่งเศสคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ในขณะที่ จรัส สุวรรณมาลา (2538: 9-10) กล่าวว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน

Samuel Humes (1991: 3) เสนอว่า การกระจายอำนาจควรเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของ “การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้แนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between Nation and State) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” มีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่อง (De)centralization, (De)concentration, Devolution และ Delegation

สำหรับรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ Manor (1999: 4-12) แจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสถานะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administration Decentralization)

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิง “ภารกิจหน้าที่” มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political of Democratic Decentralization)

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

การปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจ นอกจากจะมุ่งประโยชน์ไปที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใหม่ มีการกระจายอำนาจภารกิจหน้าที่การงานที่เป็นภารกิจพื้นฐานจากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแทน เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาขั้นประถม เป็นต้น การกระจายภารกิจหน้าที่ คือ การถ่ายโอนงานให้กระทำการแทนรัฐบาลกลางและบางเรื่องรัฐบาลกลางก็มักตัดสินใจให้องค์กรเอกชนรับทำงานแทนรัฐบาลกลาง เช่น การไปรษณีย์ และการขนส่ง เป็นต้น

ประเทศไทยมี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นฉบับแรก เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่มาตรา 284 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและ อากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการ ที่ เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับแรก คือ มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมี อำนาจและ หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง 31 ข้อ ข้อ ที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้คือ ข้อ (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ ผู้ด้อยโอกาส และมาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐ อาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในปี 2549 มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดจากการปฏิบัติตามแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่อาจดำเนินการได้ตาม กำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 (4) แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรกไม่สอดคล้อง กับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ จึงต้องเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริง และยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่ น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าไว้เช่นเดิม

การปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เกิดจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในหลายด้าน กล่าวคือ เกิดรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งยังคงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล และ จัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เกิดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 – พ.ศ. 2579 ที่กำหนดให้มีการพัฒนาประเทศไทยอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน รวมทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ด้านการกระจายอำนาจ กำหนด เป้าหมายการพัฒนางานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม สามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ประเทศไทย 4.0 ยังได้กำหนดเป้าหมายเชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศไทยให้เป็นเศรษฐกิจใหม่ มีรายได้สูงที่เน้นการบริหารจัดการสร้างมูลค่า โดยใช้แนวทางสานพลังประชารัฐ เป็นตัวการขับเคลื่อนมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์และเป็นการกระจายรายได้ โอกาส และ

ความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นและแก้ไขกับดักความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา มาตรา 33 วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการฯ ใช้บังคับ คณะกรรมการฯ อาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นได้ และมาตรา 34 กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนการกำหนดหน้าที่และอำนาจ และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดหน้าที่และอำนาจ และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเห็นว่าสถานการณ์การพัฒนางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการฯ จึงมีการทบทวนและจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 3) มีกำหนดระยะเวลา 3 ปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2564 โดยเน้นความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนามั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน มีความเป็นอิสระ มีความเข้มแข็งทางด้านการเงินการคลัง การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยให้สามารถพึ่งพาตนเอง สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน มีความเชื่อมโยงเป็นภาคีเครือข่าย พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะที่แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นจำนวน 7 ประเด็น คือ

(1) การสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ โดยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการตามประเด็นปฏิรูปดังกล่าว ประกอบด้วย

(1.1) ทำให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติและแผนบริหารราชการแผ่นดินระยะ 5 ปี

(1.2) จัดทำพิมพ์เขียว (Blueprint) หรือขั้นตอน (Roadmap) ของแผนการกระจายอำนาจ ระบุภารกิจ ระยะเวลา และเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อใช้ขับเคลื่อนให้เป็นแนวทางเดียวกัน โดยให้มีการพิจารณาทบทวนติดตามประเมินผลภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว และพิจารณาการถ่ายโอนเพิ่มเติม ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชน และปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังที่เป็นรูปธรรม เพื่อปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้น และสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น และการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความเข้มแข็ง และยั่งยืน

(2) ปรับแนวความคิดในการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการประเมินศักยภาพและจัดให้มีการกำหนดแผนการถ่ายโอนเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ขอรับการถ่ายโอนโดยไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นภาระ ในขณะเดียวกันควรมีมาตรการกดดันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสงค์จะรับการถ่ายโอนภารกิจด้วย ทั้งนี้ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเน้นหลัก 3 ประการ ได้แก่ หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหลักประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ หลักความรับผิดชอบในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และหลักการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนโดยง่าย สำหรับส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดการความรู้ในภารกิจที่จะถ่ายโอนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ส่วนราชการที่จะถ่ายโอนภารกิจจะต้องเตรียมความพร้อมทั้งภารกิจ เครื่องไม้เครื่องมือ อุปกรณ์ให้พร้อมใช้ แล้วจึงถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ให้มีการทบทวนประเมินผลภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยเสนอว่า ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 จะต้องมีการทบทวนและประเมินผลภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วจำนวน 262 ภารกิจ เนื่องจากบางภารกิจยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ มีการถ่ายโอนไม่ครบทุกขั้นตอนกระบวนการงาน เช่น การบริหารจัดการสถานีขนส่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารได้เฉพาะตัวสถานี แต่ไม่สามารถให้ใบอนุญาตหรือสัมปทานขนส่งภายในเขตจังหวัดได้ รวมทั้งมีภาระด้านงบประมาณ เป็นต้น ในประเด็นนี้เสนอว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดย

(3.1) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.2) เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง ภาษีอากร งบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.3) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.4) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นสำหรับภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนจำนวน 96 ภารกิจ และภารกิจที่จะถ่ายโอนใหม่จะต้องพิจารณาขนาดของภารกิจที่จะถ่ายโอนนี้ให้สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าจ้างและบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย

(5) สร้างกลไกการสนับสนุนการกระจายอำนาจ ได้แก่ ส่วนราชการและจังหวัดที่จะทำหน้าที่ในการเตรียมการถ่ายโอนภารกิจให้พร้อม มีการติดตามประเมินผลการถ่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกในระดับจังหวัด ควรมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ท้องถิ่นจังหวัดเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่บริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจในระดับจังหวัด

(6) กลไกการตรวจสอบ ควรปรับปรุงให้ภาคเอกชนและภาคประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ ได้มีส่วนในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(7) บทบาทเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปรับปรุงบทบาทจากการตั้งรับในทางกฎหมายเป็นการแสดงบทบาทในเชิงรุกในการบริหาร โดยผลักดันให้นโยบายการกระจายอำนาจเป็นวาระสำคัญของรัฐบาล มีมาตรการที่เป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติอย่างจริงจังต่อเนื่องด้วย

นอกจากนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีความเห็นเพิ่มเติมเรื่องการปฏิรูปการกระจายอำนาจ 2 ประเด็น คือ

(1) การสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจโดยเห็นด้วยกับการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในการจัดทำแผนดังกล่าวที่จะเป็นทั้ง Blueprint และ Roadmap ของแผนการกระจายอำนาจ ควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน เพื่อให้แผนดังกล่าว เป็นที่ยอมรับและสนับสนุนให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ในกระบวนการจัดทำแผนดังกล่าว ควรเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผน และเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมทั้งจะต้องมีมาตรการในการกำกับ ดูแล รับผิดชอบ และขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน

(2) เห็นด้วยกับการจัดทำให้มีการทบทวน และติดตามประเมินผลภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว ทั้งนี้ ในการติดตามและประเมินผลภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วดังกล่าว ควรเป็นการร่วมประเมินผลของส่วนราชการเจ้าของภารกิจ หน่วยงานในจังหวัดและอำเภอในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ได้รับโอนภารกิจด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลนำไปปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เป็นปัญหาอุปสรรค

(3) ปรับแนวความคิดในการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งเห็นด้วยกับหลัก 3 ประการ ที่ต้องคำนึงถึงหลักความสามารถและประสิทธิภาพ หลักความรับผิดชอบต่อประชาชน และหลักการเข้าถึงบริการสาธารณะที่สภาพัฒนาปฏิรูปประเทศจัดทำรายงานได้เสนอไว้ แต่เห็นควรเพิ่ม

หลักการตรวจสอบเป็นประการที่ 4 เพื่อให้การดำเนินการตามหลัก 3 ประการดังกล่าวมีผลจริงและเป็นการยืนยันผลการดำเนินการตามหลัก 3 ประการข้างต้น

(4) ให้มีการทบทวนประเมินผลภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยในประเด็นนี้มีความเห็นว่า เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่เป็นการพัฒนาพื้นที่ สร้างความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางสังคมของประชาชนในพื้นที่ จึงมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

(4.1) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรได้มีการทบทวนภารกิจของหน่วยงานที่จะสามารถถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพื่อแบ่งเบาและลดภาระกิจงานประจำ (Routine) ของส่วนราชการ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชน การดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งประเทศไทยกำลังก้าวไปสู่สังคมผู้สูงอายุ การดูแลประชาชนทุกช่วงวัย การจัดทำแหล่งน้ำขนาดเล็กในชุมชน การปลูกต้นไม้ในชุมชน เป็นต้น เพื่อให้ส่วนราชการไปทำนโยบายหรือภารกิจที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประเทศในเชิงกว้างได้

(4.2) เห็นด้วยว่า เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ควรถ่ายโอนทั้งกระบวนการงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบถ้วน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับภารกิจและดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับโอนอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายหรืองบประมาณด้วย นอกจากนี้ ในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจน เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ให้พร้อมรับภารกิจถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ร่างแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 3 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใสตรวจสอบได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง มีอิสระ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เข้าถึงการบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคม และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของท้องถิ่น และการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ มีความเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย”

พันธกิจของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 มี 4 ประการ คือ

1) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน มีความเป็นอิสระ มีความเข้มแข็งทางการเงิน การคลัง การบริหารทรัพยากรบุคคล และสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดผลกระทบจากปัจจัยภายในและภายนอก ภายใต้ปรัชญาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สามารถพึ่งพาตนเองและจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐานตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) ส่งเสริมและสนับสนุนระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ ประชาชน ภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น และภาคเอกชนในพื้นที่ให้มีความเชื่อมโยงเป็นภาคีเครือข่าย

3) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน

4) พัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล เพื่อสะท้อนความก้าวหน้าของหน่วยงานที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน พัฒนาระบบการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการกระจายอำนาจจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นไปตามร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ที่มุ่งเน้นเรื่องความสามารถรับภารกิจและดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับโอนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการพัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนที่มุ่งให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์กับประชาชนที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจภายใต้หลักการและแนวคิดการแบ่งอำนาจ และโอนอำนาจดังที่ได้กล่าวข้างต้น

2.2 แนวคิด ทฤษฎีโภชนาการเด็กแรกเกิด

อาหารมีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโต สติ ปัญญา ภูมิคุ้มกันโรค และสุขภาพของทารกและเด็ก โดยในช่วงอายุ 1 ปีแรกของชีวิตเป็นช่วงที่ร่างกายมีการเจริญเติบโตและพัฒนาการอย่างรวดเร็ว การให้อาหารที่เหมาะสมในช่วงวัยนี้เพื่อให้ทารกมีภาวะโภชนาการที่ดีจะทำให้ทารกเติบโตแข็งแรง มีพัฒนาการเต็มศักยภาพ และเป็นการวางรากฐานของสุขลักษณะนิสัยที่ดีในการบริโภคอาหารเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ จากข้อแนะนำขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization, WHO) ในปี พ.ศ. 2546 มีการแนะนำให้นมแม่อย่างเดียวแก่ทารกเป็นเวลานาน 6 เดือนและให้เริ่มอาหารตามวัยประเภทกึ่งแข็งกึ่งเหลว (semi-solid food) เมื่อทารกอายุ 6 เดือน เริ่มอาหารแข็งที่ทารกสามารถใช้มือหยิบทานเองได้ เมื่ออายุ 8 เดือน เริ่มรับประทานอาหารเหมือนสมาชิกในครอบครัว เมื่ออายุ 12 เดือน และไม่ควรเริ่มให้นมวัวแก่ทารกก่อนอายุ 12 เดือน เนื่องจากนมวัวมีส่วนประกอบสารอาหารที่ไม่เหมาะสมกับทารก และมีปริมาณสารอาหารบางตัว เช่น เหล็ก เป็นต้น ไม่เพียงพอ (Dewey K. and Lutter C. 2003) ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 European Society for Pediatric Gastroenterology, Hepatology, and Nutrition (ESPGHAN) ให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับการให้อาหารตามวัยสำหรับทารกว่าไม่ควรเริ่มก่อนทารกอายุ 17 สัปดาห์ และหรือหลังทารกอายุ 26 สัปดาห์เพื่อป้องกันหรือลดภาวะขาดสารอาหารในทารก เพื่อให้มีอาหารที่เป็นแหล่งของธาตุเหล็กโดยเฉพาะในทารกที่กินนมแม่ ซึ่งต้องได้รับธาตุเหล็กจากอาหาร ตามวัยคิดเป็นร้อยละ 90 ของ

ปริมาณธาตุเหล็กที่ทารกต้องการต่อวัน (ESPGHAN. 2008: 99-110) และ American Academy of Pediatrics (AAP) มีข้อแนะนำเกี่ยวกับการให้อาหารตามวัยสำหรับทารกดังนี้ คือ ควรเริ่มให้อาหารตามวัยสำหรับทารก เมื่อทารกอายุ 4-6 เดือนและมีพัฒนาการพร้อม (Gartner LM., Morton J. Lawrence RA, et. al. 2005: 496-506) อาหารสำหรับทารกควรมีปริมาณและคุณภาพเพียงพอกับความต้องการของร่างกายทารก หลีกเลี่ยงการปรุงแต่งรสอาหาร นอกจากนั้นการให้อาหารทารกควรสอดคล้องกับพัฒนาการของทารกและผู้เลี้ยงดูควรตอบสนองต่อสัญญาณความหิวและอิ่มของทารกด้วย (Dewey K. and Lutter C. 2003)

ในประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุขแนะนำให้ทารกได้นมแม่อย่างเดียวจนนาน 6 เดือน จากนั้นจึงเริ่มให้อาหารตามวัยที่เหมาะสม จากคู่มืออาหารตามวัยสำหรับทารกและเด็กเล็ก ในปี พ.ศ. 2552 (อุมาพร สุทัศน์วรวิทย์, สุภาพรณ ตันตราชีวร และ สมโชค คุณสนอง. 2552) มีคำแนะนำให้เริ่มอาหารตามวัยสำหรับทารกเมื่อทารกอายุประมาณ 6 เดือน โดยเพิ่มปริมาณและความหลากหลายของอาหาร ให้ทารกสามารถกินอาหารทดแทนนมได้ 1 มื้อเมื่ออายุ ครบ 6 เดือน แต่ในกรณีที่การเจริญเติบโตของทารกมี แนวโน้มลดลง หรือไม่สามารถให้นมแม่ได้อย่างเต็มที่ ผู้เลี้ยงดูสามารถเริ่มอาหารตามวัยสำหรับทารกก่อนอายุ 6 เดือนได้แต่ไม่ควรเริ่มก่อนอายุ 4 เดือน โดยให้ควบคู่ไปกับการให้นมแม่อย่างต่อเนื่องจนถึงอายุ 2 ปี

ในปี พ.ศ. 2546 กองโภชนาการ (ชื่อในขณะนั้น) กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการสำรวจพฤติกรรมการให้อาหารแก่ทารกในประเทศไทยตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 12 เดือน จำนวน 438 คน พบว่า ร้อยละ 49.2 ของทารกที่สำรวจได้รับอาหารชนิดอื่นนอกจากนมตั้งแต่ อายุ 2-3 เดือน โดยร้อยละ 29.5 และ 1.8 ของทารกได้รับ อาหารชนิดอื่นนอกจากนมในช่วงอายุ 4-5 เดือน และช่วงอายุหลังจาก 6 เดือนตามลำดับ จากผลการสำรวจครั้งนั้น อาหารชนิดแรกที่ทารกได้รับนอกจากนมที่พบบ่อย ได้แก่ อาหารกึ่งสำเร็จรูป (ร้อยละ 39.2) กล้วยน้ำว้าบด (ร้อยละ 32.2) และข้าวบดต้มหรือไข่ (ร้อยละ 9.8) นอกจากนั้นคณะผู้สำรวจพบว่าประมาณครึ่งหนึ่งของผู้เลี้ยงดู (ร้อยละ 44.8) มีการให้อาหารทารกอย่างไม่เหมาะสมตามวัย (มัทนา ประทีปะเสน, เรวดี จงสุวัฒน์, สุจิตต์ สาลีพันธ์ และ พูนศรี เลิศลักษณ์วงศ์. 2549)

จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยยังมีผู้เลี้ยงดูจำนวนมากที่มีพฤติกรรมการให้อาหารทารกไม่เหมาะสม พฤติกรรมการให้อาหารทารกที่ไม่เหมาะสมอาจนำไปสู่ปัญหาด้านโภชนาการ ซึ่งมีผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตและพัฒนาการของทารก รวมถึงสุขภาพและนิสัยในการบริโภคอาหารที่ดีในอนาคต คณะผู้วิจัยจึง สนใจศึกษาพฤติกรรมการให้อาหารแก่ทารกที่มารับบริการที่คลินิกเด็กสุขภาพดีที่โรงเรียนแพทย์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการแนะนำล่วงหน้า (anticipatory guidance) แก่ผู้เลี้ยงทารก โดยทำการศึกษาในทารกอายุ 4-12 เดือนซึ่งเป็นช่วงวัยที่ได้รับอาหารอื่นนอกจากนม (อาพร ดำรงวงศ์ศิริ และคณะ. 2556: 325-326)

อาหารและโภชนาการเป็นรากฐานที่สำคัญของการมีสุขภาพดีตลอดชีวิตตั้งแต่ในครรภ์มารดาจนถึงวัยสูงอายุ เนื่องจากช่วยในการเสริมสร้างและซ่อมแซมส่วนต่างๆ ของร่างกายและสมอง จึงมีผลต่อโครงสร้างของร่างกาย การพัฒนาสมอง และการสร้างภูมิคุ้มกันโรค หากหญิงตั้งครรภ์ขาดอาหารจะมีผลต่อการเจริญเติบโตของทารกในครรภ์ ทำให้ทารกเกิดมาตัวเล็ก (Intra Uterine Growth Retardation ; IUGR) มีน้ำหนักแรกเกิดน้อยกว่า

2,500 กรัม ส่งผลต่อการติดเชื้อโรคซึ่งอาจถึงขั้นเสียชีวิต เจ็บป่วยบ่อยหรือมีความรุนแรง การพัฒนาสมองไม่ดี มีความบกพร่องพัฒนาการทางด้านอารมณ์และความสามารถในการเรียนรู้ สติปัญญาต่ำ และมีผลเสียต่อการพัฒนาอวัยวะต่างๆ อย่างถาวร เช่น ตับ ตับอ่อน ไต ซึ่งจะส่งผลต่อการเกิดโรคเรื้อรัง เช่น ภาวะอ้วน โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ และหลอดเลือด เมื่อเป็นผู้ใหญ่ ส่วนเด็กที่กินอาหารไม่เพียงพอเป็นผลให้เด็กขาดอาหาร หากขาดอาหารระยะสั้น เด็กจะผอม ผลกระทบอาจเห็นไม่ชัดเจน แต่หากขาดอาหารเป็นเวลานานแบบเรื้อรัง จะส่งผลให้เด็กเตี้ย ซึ่งมีผลเสียมากมายต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตทั้งระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่ ภูมิคุ้มกันต้านโรคต่ำ สติปัญญาต่ำ ความสามารถในการเรียนรู้บกพร่อง เมื่อทำงานจะมีรายได้หรือค่าจ้างต่ำ เสี่ยงต่อการเกิดโรคเรื้อรัง และถ่ายทอดการขาดอาหารในรุ่นถัดๆ ไป (น้ำหนักแรกเกิดต่ำกว่า 2,500 กรัม และ/หรือภาวะเตี้ย) องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ระบุว่า เด็กขาดอาหารระดับปานกลางและรุนแรง จะมีความเสี่ยงต่อการตาย 5 เท่า และ 8 เท่า ตามลำดับ เมื่อเทียบกับเด็กที่มีภาวะการเจริญเติบโตดี การศึกษาในโครงการพัฒนาการแบบองค์รวมของเด็กไทยปี 2547 ชี้ให้เห็นว่า เด็กอายุ 2-18 ปี ที่มีส่วนสูงระดับสูงกว่าเกณฑ์ค่อนข้างสูง และสูงตามเกณฑ์ มีระดับเขาวนปัญญา มากกว่าเด็กที่มีส่วนสูงอยู่ในระดับค่อนข้างเตี้ยและเตี้ยประมาณ 6 จุด การศึกษาในประเทศฟิลิปปินส์ ชี้ให้เห็นว่า ความสูงของผู้ใหญ่ที่ลดลงทุก ๆ ร้อยละ 1 ทำให้ผลผลิตจากการทำงานลดลง ร้อยละ 1.4 ภาวะเตี้ยยังเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดโรคไม่ติดต่อเรื้อรังในอนาคต เช่น โรคกระดูกพรุน โรคอ้วน โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ และโรคอ้วนลงพุง (Metabolic syndrome) ในทางตรงกันข้าม เด็กที่กินอาหารมากเกินไปเป็นผลให้เด็กอ้วน เพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดโรคเรื้อรังในเด็ก เช่น โรคเบาหวาน เป็นต้น

ปัญหาโภชนาการขาดและเกินดังกล่าว มีผลต่อการพัฒนาประเทศก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ข้อมูลจากประเทศกานาแสดงให้เห็นว่าถ้าในช่วง 5 ปี ยังมีปัญหาภาวะเตี้ย (ร้อยละ 39) ในเด็กต่ำกว่า 5 ปี จะทำให้สูญเสียผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศสูงถึง 297 ล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาสุขภาพของคนวัยทำงานและผู้สูงอายุ รวมทั้งจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่อัตราการเกิดน้อย ซึ่งหมายความว่า เด็กต้องแบกรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้ง ๆ ที่ตัวเด็กเองก็ด้อยคุณภาพ ปัจจุบัน ภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทำให้เกิดน้ำท่วม หรือภัยแล้ง ซึ่งมีผลกระทบต่อแหล่งอาหารของชุมชน เกิดความไม่มั่นคงทางอาหารสำหรับหญิงตั้งครรภ์และเด็กแรกเกิด - 18 ปี รวมทั้ง มีโอกาสเกิดการระบาดของโรคเพิ่มขึ้น เช่น โรคมาเลเรีย โรคไข้เลือดออก โรคไข้หวัดนก โรคไข้หวัดใหญ่ โรคซาร์ส เนื่องจากเชื้อโรคแพร่พันธุ์ได้ง่ายและมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ในวัยเด็ก เป็นวัยที่มีโอกาสติดเชื้อโรคได้ง่าย จึงต้องเตรียมร่างกายให้พร้อมโดยบริโภคอาหารอย่างเหมาะสมตามวัยเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต้านโรคและมีโครงสร้างของร่างกายที่สมบูรณ์ มีการสะสมสารอาหารในอวัยวะต่างๆ ของร่างกายอย่างเพียงพอ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมสุขภาพอย่างจริงจัง โดยการส่งเสริมให้เด็กมีการเจริญเติบโตเต็มศักยภาพ ซึ่งเป็นการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ นั่นคือ ส่งผลให้เด็กมีสติปัญญาดี มีความสามารถในการเรียนรู้ มีผลให้การเรียนที่ดีสามารถพัฒนาสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ มีโอกาสเรียนในระดับสูง เพิ่มรายได้ในอนาคต สร้างภูมิคุ้มกันต้านโรค ลดการเจ็บป่วยด้วยโรคติดต่อ เป็นผลให้ลดอัตราการตายด้วยโรคติดต่อในเด็กแรกเกิด - 5 ปี และลดค่ารักษาพยาบาล

มีสมรรถภาพทางกายภาพดี ทำให้มีประสิทธิภาพในการทำกิจกรรม/การทำงาน และพัฒนาสู่ความเป็นเลิศทางกีฬา เมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ มีประสิทธิภาพในการทำงาน เพิ่มผลผลิต และลดความเสี่ยงต่อการเกิดโรคเรื้อรัง สิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ เป็นการพัฒนาทั้งเศรษฐกิจและสังคม นำไปสู่การพัฒนาและการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศชาติในอนาคต พื้นที่ใดมีเด็กเติบโตเต็มศักยภาพจำนวนมาก แสดงว่า พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนา

เด็กจะมีการเจริญเติบโตเต็มศักยภาพได้ ต้องดูแลเอาใจใส่ในเรื่องอาหารให้ได้รับพลังงานและสารอาหารที่ครบถ้วนเพียงพอต่อความต้องการของร่างกาย โดยการได้รับอาหารตามวัย คือ เริ่มตั้งแต่ทารกในครรภ์มารดา หญิงตั้งครรภ์ต้องได้รับอาหารครบ 5 กลุ่มอาหาร (กลุ่มข้าว-แป้ง กลุ่มผัก กลุ่มผลไม้ กลุ่มเนื้อสัตว์ และกลุ่มนม) และปริมาณเพียงพอ หลังคลอด ทารกแรกเกิด - 6 เดือนกินนมแม่อย่างเดียว เมื่อทารกอายุ 6 เดือนเริ่มให้อาหาร ทารกจนถึงอายุ 12 เดือน ต่อจากนั้น เป็นอาหารสำหรับเด็กอายุ 1 - 5 ปี และอาหารเด็ก วัยเรียนอายุ 6 - 18 ปี รวมทั้งฝึกให้มีพฤติกรรมบริโภคอาหารที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้ มีบริโภคนิสัยที่ดี

แนวคิด โภชนาการ ถือเป็นการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ขั้นพื้นฐาน ซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่ การปฏิสนธิในครรภ์มารดาและดูแลอย่างต่อเนื่องจนถึงวัยรุ่นโดยการส่งเสริมการเจริญเติบโตของเด็กให้มีส่วนสูงอยู่ในระดับดีและน้ำหนักตัวเหมาะสมกับส่วนสูง ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินงานสร้างเสริมการเจริญเติบโตต่างจากการแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการ เพราะการสร้างเสริมการเจริญเติบโตมุ่งเน้นให้เด็กมีการเจริญเติบโตดีตลอดไปหรือดียิ่งขึ้นไม่ปล่อยให้เด็กขาดอาหารและอ้วน จึงเป็นลักษณะที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และทุกภาคส่วนต้องร่วมแรง ร่วมใจกันดำเนินงาน ครอบครัว หมู่บ้าน ศูนย์เด็กเล็ก และโรงเรียน จึงเปรียบเสมือนฟันเฟืองที่ต้องเคลื่อนไปพร้อมกัน โดยมีองค์กรส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) และหน่วยงานสาธารณสุข เป็นผู้ให้การสนับสนุน เด็กจะเจริญเติบโตเต็มตามศักยภาพได้ ต้องดูแลเอาใจใส่การได้รับอาหารตามวัยที่ถูกต้องเหมาะสมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อ่อนตั้งครรภ์ ระหว่างตั้งครรภ์ เด็กแรกเกิดจนถึงวัยรุ่น เพื่อให้เกิดบริโภคนิสัยที่ดีและได้รับสารอาหารครบถ้วนเพียงพอ รวมทั้งมีการเฝ้าระวังภาวะโภชนาการหญิงตั้งครรภ์และการเจริญเติบโตเด็กแรกเกิด - 18 ปี อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการและแนวทางในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กตามแนวทาง “โลกที่ เหมาะสมสำหรับเด็ก (A World Fit for Children)” พ.ศ. 2550 - 2559 และเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDG) รวมทั้งสมัชชาอนามัยโลก (World Health Assembly: WHA)

ทั้งนี้จากการศึกษาในเขตอำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ (Khejonchit, Chutiman & Kumphon, 2013) พบว่า รายได้ของครัวเรือนต่อเดือนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดมีความสัมพันธ์ต่อการมีภาวะโภชนาการที่ต่ำกว่าเกณฑ์ประมาณ 9.7 เท่า นอกจากนี้ การศึกษาในเด็กพิการสมองส่วนใหญ่ที่เข้ารับการรักษาในภาควิชาเวชศาสตร์ฟื้นฟู โรงพยาบาลศิริราช (Chayaopas, Chavasiri & Harnphadungkit, 2014) พบว่า รายได้ของครอบครัวมีความสัมพันธ์กับภาวะโภชนาการที่ต่ำกว่าเกณฑ์ ($p\text{-value} = 0.014$) และการศึกษาในประเทศอิหร่าน (Shrghi,

Kamran & Faridan, 2011) พบว่า ฐานะครอบครัวที่ยากจนเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับภาวะโภชนาการที่ต่ำกว่า เกณฑ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p\text{-value} < 0.001$)

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจึงเป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมครัวเรือนที่มีรายได้น้อย (รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี) และมีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีโภชนาการเด็กแรกเกิด ซึ่งต้องได้รับอาหารที่จะทำให้เด็กเจริญเติบโตอย่างสมวัย มีภูมิคุ้มกันโรคที่แข็งแรง มีสติปัญญา มีพัฒนาการเต็มศักยภาพ และเป็นการวางรากฐานให้กับอนาคตของเด็กที่จะเติบโตเป็นผู้ใหญ่อย่างมีคุณภาพ เป็นโครงการที่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเป็นภาคี สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กทั้งในระดับชาติและระดับสากลดังที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงจะใช้แนวคิดนี้ในการศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าได้มีการสร้างหลักประกันด้านโภชนาการเด็กแรกเกิดที่อยู่ในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดว่ามีภาวะโภชนาการที่ดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร และเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เด็กแรกเกิดจะมีหลักประกันด้านโภชนาการดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ อย่างไร ภายใต้สมมติฐานว่า การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจึงมีความสำคัญต่อพัฒนาการเด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย

2.3 แนวคิด ทฤษฎีสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมเป็นทั้งระบบและเครื่องมือที่จะให้หลักประกันกับประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี นักวิชาการทั้งชาวต่างประเทศ เช่น Turner (1974) ได้กล่าวถึงสวัสดิการสังคมว่า เป็นความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานที่มั่นคง Friedlander, Walter A. and Robert Z. (1980) กล่าวว่า เป็นระเบียบนโยบาย ผลประโยชน์ และบริการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดบริการต่างๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคม Barker (1987) กล่าวว่า เป็นระบบที่ประกอบด้วยโครงการและบริการในระดับชาติที่ช่วยให้ประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และสาธารณสุข อันเป็นพื้นฐานที่จะทำให้สังคมดำรงอยู่ได้ ในขณะที่นักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมของประเทศไทย เช่น ระพีพรรณ คำหอม (2549) กล่าวว่า สวัสดิการสังคมทำให้เกิดการกินดีอยู่ดี เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาสังคมโดยรวม เป็นสิทธิและความเท่าเทียมของคนทุกคนในสังคม

สวัสดิการสังคมเป็นระบบการจัดสรรและจัดการบริการสังคมในลักษณะของโครงการหรือบริการต่างๆ ให้กับทุกคนในสังคม ภายใต้หลักสิทธิความเท่าเทียมกันความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคมการพัฒนาสังคมโดยรวม รวมทั้งการสร้างระบบความมั่นคงของมนุษย์และสังคมในระยะยาว กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช (2550) กล่าวว่า สวัสดิการสังคมคือการกินดี อยู่ดี มีสุข และมีสิทธิจุดหมายปลายทางของการจัดสวัสดิการคือ การทำให้ทุกคนในสังคมได้รับสิทธิพื้นฐานทางสังคมตามมาตรฐานสากล ปัทมวดี โภชนกุล ชูชุก (2552) กล่าวว่า สวัสดิการสังคมในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง ความเป็นอยู่ที่ดี พิจารณาจาก

อรรถประโยชน์ (utility) หรือความพอใจของประชาชน สวัสดิการในทางเศรษฐศาสตร์จึงถูกนิยามในลักษณะที่เป็น “เป้าหมาย” ของสังคม คือ การอยู่ดีกินดีของสมาชิกในสังคม ส่วนวิธีการให้ได้มาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดี อาจใช้วิธีการจ่ายเงินสงเคราะห์ หรือการสนับสนุนโครงการต่างๆ โดยรัฐซึ่งเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

Titmuss R. (1974) ได้ให้หลักการของงานสวัสดิการสังคมว่า ต้องคำนึงถึงปัญหาหรือความต้องการบริการ หรือความจำเป็น (Needs) ระบบการจัดการสวัสดิการสังคม มี 3 ด้าน ได้แก่ การสงเคราะห์ประชาชน การประกันสังคม และการบริการสังคม โดยแบ่งรูปแบบของสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบคือ (1) รูปแบบเก็บตก (Residual model) ในรูปแบบนี้ รัฐจะยื่นมือให้ความช่วยเหลือประชาชนเฉพาะส่วนที่เหลือ โดยมีการประเมินปัญหาและความต้องการของผู้เดือดร้อน (Means Tests) ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้ขาดแคลน (2) รูปแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม (Industrial achievement performance model) สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้ถูกใช้เป็นเครื่องตอบแทนแก่ผู้เป็นกำลังในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต ผู้ใดมีความสามารถในการทำงานสูงสามารถสร้างผลิตภาพและผลิตผลที่น่าพึงพอใจแก่ระบบเศรษฐกิจ ก็จะได้รับสวัสดิการที่ดีกว่า และ (3) รูปแบบสถาบัน (Institution redistributive model) เป็นรูปแบบที่ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญที่ก่อให้เกิดบูรณาการ (Integration) ในสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ แม้สังคมนั้นจะเป็นสังคมที่มีเสรีภาพแล้วก็ตาม สวัสดิการแบบนี้ก็ยังคงทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้จะเหมาะสมที่จะดำเนินการควบคู่กันไปเพื่อเป็นการคานากับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึง ขอบเขตการจัดสวัสดิการสังคม รูปแบบ และวิธีการในการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมไว้ในหมวด 1 แนวทางการจัดสวัสดิการสังคม ในมาตรา 3 และมาตรา 5 โดยสรุปได้ว่า ขอบเขต สาขาที่เกี่ยวข้องกับแนวการจัดสวัสดิการสังคมตามความจำเป็นและเหมาะสมมี 7 ด้าน คือ

- 1) ด้านการศึกษา
- 2) ด้านสุขภาพอนามัย
- 3) ด้านที่อยู่อาศัย
- 4) ด้านการทำงานและการมีรายได้ (การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ)
- 5) ด้านนันทนาการ
- 6) ด้านกระบวนการยุติธรรม
- 7) ด้านบริการสังคมทั่วไป

สำหรับรูปแบบการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคม ลักษณะกว้างอาจทำได้หลายลักษณะโดยส่งเสริมสนับสนุนให้องค์การสวัสดิการสังคมของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐานดำเนินการสงเคราะห์ ค้ำครอง ปกป้อง กัน แก่ไข

และบำบัด โดย (1) การสงเคราะห์ให้การช่วยเหลือเฉพาะหน้ากับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อน (2) การคุ้มครอง เป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของกลุ่มเป้าหมายให้ได้รับการดูแลทางสังคมทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป็นการจัดบริการที่เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายด้านสังคมที่กำหนดไว้ (3) การป้องกัน เป็นการป้องกันปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น การเฝ้าระวังทางสังคม การเตือนภัยทางสังคม การให้ความรู้ การให้ความเข้าใจ เพื่อป้องกันความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นกับเด็กเยาวชน สตรีผู้ด้อยโอกาส (4) การแก้ไข เป็นบริการที่จัดให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์ปัญหาต่างๆ เช่น การถูกล่วงละเมิดทางเพศ การใช้ความรุนแรงในครอบครัว การสูญเสียสมาชิกในครอบครัว เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุที่ขาดการดูแล และ (5) การบำบัด เป็นบริการทางสังคมที่จัดให้กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตจากภาวะวิกฤต ภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการบำบัดฟื้นฟูเยียวยาทางจิตใจ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถปรับตัว และกลับคืนสู่สภาวะปกติที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ต่อไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมคือการดูแลรับผิดชอบให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนให้ได้รับบริการสังคมขั้นพื้นฐานหรือบริการสวัสดิการสังคมจากภาครัฐ ซึ่งประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างเท่าเทียม

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด นับเป็นสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย เป็นสวัสดิการสังคมในรูปแบบสถาบัน (Institution redistributive model) ที่รัฐจัดให้แก่เด็กแรกเกิดในรูปของการสงเคราะห์ครอบครัวที่มีฐานะยากจน ซึ่งผลการวิจัยประเมินผลพบว่า ครอบครัวที่มีฐานะยากจนตกหล่นร้อยละ 30 เนื่องจากคนจนไม่ได้สมัครเพราะคิดว่ากระบวนการยุ่งยาก บางคนไม่เข้าใจว่าตัวเองมีสิทธิหรือไม่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่เข้าใจคลาดเคลื่อนเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ จากแนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคม สวัสดิการสำหรับเด็กแรกเกิดควรเป็นสวัสดิการที่เด็กทุกคนต้องได้รับอย่างเท่าเทียมกัน การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้เด็กแรกเกิดได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงหรือไม่ เป็นประเด็นที่ต้องทำการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยจะใช้แนวคิด ทฤษฎีสวัสดิการสังคมแบบถ่วงน้ำหนักในการศึกษาว่า เด็กแรกเกิดในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงหรือไม่ และอาจเกิดปัญหาอุปสรรคอะไร หรือไม่ อย่างไร

2.4 แนวคิด ทฤษฎีการพัฒนาศักยภาพ

ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หลายคนกล่าวถึงศักยภาพ (Potentiality) ว่า คือความสามารถ ความพร้อม หรือคุณสมบัติที่แฝงอยู่ในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถทำให้ปรากฏหากได้รับการพัฒนา หรือกระตุ้นจากภายนอกอันจะส่งผลต่อความสำเร็จและความพึงพอใจสูงสุด

ศักยภาพ มีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ ความรู้ ความสามารถ พลัง/กำลังที่แฝงอยู่ในตัวบุคคล ซึ่งถ้ามีการพัฒนาให้ดีและนำมาใช้ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง สังคม และประเทศได้ การสร้างศักยภาพจึงหมายถึงการสร้างเสริมความสามารถที่มีอยู่ในตัวบุคคลแต่ละคนให้มีมากขึ้นเพื่อที่จะได้นำมาใช้ให้เกิด

ประโยชน์มากที่สุด ซึ่งถ้าบุคคลใดมีการสร้างศักยภาพของตนเองอยู่เสมอ ย่อมจะส่งผลให้บุคคลนั้นสามารถประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังสามารถปรับตัวและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีความสุข

ศักยภาพจำแนกออกเป็นระดับบุคคล และระดับองค์กร ศักยภาพระดับบุคคลคือพลังความสามารถของบุคคลที่มีอยู่ในตัวซึ่งสามารถนำออกมาใช้เพื่อดำเนินการหรือประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เป็นผลสำเร็จ ศักยภาพจึงมีความสำคัญต่อองค์การในอันที่จะส่งผลให้องค์การมีการดำเนินการที่ดีและยั่งยืน

การพัฒนาศักยภาพเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อโลกธุรกิจมีความเจริญเติบโตขยายตัวมากขึ้น ความต้องการใช้แรงงานคนเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว กรอบแนวความคิดด้านงานบุคคลจึงจำเป็นต้องขยายและพัฒนาให้กว้างขวางขึ้น สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

แนวคิดเรื่องการพัฒนาศักยภาพเป็นรากฐานของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งในปัจจุบันไม่ได้มองว่าบุคลากรในองค์การเป็นเพียงผู้รับคำสั่งตามที่มอบหมายเท่านั้น ในบทบาทใหม่บุคลากร มีฐานะเป็นทรัพยากรขององค์การที่มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาระงานต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความสำเร็จและเจริญเติบโตก้าวหน้าให้แก่องค์การได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม องค์การจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการภาระหน้าที่ต่าง ๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายได้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การขึ้นนำ และการควบคุม ซึ่งในกระบวนการเหล่านี้ ปัจจัยด้านคนมีบทบาทสำคัญที่สุดที่จะขับเคลื่อนให้หน้าที่ต่าง ๆ ดำเนินไปตามทิศทางหรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะหน้าที่ของการจัดคนเข้าทำงานที่ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นศาสตร์หนึ่งทางวิชาการที่เรียกว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ จุดเริ่มต้นสำคัญของการขยายกรอบแนวคิดนี้ได้ถูกดำเนินการโดยสมาคมเพื่อการบริหารงานบุคคลแห่งสหรัฐอเมริกา (American Society for Personnel Administration : ASPA) ได้ลงมติเปลี่ยนชื่อสมาคมจากเดิมเป็น “สมาคมเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์” (Society for Human Resource Management : SHRM) จึงเป็นครั้งแรกที่มีการใช้คำว่า “การบริหารทรัพยากรมนุษย์” (Human Resource Management : HRM) ซึ่งเป็นที่รู้จัก และยอมรับกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน (วิลาวรรณ ทรัพย์พิศาล , 2554: 1)

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า การพัฒนาศักยภาพของบุคคลก็คือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้องค์การมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความเจริญเติบโตก้าวหน้าให้แก่องค์การและพร้อมจะรับรองการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคปัจจุบันได้ จะเห็นว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มีความสำคัญในแง่ของการบริหารจัดการในรูปของทุนมนุษย์ ดังนี้

- 1) ช่วยสร้างความเจริญเติบโตมั่นคงให้แก่องค์การ ในฐานะที่งานด้านการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์จะทำให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและมีความพร้อมเข้ามาเชื่อมโยงภารกิจต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานในองค์การ

- 2) ช่วยสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เมื่อบุคลากรได้ปฏิบัติงานที่ตนเองมีความรู้ ความสามารถและยังจะส่งผลทำให้เกิดการทุ่มเท เสียสละ จงรักภักดีต่อ องค์การมากขึ้น

3) ช่วยกระตุ้นให้บุคลากรตื่นตัวที่จะเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานของตนเอง โดยอาศัยความรู้ความสามารถแบบหลากหลาย

4) ช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมและประชาชาติ โดยเฉพาะการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดีย่อมจะช่วยเหลือให้บุคลากรมีคุณภาพ มีงานทำ สร้างผลผลิตให้แก่องค์กรและเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศชาติ

วิธีการพัฒนาบุคลากร สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น

1) วิธีศึกษางานไปพร้อมๆ กับการปฏิบัติงาน เป็นการสอนงานโดยให้ปฏิบัติงานจริง ๆ จะจัดทำเป็นรายงานบุคคลหรือกลุ่มก็ได้ เป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก

2) วิธีปฐมนิเทศ วิธีนี้จัดทำสำหรับผู้เข้าทำงานใหม่เพื่อให้ทราบถึงการจัดองค์กร สถานที่และเพื่อนร่วมงานในองค์กรนั้น

3) วิธีฝึกงานระยะสั้น เมื่อองค์กรขาดคนทำงานอย่างกะทันหันต้องแก้ไขโดยวิธีฝึกงานระยะสั้นให้กับคนงานหรือผู้ที่เข้าทำงานใหม่ก่อนที่จะบรรจุเป็นพนักงาน

4) วิธีการให้ไปศึกษาในสถานศึกษาบางแห่งนอกเวลาทำงานหรือใช้เวลาทำงานบางส่วนไปรับการศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้

5) วิธีไปศึกษาใหม่หรือไปศึกษาเพิ่มเติม วิธีนี้เป็นการเพิ่มคุณสมบัติให้ปฏิบัติงานมี ความรู้เพิ่มมากขึ้น เพราะวิชาการต่าง ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

6) การส่งบุคลากรไปศึกษาและดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ตรงตามภารกิจของบุคลากรและหน่วยงาน

7) การฝึกอบรม เป็นกรรมวิธีที่จะเพิ่มพูน สมรรถภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานให้พัฒนาในด้าน ความคิด การกระทำ ความสามารถ ความรู้ ความชำนาญ และทัศนคติต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับประสิทธิภาพการทำงาน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะองค์กรกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาครัฐมีเป้าหมายที่จะสร้างสมดุลและปรับระบบบริหารจัดการภายในภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ โดยระบุแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญด้านการพัฒนาและบริหารกำลังคนภาครัฐให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ ที่มีในปัจจุบัน และเตรียมพร้อมสำหรับอนาคต ทั้งนี้มุ่งหวังให้บุคลากรภาครัฐมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ มีความเป็นมืออาชีพ (Professional) โดยมีสมรรถนะในการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เน้นการทำงานแบบบูรณาการ โดยทำงานทั้ง เชิงรุก และเชิงรับ โดยจัดทำยุทธศาสตร์ร่วมของหน่วยงาน รักษาสมดุลการทำงานเป็นทีม เน้นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อติดตามสถานการณ์ของหน่วยงานตลอดเวลา มีความรู้เชิงลึกในภารกิจที่ตนเองปฏิบัติ รวมไปถึง สิ่งที่ต้องทำ ไม่ควรทำ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรผู้รับผิดชอบโครงการมีความรู้ ความสามารถ ซึ่งต้องมีการกระตุ้นและพัฒนาพลังที่แฝงอยู่ในตัว

บุคคลให้สามารถรับผิดชอบโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดนี้ไปทำการศึกษาคูควรมีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใด และด้วยวิธีการอย่างไรจึงจะทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความรู้ ความสามารถ และมีพลังในการรับผิดชอบโครงการได้อย่างดี บรรลุเป้าหมายของโครงการที่ตั้งไว้

2.5 แนวคิด ทฤษฎีการติดตามและประเมินผล

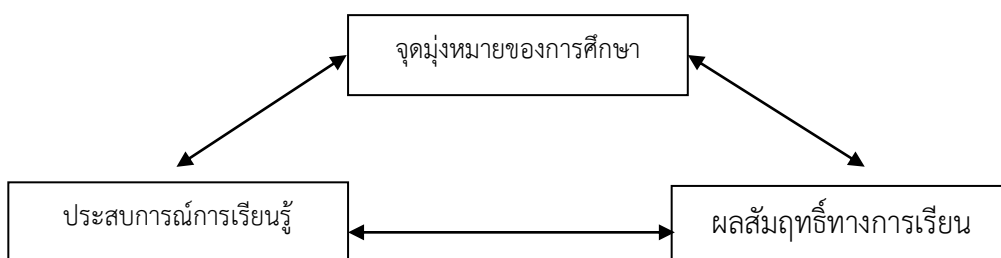
การติดตาม (Monitoring) หมายถึง กระบวนการกำกับดูแลการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคของการทำงานและสามารถแก้ไขได้ทันที่ โดยทั่วไปจะทำการติดตามว่าได้ทำหรือไม่ได้ทำ กิจกรรมอะไรบ้าง กิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินไปตามวิธีการขั้นตอน และเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ที่ใช้ตรงตามแผนการทำงานหรือไม่ และผลงานที่ได้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้นการติดตามงานจึงเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการซึ่งจะช่วยให้ผู้รับผิดชอบโครงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รู้ความก้าวหน้าของงาน สามารถประสานให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิก และช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรับรู้ความก้าวหน้าของโครงการทุกระยะอย่างต่อเนื่อง ส่วนการประเมินผล (Evaluation) หมายถึงการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับผลที่คาดว่าจะได้รับ เป็นกระบวนการจัดรูปแบบ รวบรวม วิเคราะห์ และเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์เพื่อการวินิจฉัยตัดสินแนวทางเลือกในการดำเนินการแผนงานและโครงการต่างๆ เป็นกระบวนการในการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ความหมายจากข้อเท็จจริง เพื่อหาวิธีการปรับปรุงและบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแผนงานและโครงการ เป็นกระบวนการที่พยายามบ่งชี้ว่ามีระบบถึงความสืบเนื่อง ประสิทธิภาพ และผลกระทบของกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของโครงการโดยมุ่งที่จะพิจารณาว่า วัตถุประสงค์ได้บรรลุหรือไม่ นอกจากนี้ การประเมินผลยังเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการด้วย จึงเป็นกระบวนการสำหรับการปรับปรุงงานในปัจจุบัน รวมถึงการวางแผนและการตัดสินใจในอนาคต ดังนั้น การประเมินผลจึงเป็นเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างการบริหารโครงการอย่างต่อเนื่อง ปรับปรุงพัฒนา และเตรียมการสำหรับโครงการใหม่ และจัดหาทรัพยากรที่จะใช้สำหรับโครงการในอนาคต

การติดตามและประเมินผลมีส่วนช่วยให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ช่วยในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย (Policy decision) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินโครงการนำร่อง หากพบว่ามีประโยชน์ ก็จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายในการขยายโครงการในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป (2) ช่วยในการตัดสินใจทางการบริหารงาน (Administration decision) ในการบริหารงานต้องใช้การตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลายทาง การติดตามและประเมินผลจะช่วยให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ของการดำเนินการซึ่งจะเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารโครงการใช้ในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดียิ่งขึ้นต่อไป และ (3) ช่วยในการตัดสินใจทางการปฏิบัติงาน (Operation decision) ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดการเรียนรู้ ในกระบวนการทำงานตลอดจนกิจกรรมที่ดำเนินการว่า ได้ผลดี ผลเสียอย่างไร ช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทำงาน

นักวิชาการทางการประเมินได้แบ่งแบบจำลองออกเป็น 3 กลุ่มคือ แบบจำลองที่เน้นจุดมุ่งหมาย (Goal-based Model) แบบจำลองที่เน้นการตัดสินคุณค่า (Judgmental Evaluation Model) และแบบจำลองที่เน้นการตัดสินใจ (Decision – Oriented Evaluation Model) แบบจำลองการประเมินผลที่นิยมใช้กันมี 5 แบบ คือ

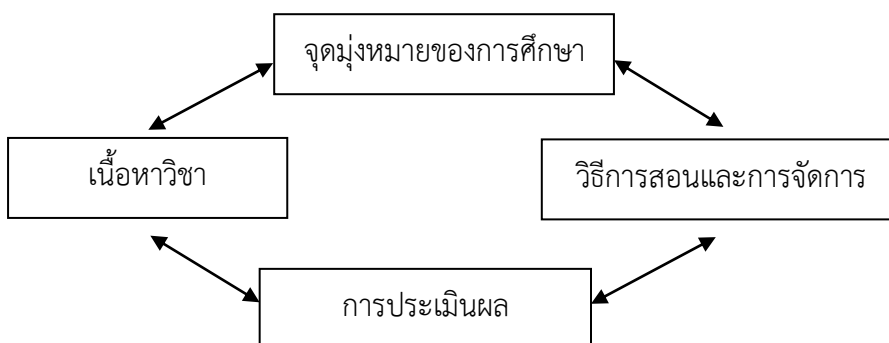
(1) **แบบจำลองของไทเลอร์ (Tyler Mode)** เป็นแบบจำลองที่นักประเมินรุ่นแรก ๆ คือ R.W. Tyler (1930) เป็นผู้เริ่มต้นบุกเบิก เขามีแนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการว่า “การประเมินคือการเปรียบเทียบพฤติกรรมการดำเนินงานเฉพาะอย่าง (performance) กับจุดมุ่งหมายเชิงพฤติกรรมที่วางไว้” โดยมีความเชื่อว่าจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้อย่างชัดเจน รัดกุมและจำเพาะเจาะจงแล้ว จะเป็นแนวทางช่วยในการประเมินได้เป็นอย่างดีในภายหลัง ซึ่งต่อมา R.W. Tyler ได้พัฒนาแบบจำลองในการประเมินผลซึ่งเรียกว่า แบบจำลองของไทเลอร์ (Tyler Model) หรือ Triple Ps Model ที่มุ่งเน้นจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์เป็นหลัก ซึ่งต้องทำการวิเคราะห์ 3 P คือ (1) Philosophy & Purpose (2) Process และ (3) Product (R.W. Tyler.1950) รูปแบบการประเมินตามวัตถุประสงค์เป็นรูปแบบการประเมินที่เก่าแก่ที่ใช้กันอย่างกว้างขวางที่สุดในการประเมินโครงการต่างๆ

แผนภูมิที่ 1 แบบจำลองการประเมินผลทางการศึกษาของไทเลอร์



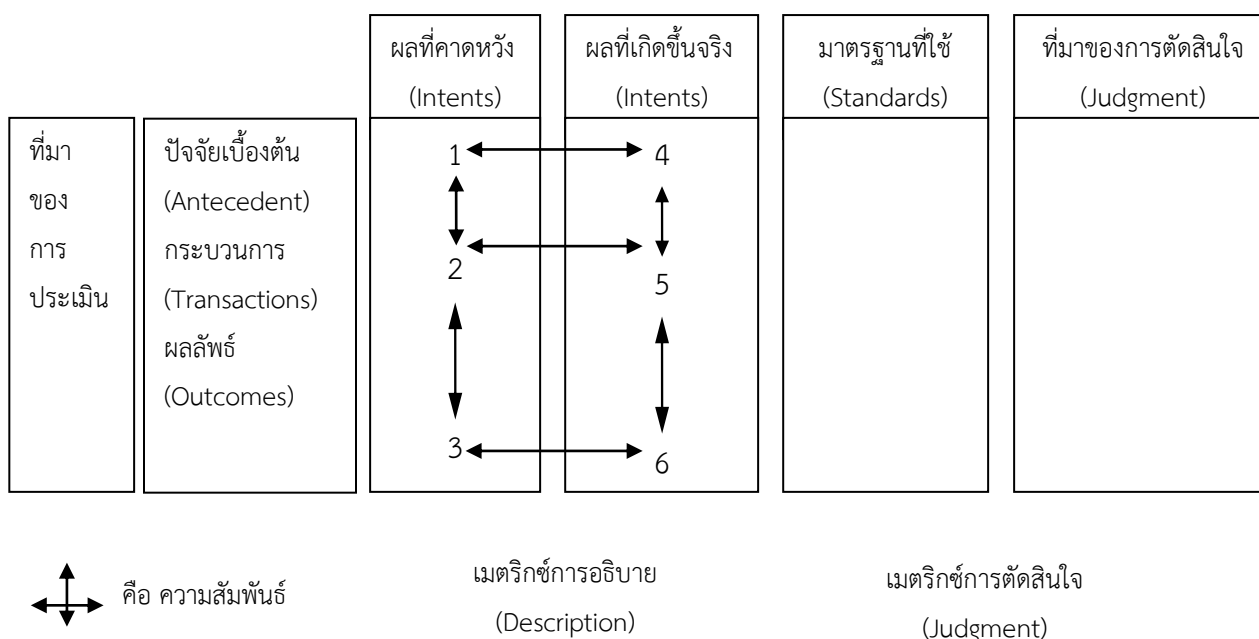
(2) **แบบจำลองของทาบา (Taba: 1962)** ทาบาได้เสนอ รูปแบบพัฒนาหลักสูตรโดยให้ชื่อว่า “A Conceptual Framework for Curriculum Design” ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับของไทเลอร์มาก แต่เพิ่มการประเมินทางด้านเนื้อหาวิชาเข้าไปด้วย ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 แบบจำลองการประเมินของทาบา



(3) แบบจำลองการประเมินของสเตค (Stake Model) แบบจำลองนี้พัฒนาขึ้นโดย Robert E. Stake เป็นแบบจำลองที่เน้นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นจริงกับสิ่งที่คาดหวัง โดยนำไปเทียบกับมาตรฐานเพื่อใช้ในการตัดสินใจ (Robert E. Stake, 1990)

แผนภูมิที่ 3 แบบจำลองการประเมินการตอบสนองของสเตค



สเตคได้เสนอวิธีการประเมินในรูปของเมตริกซ์ (Matrix) สองประเภท คือ เมตริกซ์การอธิบาย และเมตริกซ์การตัดสินใจ ดังรายละเอียดดังนี้

หมายเลข 1 หมายถึง สภาวะการณ์ที่คาดหวังว่าจะต้องเกิดขึ้นหรือสภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยให้เกิดผลดังที่คาดหวังไว้

หมายเลข 2 หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานตามที่คาดหวังว่าจะจะเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ

หมายเลข 3 หมายถึง ผลผลิตที่คาดหวังว่าจะได้รับหลังจากการดำเนินงาน

หมายเลข 4 หมายถึง ปัจจัยที่มีอยู่จริงก่อนที่จะเริ่มโครงการ

หมายเลข 5 หมายถึง กระบวนการดำเนินงานตามที่สังเกตได้จริงจากโครงการ

หมายเลข 6 หมายถึง ผลลัพธ์ที่ได้จริง ๆ หลังจากโครงการได้จบลง

ตั้งแต่หมายเลข 1 ถึง 6 ผู้ประเมินต้องพิจารณาข้อมูลใน 2 แนว คือ ในแนวดิ่ง ได้แก่ หมายเลข 1-2-3 และ 4-5-6 ควรมีความสัมพันธ์กัน เพื่อดูว่าปัจจัยเบื้องต้น เอื้ออำนวยต่อกระบวนการหรือไม่ และทำให้เกิดผลผลิตอย่าง

สัมพันธ์กันหรือไม่ และในแนวนอนได้แก่ หมายเลข 1-4, 2-5 และ 3-6 ต้องมีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติจริง ๆ ในแต่ละส่วนตามแนวนอนนั้น มีความสอดคล้องกับที่คาดหวังไว้หรือไม่ ประการใด และต้องมีการปรับปรุงในส่วนใดบ้าง

ในเมตริกซ์การตัดสินใจ จำเป็นต้องใช้เกณฑ์มาตรฐานเพื่อพิจารณาข้อมูลที่ได้จากเมตริกซ์การอธิบาย เกณฑ์มาตรฐานนี้อาจมีอยู่ก่อนแล้ว หรือตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการหรือผู้รับผิดชอบโครงการก็ได้ สำหรับที่มาของการตัดสินใจควรให้ผู้ประเมินมีบทบาทด้วย คือ ต้องสรุปออกมาให้ได้ว่า โครงการมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด หรือต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ที่จุดใด หรือมีปัจจัยอะไรเป็นตัวเกื้อหนุน หรือเป็นอุปสรรคต่อโครงการ

(4) แบบจำลองการประเมินของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam's CIPP Model) เป็นแบบจำลองการประเมินเพื่อการตัดสินใจ (Decision- Making Model) ที่มีการประเมินโดยพิจารณาอย่างรอบด้าน แบบจำลองการประเมินของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam's CIPP Model) เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 1966 และมีการพัฒนาให้มีความชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ ในปี 1971 สตัฟเฟิลบีม และคณะ ได้เขียนหนังสือทางการประเมินออกมาหนึ่งเล่ม ชื่อ “Educational Evaluation and decision Making” หนังสือเล่มนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง เพราะให้แนวคิดและวิธีการทางการวัดและประเมินผล ได้อย่างน่าสนใจและทันสมัยด้วย นอกจากนั้น สตัฟเฟิลบีมก็ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับการประเมินและรูปแบบของการประเมินอีกหลายเล่มอย่างต่อเนื่อง จึงกล่าวได้ว่า ท่านผู้นี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทฤษฎีการประเมิน จนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน เรียกว่า CIPP Model เป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง มีจุดเน้นที่สำคัญ คือ ใช้ควบคู่กับการบริหารโครงการ เพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา วัตถุประสงค์การประเมิน คือ การให้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ เน้นการแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่าง ฝ่ายประเมินกับ ฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือฝ่ายประเมินมีหน้าที่ระบุ จัดหา และนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่เรียกหาข้อมูล และนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีอคติในการประเมิน โดย CIPP Model ได้แบ่งประเด็นการประเมินผลออกเป็น 4 ประเภท คือ

(4.1) การประเมินด้านบริบทหรือสถานะแวดล้อม (Context Evaluation : C) เป็นการประเมินให้ได้ข้อมูลสำคัญ เพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นการตรวจสอบว่าโครงการที่จะทำสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่ วัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายขององค์กร หรือ นโยบายหน่วยเหนือหรือไม่ เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ หรือไม่ เป็นต้น

การประเมินสถานะแวดล้อมจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องโครงการควรจะทำในสภาพแวดล้อมใด ต้องการจะบรรลุเป้าหมายอะไร หรือต้องการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะอะไร เป็นต้น

(4.2) การประเมินปัจจัยเบื้องต้นหรือปัจจัยป้อน (Input Evaluation : I) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึง ความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน เป็นต้น

การประเมินผลแบบนี้จะทำโดยใช้ เอกสารหรืองานวิจัยที่มีผู้ทำไว้แล้ว หรือใช้วิธีการวิจัยนำร่องเชิงทดลอง (Pilot Project) ตลอดจนอาจให้ผู้เชี่ยวชาญ มาทำงานให้ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลนี้จะต้องสำรวจสิ่งที่มีอยู่เดิมก่อนว่ามีอะไรบ้าง และตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการใด ใช้แผนการดำเนินงานแบบไหน และต้องใช้ทรัพยากรจากภายนอกหรือไม่

(4.3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P) เป็นการประเมินระหว่าง การดำเนินงานโครงการ เพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ โดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่น หรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ มักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

การประเมินกระบวนการจะมีบทบาทสำคัญในเรื่องการให้ข้อมูลย้อนกลับเป็นระยะ ๆ เพื่อการตรวจสอบการดำเนินของโครงการโดยทั่วไป การประเมินกระบวนการมีจุดมุ่งหมาย คือ

- 1) เพื่อการหาข้อบกพร่องของโครงการในระหว่างการปฏิบัติการ หรือดำเนินงานตามแผนนั้น
- 2) เพื่อหาข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน ของโครงการ
- 3) เพื่อการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการดำเนินงานของโครงการ

(4.4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือความต้องการ/ เป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการและการประเมินผล เรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการ โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสถานะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้น และกระบวนการร่วมด้วย

การประเมินโครงการตามกระบวนการของสต๊อฟเฟิลบีมหรือที่เรียกว่า CIPP Model ดังกล่าวเป็นกระบวนการที่มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) เป็นการประเมินที่ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบทั้งหมด ซึ่งผู้ประเมินจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กำหนดเกณฑ์และตัวชี้วัด กำหนดแหล่งข้อมูล กำหนดเครื่องมือการประเมิน วิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลที่ชัดเจน

แผนภูมิที่ 4 การวิเคราะห์ระบบโดย CIPPI Model



Context เป็นการดูที่บริบททางสังคมว่า มีปัญหา มีความจำเป็นในการดำเนินโครงการนั้นหรือไม่ โครงการที่เกิดขึ้นตอบสนองกับปัญหาที่มีหรือไม่ สอดคล้องกับปัญหาและบริบทของสังคมหรือไม่ ขัดกับค่านิยม วิถีชีวิตหรือไม่

Input มีการจัดสรรงบประมาณ คน เวลา เพียงพอ ทั้งจำนวน และคุณภาพ หรือไม่

Process เป็นการประเมินด้านการบริหาร ตั้งแต่การวางแผน จนถึงการบริหารจัดการโครงการ

Product พิจารณาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Effectiveness) ความเพียงพอ (Adequacy) ความยุติธรรม (Justice) ความเท่าเทียม (Equality) ความพึงพอใจ (Satisfaction) การบรรลุความคาดหวัง (Expectation)

Impact ผลกระทบต่องูทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยพิจารณาจากคุณภาพชีวิต (Quality of life) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development)

กระบวนการประเมินโดยใช้แบบจำลอง CIPP Model สามารถสรุปได้ตามแผนภูมิที่ 4 โดยเริ่มต้นจากมุมซ้ายบนของแผนภูมิแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานโครงการใด ๆ จะต้องมีการประเมินสถานะแวดล้อมของโครงการ (Context evaluation) ซึ่งจะต้องมีการประเมินทั้งสถานะแวดล้อมภายนอกและสถานะแวดล้อมภายในโครงการ ผลจากการประเมินสภาพแวดล้อมโครงการจะทำให้มีการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงโครงการ หากตัดสินใจไม่เปลี่ยนแปลงโครงการ โครงการนั้นก็จะดำเนินงานต่อไปเป็นปกติ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงโครงการ ผู้ดำเนินโครงการจะต้องชี้แจงให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาของโครงการ การประเมินข้อมูลนำเข้าจะต้องมี ยุทธศาสตร์หรือวิธีการประเมินที่เหมาะสม การทดสอบด้วยวิธีการต่างๆ จะต้องได้รับการพัฒนาขึ้นทั้งนี้เพื่อให้โครงการที่ได้รับการตรวจสอบข้อมูลนำเข้านี้เป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้ หลังจากนั้นก็ต้องมีการประเมินกระบวนการและผลผลิตหรือผลลัพธ์ ว่ากระบวนการทั้งสองชนิดนี้มีคุณค่าหรือไม่และมากน้อยเพียงใด ถ้าประเมินว่า ผลผลิตและผลลัพธ์ไม่คุ้มกับทุนและแรงงานที่ลงไป โครงการนั้นก็อาจเลิกล้มไป อย่างไรก็ตามถ้าโครงการนั้นมีผลลัพธ์และผลผลิตที่มีคุณค่า โครงการนั้นจะได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไปได้ตัดสินใจในการดำเนินงานเกี่ยวกับโครงการมีความถูกต้องยิ่งขึ้น สดฟิเลบิม ได้นำเสนอประเภทของการตัดสินใจ ที่สอดคล้องกับประเด็นที่ประเมินผลแบบ CIPP Model ดังนี้

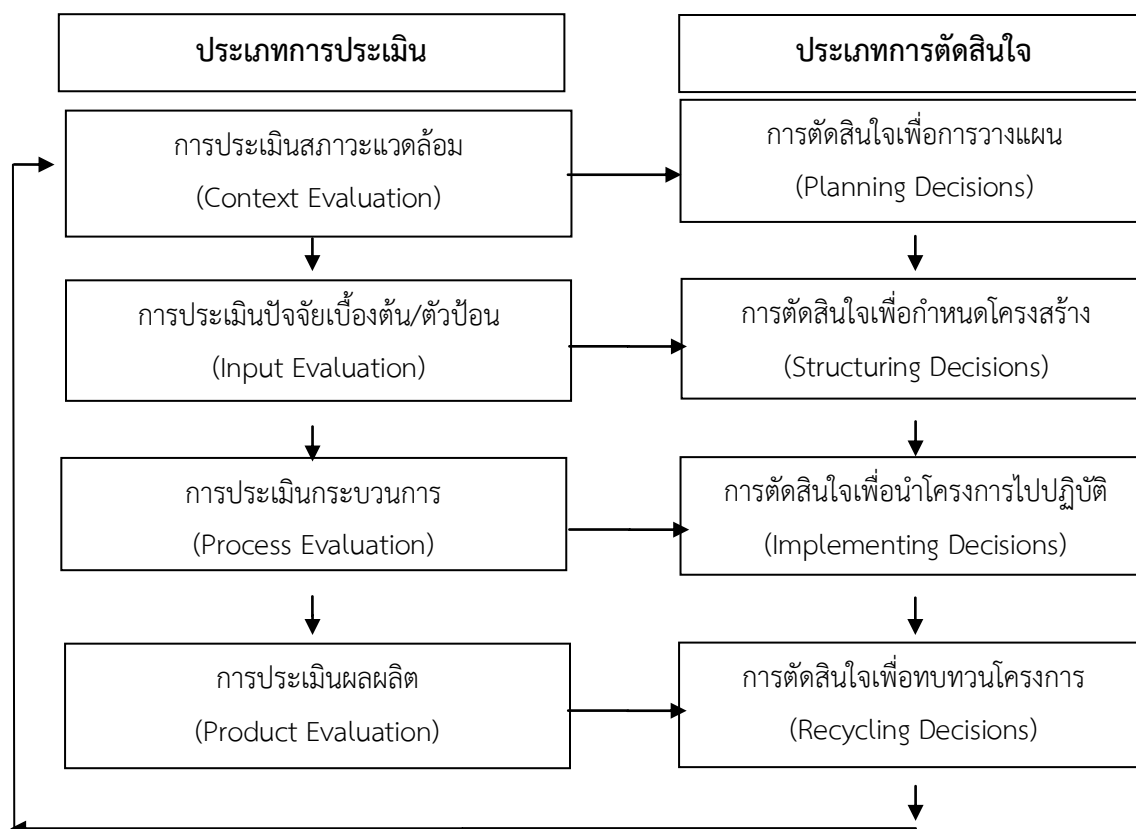
1) การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อมที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน

2) การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ

3) การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

4) การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ / ล้มเลิก หรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

แผนภูมิที่ 5 ความสัมพันธ์การตัดสินใจ และประเภทการประเมินแบบ CIPP Model



อนึ่ง ในการติดตามและประเมินผลโครงการ อาจใช้การตัดสินใจเป็นวัตถุประสงค์ในการประเมินผล และประเมินเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ เช่น ถ้าต้องการตัดสินใจเพื่อการวางแผน ก็มุ่งประเมินสถานะแวดล้อมของโครงการว่า มีปัจจัยอะไรที่เป็นโอกาสที่จะหนุนเสริมให้การดำเนินโครงการดำเนินไปได้ด้วยดี มีปัจจัยอะไรที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการ แล้วทำการชั่งน้ำหนักว่า ปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อโครงการมากกว่ากัน หากปัจจัยด้านบวกมีอิทธิพลมากกว่าปัจจัยด้านลบ ก็สามารถตัดสินใจดำเนินโครงการได้ เป็นต้น

(5) แบบจำลองการประเมินตามกรอบตรรกะของโครงการ (Log – frame)¹ เป็นการประเมินโดยพิจารณาถึงองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

(5.1) จุดมุ่งหมายของโครงการ (Objectives) ซึ่งประกอบด้วย

- 1) เป้าหมายสูงสุด (Goal) หรือเป้าประสงค์ หมายถึง จุดมุ่งหมายของแผนงานหรือผลกระทบของโครงการที่เราคาดหวังว่าจะเกิดขึ้น (Planned impact) ซึ่งจะส่งผลเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประเทศในระดับที่สูงกว่าระดับวัตถุประสงค์ของโครงการ
- 2) วัตถุประสงค์ (Purpose) หรือ Immediate objective คือผลงานหรือผลลัพธ์ของแผนงานหรือโครงการที่เราหวังว่าจะเกิดขึ้นวัตถุประสงค์ จะแตกต่างจากเป้าประสงค์ตรงที่มีขอบเขตของระยะเวลาสั้นกว่า และมีขอบเขตความหมายแคบกว่า
- 3) ผลผลิต (Outputs) คือผลที่ได้รับ (Results) จากการที่ใช้ปัจจัย (Inputs) ในโครงการนั้นและเป็นผู้ดำเนินการโครงการประสงค์ ที่จะให้เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรและการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) กิจกรรม (Activities) คือกระบวนการ (Process) หรือการกระทำ (Actions) ที่จำเป็นในการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้บังเกิดผลผลิต (output) ในขั้นต้น
- 5) ปัจจัย (Inputs) คือทรัพยากรในโครงการเพื่อให้เกิดผลผลิต

(5.2) สิ่งที่ยืนยันความก้าวหน้าตามเป้าหมาย (Objectively verifiable indicators) หมายถึง สภาพการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่าโครงการบรรลุเป้าหมาย ทั้งในระดับผลผลิต (output) วัตถุประสงค์ (purpose) และเป้าหมายระดับสูง (goal) ซึ่งอาจจะมีทั้งลักษณะที่แสดงในเชิงปริมาณ (quantitative) และคุณภาพ (qualitative)

(5.3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ เพื่อให้สามารถกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารโครงการได้อย่างชัดเจน หากโครงการมีความล้มเหลวเนื่องจากปัจจัยภายนอก หรือสถานการณ์ที่นอกเหนือการควบคุมของโครงการแล้ว ผู้บริหารไม่ต้องรับผิดชอบ

¹ Making a difference: M&E of policy research - ODI Working Paper 281. London: Overseas Development Institute. This paper aims to advance understanding on how to monitor and evaluate policy research, i.e. research that is undertaken in order to inform and influence public policy. Policy is defined very broadly to encompass both policy decisions and processes, including implementation.

ตารางที่ 1 แบบจำลองการประเมินแบบ Log frame Model

Objectives	Indicators	Sources of Verification	Important Assumption
Overall Objectives วัตถุประสงค์โดยรวม ของโครงการ	ตัวชี้วัดที่ใช้วัด ความสำเร็จของ วัตถุประสงค์โดยรวม	แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับ ตัวชี้วัดที่ใช้วัด ความสำเร็จของ วัตถุประสงค์โดยรวม	
Project Purpose ประโยชน์ที่เกิดขึ้น โดยตรงในทางสังคม เศรษฐกิจ หรือ สิ่งแวดล้อม	ตัวชี้วัดทั้งเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณที่ใช้วัด ความสำเร็จของ เป้าหมายโครงการ	แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับ ตัวชี้วัดที่ใช้วัด ความสำเร็จของ เป้าหมายโครงการ	เงื่อนไขภายนอกที่ต้อง ให้ความสนใจเพราะ อาจจะทำให้เกิด ข้อจำกัดในการบรรลุ วัตถุประสงค์โดยรวม ของโครงการ
Outputs ผลผลิตที่จะเกิดขึ้นจาก การทำโครงการ	ตัวชี้วัดทั้งเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณที่ใช้ วัดผลผลิตของโครงการ	แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับ ตัวชี้วัดที่ใช้วัดผลผลิต โครงการ	เงื่อนไขภายนอกที่ต้อง ให้ความสนใจเพราะ อาจจะเกิดผลกระทบต่อ การบรรลุผลผลิต
Activities กิจกรรมที่โครงการต้อง ทำเพื่อที่จะทำให้เกิดผล ผลิตของโครงการ	Input ทรัพยากร บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ	Cost เงินเดือน ค่าเดินทาง ค่า ประสานงาน ค่าจัด อบรม ค่าติดตามและ ประเมินผล ฯลฯ	เงื่อนไขภายนอกที่ต้อง ให้ความสนใจเพราะ อาจจะเกิดผลกระทบต่อ การบรรลุกิจกรรม
			เงื่อนไขภายนอกที่ต้องมี ก่อนที่จะเริ่มโครงการ

จากการทบทวนแบบจำลองในการติดตามและประเมินผลโครงการสรุปได้ว่า การติดตามและประเมินผลมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ทราบว่า การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลหรือไม่ ผู้วิจัยจะใช้แบบจำลองการประเมินของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam's CIPP Model) ในการติดตามประเมินผลการถ่ายโอนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เนื่องจากแบบจำลองของสตัฟเฟิลบีมมีความสอดคล้องกับบริบทของโครงการนี้ เพราะประเด็นในการประเมินครอบคลุมบริบทด้านสภาพแวดล้อมของโครงการซึ่งมีความแตกต่างกันใน

แต่ละภาค แต่ละจังหวัด ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจเรื่องการวางแผนโครงการ การประเมินปัจจัยนำเข้าคือการประเมินงบประมาณจะนำไปสู่การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ การประเมินกระบวนการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารจัดการโครงการทั้งระบบ และการประเมินผลผลิตของโครงการคือการประเมินพัฒนาการของเด็กที่อยู่ในโครงการจะนำไปสู่การปรับปรุงทั้งปัจจัยนำเข้า และกระบวนการที่ดำเนินการเพื่อให้เด็กมีพัฒนาการที่ดีตามช่วงวัย

2.6 แนวคิดมาตรฐานบริการสาธารณะ

“บริการสาธารณะ” ถือว่าเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของรัฐหรือเป็นบริการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะจะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่งๆ ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด รัฐสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำบริการสาธารณะในระดับรองจากรัฐ การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยเป็นภารกิจที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น กำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเป็นภารกิจที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฉาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาความต้องการและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะ

รัฐบาลต้องพิจารณาการจัดทำบริการสาธารณะว่ามีภารกิจใดสามารถดำเนินการได้เอง ภารกิจใดควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่ต้องมอบอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสม หากมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปอาจจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้ครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ และหากมีอำนาจหน้าที่น้อยเกินไปจะทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการได้รับบริการ ดังนั้นหลักการจัดสรรอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีหลักการดังนี้

1) หลักผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น (the principle of local benefit) เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดผลประโยชน์เฉพาะต่อท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชน เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถ้าบริการสาธารณะประเภทใดต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประชาชนหลายชุมชนไม่ควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมระดับชุมชน เพราะจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่เกี่ยวข้องกัน จึงควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจัดทำในรูปแบบสหการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ

แห่งร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดำเนินการขนาดใหญ่หรือกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาล

2) หลักความรับผิดชอบทางการเมือง (the principle of political accountability) การจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด สามารถรับผิดชอบได้ตั้งแต่กระบวนการผลิต จำหน่าย หารายได้ การตรวจสอบได้เองทั้งหมด ทุกกระบวนการควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของชุมชนในระดับล่างสุด แต่หากการจัดทำบริการสาธารณะใดๆ ที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถรับผิดชอบได้ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไป

3) หลักประสิทธิภาพ (the principle of efficiency) การจัดทำบริการสาธารณะใดๆ ควรมีความประหยัด บริการสาธารณะขนาดใหญ่ส่วนใหญ่จะมีต้นทุนคงที่สูง แต่มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ หรือบางครั้งอาจจะไม่มีเลย ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะลักษณะนี้จะต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก จึงจะเกิดการประหยัด มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ เหมาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แต่ถ้าเป็นชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ควรจะร่วมกันจัดการผลิตและบริการจึงจะเกิดการประหยัด บริการสาธารณะประเภทมีต้นทุนคงที่สูงแต่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถดำเนินการเองได้ เช่น สถานรับเลี้ยงเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล การประชุมชุมชน เป็นต้น

4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (the principle of local capability) แนวคิดที่สำคัญ คือ การให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะก่อนเสมอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะจัดทำบริการสาธารณะเมื่อองค์กรระดับล่างไม่มีศักยภาพจะดำเนินการได้ หรือดำเนินการได้แต่อาจเกิดปัญหากระทบต่อท้องถิ่นอื่น หรืออาจมีผลกระทบต่องค์คมในระดับประเทศ

ระบบมาตรฐานการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1) การจัดบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน (Standard Public Services) มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้ครอบคลุมและได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมาย กำหนด โดยมีนัยของการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ ดังนั้นในระบบ มาตรฐานนี้จึงมีการออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงาน พร้อมทั้งกำหนดกลไกและมาตรการกำกับดูแล หรือ แม้กระทั่งการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ระบบมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical relationship) ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ หากท้องถิ่นใดไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติตามหรือไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงาน ก็ให้ดำเนินการขอประชาคมติหรือขอความยินยอม จากประชาชนในท้องถิ่น แล้วเสนอขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการจัดทำบริการ สาธารณะของท้องถิ่นในเรื่องนั้นๆ ตามลำดับ หลักการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงานโดยใช้มาตรการ ให้ความยินยอมหรือการรับรองของประชาชนท้องถิ่นดังกล่าวเรียกว่า หลัก Home Rule

ประเทศต่างๆ มีลักษณะของระบบการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นมาตรฐานที่แตกต่างกัน บางประเทศมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำของบริการสาธารณะ รวมทั้งไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้แต่อย่างใด อีกทั้งในบางประเทศอาจไม่ได้กำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มี เนื่องจากประเทศเหล่านี้กำหนดประเภทบริการหรือกิจกรรมที่ห้ามไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการที่อาจกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลโดยเฉพาะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้สามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกประเภทบริการระดับคุณภาพของบริการ และวิธีจัดบริการได้อย่างเต็มที่

แนวโน้มการกระจายอำนาจมีส่วนทำให้รูปแบบการจัดการของระบบมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำเปลี่ยนแปลงไป จากการใช้ระบบการจัดการจากหน่วยงานของรัฐและใช้กลไกการกำกับดูแล รวมถึงมาตรการแทรกแซงทางกฎหมาย ไปเป็นระบบการจัดการขององค์กรอิสระที่ประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาล สมาคมวิชาชีพ ประชาชนผู้ใช้บริการ และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น ตลอดจนมีการเปลี่ยนรูปแบบการจัดการควบคุมแบบรวมศูนย์และดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาลเพียงองค์กรเดียว ไปเป็นระบบการควบคุมโดยหน่วยอิสระหลาย ๆ หน่วย ได้แก่ องค์กรของรัฐบาล องค์กรร่วมระหว่างท้องถิ่น รัฐบาล องค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรภาคเอกชน ที่ได้รับรองจากภาครัฐ

2) การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความ เป็นเลิศ (Best Practices) มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบบริการได้มีกรณีริเริ่มบุกเบิก ค้นคว้าพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีศูนย์กลางการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ขึ้นในอนาคต โดยอาศัยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมหรือผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกลไกการปฏิบัติงานของระบบมาตรฐานลักษณะนี้จะเป็นการสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น โดยให้รางวัล ให้การยอมรับ รับรองคุณภาพ หรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนในด้านเทคนิค วิชาการ คำปรึกษา เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพบริการของตนเองอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน การพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศนี้จะเริ่มต้นโดยการบุกเบิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงก่อน และแพร่ต้นแบบขยายออกไปสู่ท้องถิ่นอื่นๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงเริ่มพัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะในเรื่องที่ตนเองพร้อมมากที่สุดก่อน โดยเมื่อมีต้นแบบที่ดีพร้อมกับกลไกการสนับสนุนของระบบส่งเสริมมาตรฐานบริการสาธารณะ เช่น การรับรองคุณภาพ การให้รางวัล การประกาศเกียรติคุณ และด้วยแรงขับเคลื่อนรวมทั้งการเรียนรู้ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เริ่มนำระบบการพัฒนาคุณภาพบริการการจัดทำสาธารณะเข้ามาใช้มากขึ้น

ระบบ Best Practices Awards มีการประยุกต์ใช้ในหลายประเทศ เนื่องจากเป็นวิธีการที่ไม่ใช้การบังคับให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยการส่งเสริมการรวมกลุ่ม จัดตั้งสมาคมท้องถิ่น เพื่อร่วมกันค้นหา พัฒนา และแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับเทคนิควิธีการเพิ่มผลผลิตหรือการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นต่างๆ นอกจากนั้นรัฐบาลกลางอาจจัดตั้งสถาบันอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ประเมิน เปรียบเทียบคุณภาพหรือมาตรฐานการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศการแข่งขัน เปรียบเทียบผลการดำเนินงาน รวมทั้งการค้นหาท้องถิ่นที่สามารถพัฒนาคุณภาพได้เป็นเลิศ มีการให้รางวัล ให้การยกย่อง และส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ การฝึกอบรม การถ่ายทอดประสบการณ์ไปยังท้องถิ่นอื่นๆ

3) การจัดบริการสาธารณะที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ (Citizen Charter) ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะประเภทนี้พัฒนาขึ้นในปี ค.ศ. 1990 โดยรัฐบาลอังกฤษ มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สนองตอบความต้องการของผู้ใช้บริการมากที่สุด

ระบบประกันคุณภาพบริการของอังกฤษที่เรียกว่า Citizen Charter นั้นใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้หน่วยจัดบริการสาธารณะทุกหน่วยจัดทำมาตรฐานการให้บริการของ และประกาศให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับทราบถึงสิทธิประโยชน์ของตนเองต่อการรับบริการ พร้อมทั้งให้ผู้ให้บริการทำหน้าที่ควบคุมดูแลคุณภาพการให้บริการ เพื่อรักษาสหสิทธิประโยชน์ของตนเองที่ใช้บริการ ในขณะที่หน่วยจัดบริการต้องรักษามาตรฐานการให้บริการของตนเองตามที่ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชนหรือผู้ใช้บริการ ถ้าทำไม่ได้ตามนั้น ผู้ใช้บริการสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อหน่วยจัดบริการนั้น ซึ่งหน่วยจัดบริการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือข้อเรียกร้องนั้น

ระบบ Citizen Charter เป็นวิธีการสร้างหลักประกันคุณภาพการบริการสาธารณะแบบบังคับโดยรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตราเป็นกฎหมายว่าด้วยระบบการประกันคุณภาพบริการสาธารณะ โดยระบบการให้สัญญาแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ (The Citizen Charter Act) ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะของตนเองตามรูปแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และต้องจัดบริการให้เป็นไปตามสัญญาที่ประกาศหรือให้ไว้ต่อประชาชน ในขณะเดียวกัน กฎหมายดังกล่าวจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนผู้ใช้บริการไว้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของการรับบริการ รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลหน่วยจัดบริการให้จัดบริการตามสัญญาที่ให้ไว้

เป้าหมายสำคัญของการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน (Standard Practices) ของท้องถิ่น คือ การสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนในระดับที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกิจกรรมหรือบริการที่จะกำหนดเป็น “บริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน” ซึ่งไม่จำเป็นต้องครอบคลุมอำนาจหน้าที่ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่จะเป็นลักษณะของกลุ่มกิจกรรมหรือบริการที่มีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1) เป็นกลุ่มกิจกรรมหรือบริการที่มี ลักษณะเชิงเทคนิคหรือหลักวิชาการเป็นพื้นฐาน จึงจำเป็นต้อง กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานโดยอิงหลักวิชาการและเทคนิคขั้นพื้นฐาน เช่น การผังเมือง การควบคุม มลพิษ การจัดการศึกษาก่อนประถมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

2) เป็นกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ผู้ใช้บริการหรือ ผู้บริโภคร่วมกำหนดคุณลักษณะของบริการ และกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการให้เป็นไปตาม ข้อตกลงที่ให้ไว้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงควรมีเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการให้ผู้ใช้บริการ และประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของชุมชน การขนส่งมวลชน การจัดการศึกษาก่อนประถมวัย การบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

3) เป็นกิจกรรมที่ต้องมีระเบียบวิธีการดำเนินงานที่แน่นอนตายตัวและชัดเจนโปร่งใส ไม่เปิดโอกาสให้ หน่วยปฏิบัติงานและผู้ปฏิบัติงานเลือกปฏิบัติหรือใช้ดุลพินิจ อันจะทำให้ประชาชนหรือชุมชนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเสียผลประโยชน์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินกิจกรรมประเภทนี้ในลักษณะเดียวกัน และเหมือนกัน เช่น การจัดการเลือกตั้ง การจัดเก็บภาษี การบริหารงานคลัง การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การรักษาความสงบเรียบร้อย และการบังคับใช้กฎหมาย ต่าง ๆ

4) เป็นกิจกรรมหรือบริการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อชุมชนอื่นๆ หรือต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นทุกท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการด้วยมาตรฐานเดียวกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนอื่นๆ และสังคมส่วนรวม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็น มาตรฐานเดียวกัน เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ

การจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน เมืองค์ประกอบหลัก ดังนี้

1) ระบบการบังคับใช้มาตรฐาน กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในระบบการจัดบริการอย่างชัดเจน เช่น กระบวนการหรือกลไกการจัดการการแทรกแซงหน่วยควบคุม มาตรฐาน สถานะและความสัมพันธ์ของหน่วยงานอนุญาตตุลาการในกระบวนการบริหารกับหน่วยควบคุมมาตรฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการสถาบันศาลปกครองและศาล ยุติธรรม กระบวนการการบังคับคดีควรเป็นอย่างไร เมืองค์กรใดรับผิดชอบ

2) มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงานบริการสาธารณะ คือข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติที่พึง พิจารณาของกระบวนการดำเนินงาน การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการ กำหนดไว้ให้เป็นลายลักษณ์อักษรและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีกระบวนการจัดบริการที่โปร่งใส เปิดเผย เปิดโอกาสให้ ประชาชนได้เข้าร่วมตัดสินใจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้ประชาชนผู้ใช้บริการและบุคคลทั่วไปสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้อง ดำเนินคดีกับผู้ปฏิบัติงานและหน่วยปฏิบัติงานในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ ได้รับบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชน

3) มาตรฐานด้านผลงานบริการสาธารณะ หมายถึงข้อกำหนดคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของผลการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าประชาชนผู้ใช้บริการจะได้รับบริการในปริมาณและคุณภาพที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน กรณีที่ไม่ได้รับบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้ประกาศหรือให้สัญญาไว้ ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ปฏิบัติงานและหน่วยปฏิบัติงาน ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดถือเป็นบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งเมื่อมีการถ่ายโอนโครงการนี้มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ จะต้องใช้แนวคิดมาตรฐานบริการสาธารณะเป็นหลักในการดำเนินงานโดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ (the principle of efficiency) เป็นสำคัญ

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557) ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะวิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษาโดยใช้ข้อมูลเชิงลึก (in-depth case study) จากกรณีตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 110 แห่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 12 แห่ง เทศบาลจำนวน 33 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 65 แห่ง โดยการเก็บข้อมูลจากภาคครัวเรือนด้วยวิธีการสำรวจ (household survey) และใช้วิธีสุ่มแบบหลายชั้นเป็นระบบ (stratified, systematic sampling) โดยกำหนดให้ขนาดกลุ่มตัวอย่างที่จะดำเนินการสำรวจในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบลมีขนาดไม่ต่ำกว่า 100 ครัวเรือน พื้นที่เทศบาลเมืองดำเนินการสำรวจภาคครัวเรือนไม่ต่ำกว่า 150 ครัวเรือน และพื้นที่เทศบาลนครดำเนินการสำรวจข้อมูลครัวเรือนไม่ต่ำกว่า 200 ครัวเรือน ส่วนในกรณีการประเมินความพึงพอใจ/ความไว้วางใจของภาคประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้น ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจุลภาคในระดับจังหวัดด้วยการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ร่วมกับผู้ที่มีส่วนได้เสีย/ผู้ที่ทำงานร่วมกัน/ผู้รับบริการสาธารณะ/ผู้ที่ไม่ได้รับบริการสาธารณะ (stakeholder) ใน 3 กลุ่มงาน คือ

- 1) การประชุมกลุ่มย่อยกับส่วนราชการ-หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจ (รวมการสัมภาษณ์ผู้บริหารส่วนราชการ) เพื่อให้ทราบถึงแผนการ แนวนโยบาย การดำเนินการ และการสนับสนุนของส่วนงานต่างๆ ต่อการกระจายอำนาจ

- 2) การประชุมกลุ่มย่อยกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) กับการจัดบริการสาธารณะในระดับ อบจ. อาทิ ผู้แทนสมาคมธุรกิจ กลุ่มอาชีพ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มประชาสังคม กลุ่มชาวบ้าน/อาสาสมัครในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นหรือความพึงพอใจที่มี ต่อการทำงานและต่อการให้บริการสาธารณะของ อบจ.

- 3) การจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมการสัมภาษณ์) โดยการประชุมร่วมกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการสัมภาษณ์ผู้บริหารสมาคมท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ปัญหาอุปสรรค หรือมุมมองต่อการผลักดันนโยบาย การกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา ได้แก่ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันประกอบไปด้วย (1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 281, 282, และ 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550), (2) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550), (3) หลักการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) และ (4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284, 285, 286 และ 287 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) จนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจของไทยได้ดำเนินการล่วงมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ จึงนับเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะติดตามและประเมินผลว่าการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจมีความคืบหน้า มากน้อยเพียงใด เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใดในกระบวนการการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานตามแผนการกระจายอำนาจฯ การผลักดันของกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจส่วนต่างๆ เป็นเช่นใด และการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะและ/หรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่และอย่างไร คำถามต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ประเมินอะไร ประเมินอย่างไร? คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ทำการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจของไทยโดยการประเมินผลสำเร็จและปัญหา อุปสรรคของการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปี (พ.ศ. 2540 - 2556) ที่ผ่านมามาเป็นเช่นใด และใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต. ยกเว้น กทม. และเมืองพัทยา) ในทุกภูมิภาคของประเทศ โดยการสุ่มตัวอย่างเป็นระบบตามสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งหมด 110 แห่ง และได้กำหนดสัดส่วนให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภททั่วไป โดยทีมงานได้ส่งคณะนักวิจัยภาคสนามดำเนินการจัดเก็บ ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จำนวน 11,430 ครัวเรือน ในขณะเดียวกัน คณะนักวิจัยได้ดำเนินการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของส่วนราชการต่างๆ ควบคู่กันไป

ในภาพรวมถือว่าการกระจายอำนาจ 15 ปีที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จมากพอสมควร แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีงานหลายส่วนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จผลสำเร็จอย่างชัดเจน ผลสำเร็จประการแรกคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษา และสาธารณสุขปโภคพื้นฐาน อย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. 2540) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่แต่เดิมมักขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นจากการดำเนินงานของส่วนราชการในระดับภูมิภาค เมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังยุคกระจายอำนาจบริการสาธารณะที่จัดให้ประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลทำให้ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนกว่า 11,430 ครอบครัวย้อนว่าประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะหลายอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น และภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้แล้วสำหรับประชาชนในชุมชน

ผลสำเร็จประการที่สอง พบว่าการกระจายอำนาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนสมัยการกระจายอำนาจ ประชาชนที่จัดอยู่ในระดับยากจนมีความพึงพอใจในระดับที่สูงมากต่อบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่จัดให้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่างๆ สะท้อนว่าบริการของท้องถิ่นสามารถช่วยให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น (improved quality of life) เข้าถึงบริการได้สะดวกมากขึ้น (more accessibility) และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ/หรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวัน ข้อบ่งชี้ถึงผลสำเร็จประการต่อมาคือการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจของไทยให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาได้ตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา ดังเช่น รัฐได้ให้การรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายประกอบอื่นๆ ที่รองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจโดยตรง และมีแผนงาน งบประมาณ และระบบปฏิบัติการต่างๆ ที่รองรับการทำงานของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีสถานภาพและได้รับยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นในสังคมไทย แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนก็คือการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงาน-เงิน-คนได้หยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนท้องถิ่นในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมกับมีปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างลุล่วง เนื่องจากขาดอำนาจตัดสินใจและขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรในการดำเนินงาน

ปัญหาอุปสรรค หรือสาเหตุที่ทำให้การกระจายไปได้ไม่ไกล คณะนักวิจัยพบสาเหตุของอุปสรรคในการกระจายอำนาจ 2 เรื่องคือ

1) นโยบายการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ กล่าวคือในช่วงปีพ.ศ. 2540 – 2543 นโยบายของรัฐบาลมีความชัดเจน

เข้มแข็ง กระตือรือร้นต่อการกระจายอำนาจ แต่รัฐบาลในช่วงหลังจากนั้นกลับใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนถึงปีพ.ศ. 2549 เป็นต้นมา รัฐบาลหลายชุดทำงานอย่างขาดเสถียรภาพ ไม่มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน และได้ดำเนินการผลักดันการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง จึงปล่อยให้การกระจายอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำและนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่ต่างกันถึงให้การกระจายอำนาจเดินถอยหลังเป็นระยะๆ

2) วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด ซึ่งก็คือเทศบาลและ อบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ 70 ของเทศบาลและ อบต. ในปัจจุบันมีขนาดเล็กและมีขีดความสามารถจำกัด ทำให้เทศบาลและ อบต. ส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้เต็มที่ ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาล และส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านนี้ก็ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดำเนินการกิจถ่ายโอนต่างๆ ได้อย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถ่ายโอน บุคลากร รายได้หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ปล่อยให้ท้องถิ่นตัดสินใจกันเองว่าจะรับหรือไม่รับภารกิจอะไรไปดำเนินการ จะทำได้แค่ไหนก็สุดแล้วแต่ ท้องถิ่นนั้นๆ และไม่ใช่เรื่องที่รัฐบาลและส่วนราชการจะต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบต่อความล้มเหลวของการถ่ายโอนภารกิจแต่อย่างใด วิธีการดังกล่าวทำให้กระบวนการกระจายอำนาจขับเคลื่อนไม่ได้เต็มที่เท่าที่ควร

วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่งก็คือการใช้กลไกนโยบายให้มีการถ่ายโอนภารกิจ และทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามความสมัครใจ (voluntary basis) ทั้งนี้ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีการบังคับ ไม่มีการผลักดัน ไม่มีการลงโทษ และไม่มีแรงจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐบาลสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลปัญหาหรือคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจดำเนินการและมิได้รับ การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้เพียงพอตามบทบาทหน้าที่ของกฎหมาย

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตควร

1) ประเทศไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยในครั้งนี้ยืนยันว่า การกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาเป็นทิศทางที่ถูกต้อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถที่จำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่เป็นอยู่นี้ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้นพอสมควร และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้มากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างขวางและมีความเข้มข้นยิ่งขึ้นต่อไป เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้อย่างแท้จริง

2) ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลและ อบต.ขนาดเล็ก) มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภทเท่าที่ท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านี้จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับบน (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) เป็นผู้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชนแทน และจะต้องสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่างๆ ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการดูแลประชาชนต่อไป

3) ยุติกลไกนโยบายการกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ” และนำมาตรการเชิงบังคับและกำกับดูแลกำหนดบทลงโทษ และมาตรการจูงใจที่จำเป็นมาใช้ในการบริหารระบบนโยบายการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการต่างๆ เร่งถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีมาตรการกระตุ้นหรือจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนต่างๆ ไปดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย

4) ปรับระบบบริหารนโยบายการกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน โดยรัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นเอกภาพ มีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบาย มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองในระดับชาติและมี อำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง

5) ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น” เช่น มาตรการจำกัดรายจ่ายบุคลากรที่ไม่เกินร้อยละ 40 ตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือการดูแลควบคุมท้องถิ่น ตามกฎหมายอื่นๆ ตลอดจนถึงการยกเลิกแนวทางการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นต้น

6) ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยการปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ โดยการยุบรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค”) และ อบจ. เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เงินงบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น” ในระดับจังหวัด และให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็ควรจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และเมืองที่มีหน้าที่เฉพาะอื่นๆ (หรือ “เมืองพิเศษ” เช่น เมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ) ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดหนึ่งๆ ได้อีกด้วย ในการเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากภาคส่วนต่างๆ ขนานใหญ่ เนื่องจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก ในการนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบสนับสนุนอย่างจริงจัง เพื่อให้การกระจายอำนาจในระดับจังหวัดดำเนินการได้อย่างประสบผลสำเร็จ และในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการ

เปรียบเทียบก่อน และหลัง (before and after) และเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ (comparative cases) ในแง่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดต่อไป

กรมกิจการเด็กและเยาวชน UNICEF สสส. EPRI TDRI และมหาวิทยาลัยขอนแก่น (2562) ประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1. เพื่อติดตามทบทวนกระบวนการทำงาน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องและอุปสรรคในการทำงาน 2. เพื่อประเมินผลกระทบของเงินอุดหนุนโดยประเมินผลกระทบต่อเด็กและครอบครัว และ 3. เพื่อประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อศึกษาว่าเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ มีการตกหล่นเพียงใด โดยการศึกษาเชิงปริมาณ มีการเก็บตัวอย่างจากการสัมภาษณ์ประมาณ 5,700 ตัวอย่าง ใน 9 จังหวัด โดยได้เก็บข้อมูล 2 รอบ รอบละ 12 เดือน โดยในรอบแรกจะเก็บข้อมูลผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ ใกล้คลอด เพื่อให้ได้ช่วงที่จะได้เงินอุดหนุนในรอบที่สองเป็นการเก็บข้อมูลซ้ำในครอบครัวเดิม เมื่อเด็กมีอายุ 9 – 10 เดือน เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงก่อนและหลังได้รับเงิน และกลุ่มที่ได้เงินกับไม่ได้เงินมีความแตกต่างกันอย่างไร ส่วนการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นการสนทนากลุ่มหญิงตั้งครรภ์ แม่ที่เข้าร่วมโครงการและไม่ได้เข้าร่วมโครงการ และแม่ที่มีบุตรเกิดก่อนมีโครงการ รวมทั้งสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อพูดคุยเรื่องกระบวนการ และผลกระทบ ฯลฯ

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างจากจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูง แล้วจึงเลือกตำบลที่มีคนจนมากเป็นการออกแบบการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ทำให้การศึกษาผลกระทบและการประเมินการเข้าถึงโครงการมีความน่าเชื่อถือผลการเลือกแบบสุ่มนี้ทำให้กำหนดพื้นที่การศึกษาใน 9 จังหวัด ครอบคลุมทุกภาค

ผลการประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหรือการประเมินว่าโครงการที่ให้เฉพาะเด็กยากจนที่ดำเนินการอยู่นี้ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ดีเพียงใด ซึ่งโครงการที่มีลักษณะกำหนดกลุ่มเป้าหมายจะมีความผิดพลาดได้ 2 ประการความผิดพลาดแรก Exclusion error คือคนจนตกหล่น หมายถึงคนจนที่ควรจะได้เงินแต่ไม่ได้ ความผิดพลาดที่สอง Inclusion error คือคนที่ไม่จนได้เงินซึ่งส่วนใหญ่ผู้กำหนดนโยบายและประชาชนทั่วไปจะสนใจความผิดพลาดประการที่สอง ว่าทำไมมีคนรวยได้เงิน แต่มีจำนวนน้อยที่สนใจเรื่องคนจนตกหล่น ทั้งที่เป็นเป้าหมายของโครงการในการดูแลเด็กแรกเกิดในครอบครัวที่ยากจนทุกคน

ผลการศึกษาพบว่าอัตราคนจนตกหล่นคือร้อยละ 30 ของคนจนที่สำรวจบอกว่าไม่ได้เงิน แสดงว่าโครงการนี้ยังไม่สามารถคัดแยกคนจนได้อย่างที่ควรเป็น (perfect Targeting) สาเหตุที่มีคนจนตกหล่นมาก เนื่องจากคนจนไม่ได้สมัครเพราะคิดว่ากระบวนการยุ่งยาก ไม่เข้าใจว่ามาวันเดียวแล้วคุ้ม บางคนเตรียมเอกสารไม่ครบ บางคนไม่เข้าใจว่าตัวเองมีสิทธิหรือไม่ และบางคนกลัวว่าจะได้เงินล่าช้า นอกจากนี้ยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าตนเองมีสิทธิหรือไม่ หรือเจ้าหน้าที่เข้าใจคลาดเคลื่อนเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ รวมทั้งกระบวนการสมัครต้องยื่นที่ อบต. แต่คนพิจารณาสิทธิสุดท้ายคือ พมจ.

การประเมินผลกระทบของเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด พบว่า 1. เด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนและเด็กเล็กในครัวเรือนที่รับเงินอุดหนุนมีโภชนาการดีกว่ามีการให้นมแม่เพียงอย่างเดียว 6 เดือนมากกว่าครัวเรือนที่ไม่ได้เงินอุดหนุนฯ 2. เข้าถึงบริการสังคมมากกว่าเพราะเงินอุดหนุนช่วยเรื่องค่าเดินทาง และ 3. แม่ในครัวเรือนที่ได้รับเงินมีอำนาจในการตัดสินใจด้านการใช้จ่ายมากกว่าแม่ในครัวเรือนที่ไม่ได้เงิน

ผลการประเมินยังพบว่า หากให้เงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้าเด็กทุกคนที่อายุไม่เกิน 6 ปี โดยให้เงินอุดหนุนแก่เด็กทุกคน 600 บาทต่อเดือน จะต้องใช้งบประมาณ 30,731.87 ล้านบาทในปี 2563 คิดเป็นร้อยละ 0.18 ของ GDP และงบประมาณจะค่อยๆ ลดลงตามจำนวนเด็ก ในปี 2570 จะต้องใช้งบประมาณ 30,336.38 ล้านบาทในปี 2564 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.17 ของ GDP และงบประมาณจะค่อยๆ ลดลงเรื่อยๆ เพราะจำนวนเด็กเกิดมีจำนวนลดลง โดยในปี 2570 จะใช้งบประมาณ 27,694.29 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.12 ของ GDP

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2562) ศึกษาผลการดำเนินงานการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด สู่ความพร้อมการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผลการดำเนินงานจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดระหว่างกรมกิจการเด็กและเยาวชนกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นการศึกษาแบบผสมวิธี (Mixed methods) โดยการวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการศึกษาความพร้อมของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง 1,135 คน และการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการสนทนากลุ่ม (focus group) ใน 8 จังหวัด จำนวน 150 คน การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การเปรียบเทียบค่า t-test และ F-test การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) โดยมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไปของผู้บริหาร อปท.พบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย อายุระหว่าง 31 - 40 ปี ระดับการศึกษาจบปริญญาตรีมากที่สุด ตำแหน่งงานเป็นข้าราชการประจำมากกว่าข้าราชการการเมือง ผลการศึกษาความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์สำคัญของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 3 อันดับแรก คือ ช่วยแบ่งเบาภาระการเลี้ยงดูบุตรแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจน ส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่เห็นไปในทิศทางเดียวกัน ภาพรวมของความคิดเห็นของ อปท. ต่อผลการดำเนินงานการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดพบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยระดับมากทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นกับเด็กแรกเกิด ครอบครัว และสังคม ผลการศึกษภาพรวมความคิดเห็นของ อปท. ต่อความพร้อมต่อการถ่ายโอนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดอยู่ในระดับมากทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบาย (Policy: P) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment: E) ด้านเศรษฐกิจ (Economic: E) ด้านสังคมวัฒนธรรม (Sociocultural: S) ด้านเทคโนโลยี (Technology: T) และด้านกฎ ข้อบังคับ (Legal) โดยเฉพาะความพร้อมด้านนโยบาย ความพร้อมด้านสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารทุกภาคที่ต่างกันมีความพร้อมต่อการเตรียมการถ่ายโอนภารกิจการจ่ายเงินอุดหนุนตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่แตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

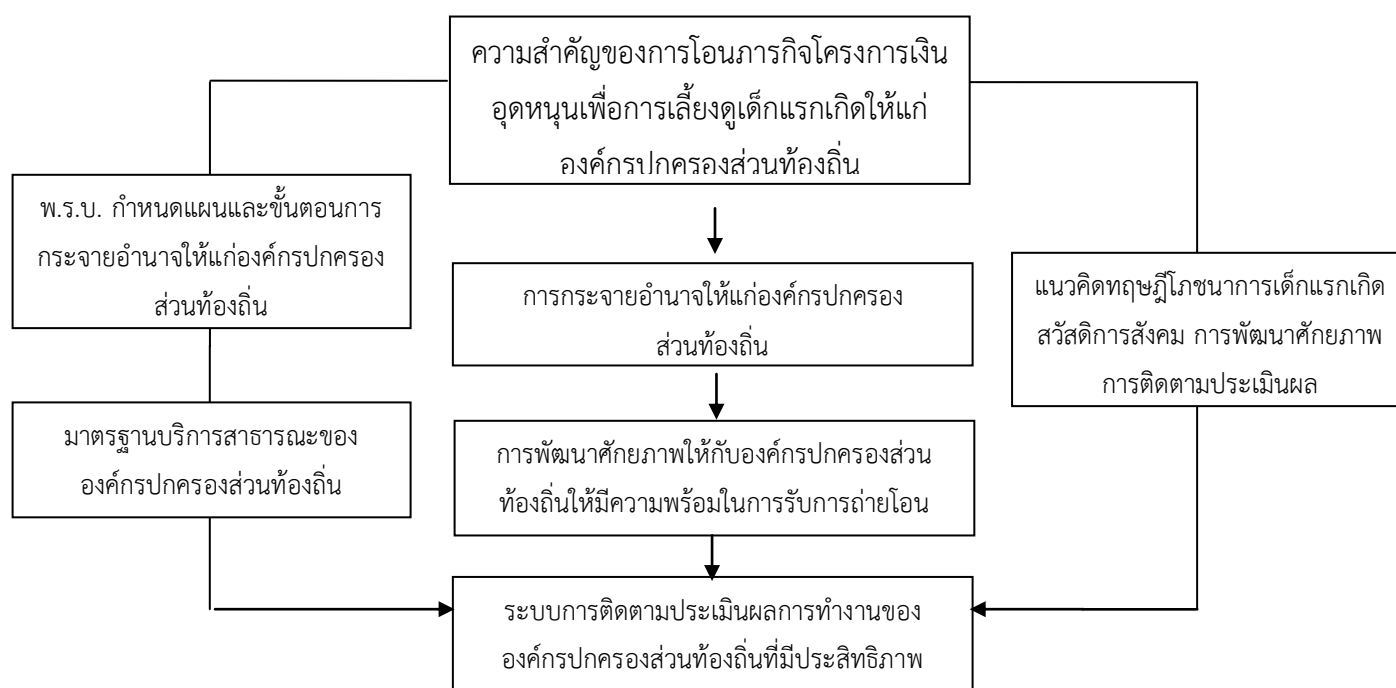
ข้อเสนอแนะต่อกรมกิจการเด็กและเยาวชน ควรเตรียมความพร้อมถ่ายโอน 3 รูปแบบ คือ 1. รูปแบบถ้วนหน้า 2. รูปแบบขยายฐานรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี ที่เชื่อมโยงกับโครงการสวัสดิการแห่งรัฐ 3. รูปแบบเฉพาะครัวเรือนที่ยากจนหรือเสี่ยง แผนการถ่ายโอนภารกิจการเงินอุดหนุนตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด กรมกิจการเด็กและเยาวชนควรร่วมกับสำนักงานและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ก.ถ.) สำนักงานกฤษฎีกาฯ ควรรบรจุงครงการนี้ให้อยู่ในร่าง

กระบวนการและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจโครงการฯ แผนการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 3 ให้มีรายละเอียดที่จะนำไปสู่แผนปฏิบัติได้จริง ควรมีการแต่งตั้งคณะทำงานการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนภารกิจ ร่วมกันระหว่างกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.ก.ธ. สำนักนายกรัฐมนตรี กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ควร ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน ระเบียบการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมต่อไป

2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย คำถามการวิจัย การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรของการวิจัยครั้งนี้คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (Stakeholder) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงาน องค์กร เครือข่าย และพ่อแม่หรือผู้ปกครองในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วม จำนวน 57 คน คือ

- 1) ผู้บริหารของกรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมอนามัย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมบัญชีกลาง และสำนักงานงบประมาณ รวม 10 คน
- 2) ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดรวม 2 คน
- 3) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด จังหวัดเชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ และนครศรีธรรมราช 8 คน
- 4) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ และนครศรีธรรมราช รวม 12 คน
- 5) พ่อ แม่ หรือผู้ปกครองเด็กแรกเกิดที่ได้รับเงินสนับสนุนจากโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในจังหวัดเชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ และนครศรีธรรมราชรวม 20 คน
- 6) นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน
- 7) ผู้รับผิดชอบการจ่ายเบี้ยความพิการของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 1 คน
- 8) ผู้รับผิดชอบการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ 1 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และการหาค่าความเที่ยงตรงของเครื่องมือ

การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) 4 ชุดในการเก็บข้อมูล ชุดที่ 1 สำหรับหน่วยงานส่วนกลาง ชุดที่ 2 สำหรับหน่วยงานระดับปฏิบัติการในจังหวัด ชุดที่ 3 สำหรับนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และชุดที่ 4 สำหรับพ่อแม่ หรือผู้ปกครองที่ได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการ

ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ที่จัดทำขึ้นไปหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย (IOC : Index of item objective congruence) โดยให้ผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน เป็นผู้ประเมิน คือ

- 1) รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา สุวศล วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยนิมิต สำนักนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- 3) อาจารย์ ดร. ณัฐกร วิจิตานนท์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

โดยให้เกณฑ์ในการตรวจพิจารณาข้อคำถาม ดังนี้

ให้คะแนน +1 ถ้าแน่ใจว่าข้อคำถามวัดได้ตรงตามวัตถุประสงค์

ให้คะแนน 0 ถ้าไม่แน่ใจว่าข้อคำถามวัดได้ตรงตามวัตถุประสงค์

ให้คะแนน -1 ถ้าแน่ใจว่าข้อคำถามวัดได้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิประเมินแบบสัมภาษณ์เสร็จแล้ว ผู้วิจัยได้นำผลคะแนนที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญมาคำนวณหาค่า IOC ตามสูตร ข้อคำถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.50 - 1.00 มีความเที่ยงตรงถือว่าใช้ได้ ส่วนข้อคำถามที่มีค่า IOC ต่ำกว่า 0.50 ต้องปรับปรุง

ผลการประเมินเครื่องมือทั้ง 4 ชุด มีค่า IOC มากกว่า 0.50 ทุกข้อ รายละเอียดปรากฏในเครื่องมือสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงาน องค์กรเครือข่าย นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และพ่อแม่หรือผู้ปกครอง

3.3 แผนปฏิบัติการ

ลำดับ	กิจกรรม	30 วัน	60 วัน	90 วัน
1.	การศึกษาและทบทวนข้อมูลผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และงาน โครงการ หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	✓		
	การจัดทำเค้าโครงการในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓		
	การจัดทำแผนการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงาน องค์กร เครือข่าย นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และพ่อแม่หรือผู้ปกครองในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการออกแบบเครื่องมือสัมภาษณ์เชิงลึกและเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสีย	✓		

ลำดับ	กิจกรรม	30 วัน	60 วัน	90 วัน
2.	การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมกับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงาน องค์กร เครือข่าย นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และพ่อแม่หรือผู้ปกครองในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วม จำนวนอย่างน้อย 30 คน และการสรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก		✓	
3.	การจัดทำร่างคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานบริการสาธารณะ แนวทางและหลักสูตรการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการติดตามประเมินผล		✓	
4.	การประชุมประชาพิจารณ์ ร่างคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานบริการสาธารณะ แนวทางและหลักสูตรการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการติดตามประเมินผล จำนวน 2 ครั้ง 1) การจัดประชุมประชาพิจารณ์ร่วมกับ 4 จังหวัด ๆ ละ 10 คน (ผ่านทาง Vdo Conference) และ 2) การจัดประชุมประชาพิจารณ์ร่วมกับระดับผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติงาน 25 คน พร้อมการสรุปผลการประชุมประชาพิจารณ์			✓
5.	การจัดทำร่างคู่มือเป็นรูปแบบเล่มเอกสาร พร้อมไฟล์เอกสาร จำนวน 5 ชุด โดยรวบรวมผลการดำเนินงานของทุกขั้นตอน และจัดส่งให้กรมกิจการเด็กและเยาวชน เพื่อให้กรมกิจการเด็กและเยาวชนพิจารณาและตรวจสอบข้อมูล			✓
6.	การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานบริการสาธารณะ แนวทาง และหลักสูตรการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการติดตามประเมินผลทั้งแบบรูปเล่มฉบับสมบูรณ์ และไฟล์เอกสารในรูปแบบของแผ่นซีดี จำนวน 10 ชุด			✓

3.4 แผนการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงาน องค์การเครือข่าย นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และพ่อแม่หรือผู้ปกครอง

วัน เดือน ปี	บุคคล/หน่วยงานที่เก็บข้อมูล
19 ต.ค. 2563	รองอธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน, ผู้เชี่ยวชาญด้านเด็กและเยาวชน ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด, นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ, นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ, นักพัฒนาสังคมชำนาญการ, และนักพัฒนาสังคมในสังกัดกรมกิจการเด็กและเยาวชน
27-28 ต.ค. 2563	ร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางการจัดสวัสดิการการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดแบบถ้วนหน้า ณ โรงแรมอีสติน มัคกะสัน กรุงเทพฯ
30 ต.ค. 2563	สำนักงบประมาณ
3 พ.ย. 2563	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
4 พ.ย. 2563	พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดในจังหวัดนครราชสีมา
5 พ.ย. 2563	กรมอนามัย
11 พ.ย. 2563	เมืองพัทยา
18 พ.ย. 2563	กรมกิจการผู้สูงอายุ
19 พ.ย. 2563	อาจารย์สุณี ไชยรส (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการเด็ก มหาวิทยาลัยรังสิต)
22-23 พ.ย. 2563	พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดในจังหวัดอุบลราชธานี
30 พ.ย. 2563	พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดในจังหวัดเชียงใหม่
1 ธ.ค. 2563	ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่)
2 ธ.ค. 2563	กรุงเทพมหานคร
3 ธ.ค. 2563	คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4 ธ.ค. 2563	กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
8 ธ.ค. 2563	พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดในจังหวัดเพชรบูรณ์
14 ธ.ค. 2563	กรมบัญชีกลาง
24 ธ.ค. 2563	นางจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI))

3.5 การทำประชาพิจารณ์

หลังจากได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานองค์กรเครือข่าย นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และพ่อแม่หรือผู้ปกครองในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ครบถ้วนแล้ว ได้มีการทำประชาพิจารณ์ร่างคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่	วัน เดือน ปี	เวลา	จังหวัด
1	วันที่ 16 ธันวาคม 2563	11.00 – 13.00 น.	นครศรีธรรมราช
2	วันที่ 16 ธันวาคม 2563	13.30 – 15.30 น.	อุบลราชธานี
3	วันที่ 17 ธันวาคม 2563	10.00 – 12.00 น.	เชียงใหม่
4	วันที่ 17 ธันวาคม 2563	13.00 – 15.00 น.	เพชรบูรณ์
5	วันที่ 25 ธันวาคม 2563	09.00 – 12.15 น.	กรุงเทพมหานคร

บทที่ 4

การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานองค์กรเครือข่าย

นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และพ่อแม่หรือผู้ปกครอง

ในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

การสัมภาษณ์เชิงลึกในบทนี้จะนำเสนอผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลาง ได้แก่ กรมกิจการเด็กและเยาวชน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กรมอนามัย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ถ่ายโอนการจ่ายเบี้ยยังชีพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ได้แก่ กรมกิจการผู้สูงอายุ และกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 4 จังหวัด คือ เชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ และนครศรีธรรมราช นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง 3 ท่าน จากนั้นจะนำเสนอสรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานองค์กรเครือข่าย นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และพ่อแม่หรือผู้ปกครองในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด สรุปผลการประชุมประชาพิจารณ์ 4 ภาค สรุปผลการประชุมประชาพิจารณ์ส่วนกลาง และประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับดังต่อไปนี้

4.1 รองอธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 19 ตุลาคม 2563 เวลา 10.30-11.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล : นางสาวอุไร เล็กน้อย รองอธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน

1) บทบาทของกรมกิจการเด็กและเยาวชนในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายสำคัญระดับชาติตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต มุ่งเน้นให้เด็กแรกเกิดได้รับการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพ และมีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย โดยได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 ถือเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลส่งผ่านบิดามารดา หรือผู้ปกครองไปยังเด็กแรกเกิด โดยให้เงินอุดหนุนเพื่อแบ่งเบาภาระรายจ่าย เป็นการคุ้มครองทางสังคมที่ทัดเทียมนานาประเทศ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 มีนาคม 2558 เห็นชอบดำเนินงานโครงการกับเด็กที่เกิดในปีงบประมาณ 2559 ที่อยู่นอกระบบประกันสังคม และอยู่ในครัวเรือนยากจน หรือเสี่ยงต่อความยากจน มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาท ต่อคน ต่อปี โดยให้เงินอุดหนุนฯ เดือนละ 400 บาท เป็นเวลา 1 ปี

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มีนาคม 2559 เห็นชอบดำเนินงานโครงการต่อเนื่อง โดยเพิ่มเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นเดือนละ 600 บาท จนมีอายุครบ 3 ปี

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 ยกเลิกเงื่อนไขประกันสังคม และให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการเทียบฐานข้อมูลผู้มีรายได้ต่ำตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ รวมทั้งให้ทบทวนการรับรองสถานะของครัวเรือน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 มีนาคม 2562 ขยายระยะเวลาจาก 3 ปี เป็น 6 ปี และขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย รวมเฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี

โดยกำหนดคุณสมบัติไว้ดังนี้

1. ผู้ปกครอง มีสัญชาติไทย เป็นบุคคลที่รับเด็กแรกเกิดไว้ในความอุปการะ เด็กแรกเกิดต้องอาศัยรวมอยู่ด้วย
2. เด็กแรกเกิด มีสัญชาติไทย เกิดตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค. 2558 เป็นต้นไป จนมีอายุครบ 6 ปี อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ สมาชิกครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี ไม่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

ปัจจุบันมีเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการฯ ประมาณ 1 ล้านกว่าคนทั่วประเทศ เริ่มจากการลงทะเบียนตามสถานที่รับลงทะเบียน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ณ สำนักงานเขต เมืองพัทยา ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา ส่วนภูมิภาค ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล จากนั้นจะประกาศรายชื่อผู้ที่ผ่านเกณฑ์ภายใน 15 วัน และมีกระบวนการคัดข้อมูลเบื้องต้นโดยสำนักงานเขต เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล เพื่อส่งข้อมูลต่อให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ประมวลผลภาพรวมทั้งจังหวัด และส่งข้อมูลต่อให้กรมกิจการเด็กและเยาวชน (ดย.) ส่งต่อไปที่กรมบัญชีกลาง (ไม่เกินวันที่ 25 ของทุกเดือน) เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของผู้ปกครองในลำดับต่อไปตามเลขบัญชีที่ได้รับระบุไว้ในเบื้องต้น

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ กระบวนการเพื่อเข้าถึงสิทธิมีหลายขั้นตอน และหากเกิดปัญหาหรือข้อผิดพลาดที่ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง (ระหว่างทาง) เช่น การกรอกข้อมูลผิดจะไม่สามารถทราบได้ในทันที แต่จะทราบเมื่อดำเนินการมาถึงขั้นตอนสุดท้ายแล้ว เพราะกรมบัญชีกลางไม่สามารถโอนเงินเข้าบัญชีที่ถูกต้องได้ หรือเด็กที่มีสิทธิไม่ได้รับเงินอุดหนุน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามช่องทางการร้องเรียนมีหลายช่องทาง ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรม พมจ. สายด่วน 1111 ศูนย์ประชาสัมพันธ์ 1300 และปัญหาที่เจอบ่อยมากที่สุด คือ ชื่อบัญชีธนาคารผิด เพราะขั้นตอนการลงทะเบียนจะใช้วิธีการบันทึกเป็นลายมือ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้อ่านตัวเลขคลาดเคลื่อนได้

2) กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบและต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในเรื่องอะไร?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบจะต้องถ่ายโอนทั้งหมด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ในระดับพื้นที่ กระบวนการติดตามและตรวจสอบจึงสามารถทำได้ดีกว่ากรมกิจการเด็กและเยาวชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน ทำให้ช่วยลดขั้นตอน และระยะเวลา ทำให้เด็กแรกเกิดได้รับเงินอุดหนุนได้รวดเร็วขึ้น ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน /วิธีปฏิบัติในแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดำเนินการตามระเบียบฯ และประกาศฯ จัดทำคำของบประมาณ (ต่อเมื่อระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงกับระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐของกระทรวงมหาดไทย) มอบหมายบุคลากรในการดำเนินงาน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ โดยกระทรวงมหาดไทยมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มีอยู่ให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานของ อปท. สามารถเชื่อมโยง หรือส่งต่อข้อมูลกับระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกรมกิจการเด็กและเยาวชน และระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐ (e-Payment)

3) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ แต่ก็ เป็นภารกิจที่ทำให้สามารถช่วยประชาชนได้มากขึ้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งข้อกังวลสำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดูแลเรื่องมาตรฐานด้วย เช่น เด็กได้รับเงินแล้วมีพัฒนาการดีขึ้นไหม เด็กได้เข้าโรงเรียนตามเกณฑ์หรือไม่ เป็นต้น เพื่อให้เด็กมีพัฒนาการที่สมวัย และโครงการมีความยั่งยืน ดังนั้น กรอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความชัดเจน

4) ภารกิจของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่กรมกิจการเด็กและเยาวชนรับผิดชอบ อยู่แต่เดิม เช่น การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ จะมีการถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไร ?

ก่อนการถ่ายโอนจะต้องมีการเตรียมความพร้อมบุคลากรโดยเฉพาะการให้องค์ความรู้เพื่อให้พร้อมรับกับภารกิจงาน การจัดทำคู่มือเพื่อให้สามารถศึกษาและนำไปปฏิบัติได้จริง การแก้ไขระเบียบของกระทรวงมหาดไทยให้มีความสอดคล้องกับภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกรมกิจการเด็กและเยาวชน รวมทั้งจะต้องมีหลักสูตรเพื่อพัฒนาบุคลากรและผู้ปฏิบัติการเรื่องการสงเคราะห์เด็กอย่างต่อเนื่อง เพราะการถ่ายโอนภารกิจจะต้องถ่ายโอนทั้งหมดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความต่อเนื่องในการทำงาน สำหรับกรมกิจการเด็กและเยาวชนจะช่วยในเรื่องของคุณภาพ และเชิงนโยบาย

จากแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 – 2565 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 – 2565 กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานของกรมกิจการเด็กและเยาวชนดำเนินการ 4 ประการ คือ

1. พัฒนาระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่มีอยู่ให้สามารถเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลการปฏิบัติงานการจ่ายเงินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
2. แก้ไขประกาศกรมกิจการเด็กและเยาวชน เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้ผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น
3. ทำหน้าที่ชี้แจงและเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาแนะนำ อปท.
4. ส่งเสริมสนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน (กดยช.) คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ (ก.พ.ป.) คณะกรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ และคณะรัฐมนตรี

5) กรมกิจการเด็กและเยาวชนยังควรมีบทบาทกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลเด็กแรกเกิดให้ได้มาตรฐานหรือไม่ อย่างไร?

กรมกิจการเด็กและเยาวชนยังควรมีบทบาทกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลเด็กแรกเกิดให้ได้มาตรฐาน เพราะในระดับพื้นที่กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และบ้านพักเด็กและครอบครัวต้องดูแล ในบางพื้นที่มีศูนย์ชุมชนคุ้มครองเด็กในระดับตำบล ผ่านกลไกบ้านพักเด็กและครอบครัว แต่ยังไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ ประกอบด้วยคณะกรรมการระดับตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งจะแบ่งกลุ่มเด็กออกเป็น สีเขียว คือ กลุ่มเด็กที่ไม่มีปัญหา สีเหลือง คือ กลุ่มเด็กที่มีความเสี่ยง และสีแดง คือ กลุ่มเด็กที่มีแนวโน้มถูกระทำความรุนแรงหรือไม่ได้รับความปลอดภัย เพื่อคุ้มครองดูแลเด็กกลุ่มสีเหลืองและสีแดงในระดับตำบล เป็นการช่วยเหลือกันในระดับพื้นที่ก่อนจะส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่น

กรมกิจการเด็กและเยาวชน และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาแนะนำ ส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งทางด้านองค์ความรู้แนวทางการปฏิบัติ และการอบรมพัฒนาศักยภาพให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นำเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (กดยช.) และคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการพัฒนาและคุ้มครองเด็กแรกเกิด

6) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

เริ่มต้นจากระเบียบหลักเกณฑ์ การกลั่นกรอง การลงทะเลเบียน การติดตามพัฒนาการเด็ก ความเชื่อมโยงกับกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ การบริหารจัดการงบประมาณ (ทำอย่างไรให้รวดเร็ว/ลดปัญหาความผิดพลาดซ้ำซ้อน) ปัญหาการเข้าไม่ถึงสิทธิ แบบฟอร์มต่างๆ ระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักสูตรอบรมบุคลากร ทั้งนี้คู่มือต้องสามารถทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถศึกษาคู่มือและลงมือทำได้เลย

7) กรมกิจการเด็กและเยาวชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร?

กรมกิจการเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทบทวนเนื้อหาพร้อมกัน เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง

8) กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีความคิดเห็นอย่างไรในการจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิด?

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงการ ประโยชน์ที่เกิดขึ้น และการบริหารจัดการว่าเมื่อถ่ายโอนมาแล้ว จะบริหารจัดการอย่างไรไม่ให้ติดปัญหา หรือเกิดข้อผิดพลาด โดยต้องให้ความสำคัญกับเด็กในประเด็นการคุ้มครองสวัสดิภาพ และพัฒนาการตามช่วงวัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่สำคัญ มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ การฝึกอบรมจะเป็นการเสริมศักยภาพให้แก่บุคลากรได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้การออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมถือเป็นกระบวนการที่สำคัญตั้งแต่การปูพื้นฐานเรื่องเกี่ยวกับพัฒนาการเด็กในช่วงแรกเกิดถึงปฐมวัย บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในท้องถิ่นที่จะส่งเสริมให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสม การให้คำแนะนำแก่พ่อแม่ ผู้ปกครองในการดูแลบุตรหลาน การให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของรัฐ ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรฐานการดูแลเด็ก รวมทั้งแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาเด็กปฐมวัยร่วมกับเครือข่ายในระดับพื้นที่

9) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดระบบการติดตามประเมินผลโครงการนี้ และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ?

กรมกิจการเด็กและเยาวชนควรมีระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นระยะ เช่น 3 เดือน 6 เดือน เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น หรืออาจจะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดบทเรียนหลังจากการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว

การจัดระบบการติดตามประเมินผลโครงการเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ทำให้ทราบสภาพปัญหา แนวโน้มสถานการณ์ และแนวทางการพัฒนา เพื่อประกอบการวางแผน และตัดสินใจได้ในระดับนโยบาย เกิดนโยบายการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยมีกรมกิจการเด็กและเยาวชนเป็นผู้รับผิดชอบ

10) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรมกิจการเด็กและเยาวชนควรมีบทบาทต่อการดูแลเด็กแรกเกิดต่อไปอย่างไร ?

กรมกิจการเด็กและเยาวชน ควรมีบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเสริมองค์ความรู้เรื่องเด็กปฐมวัย การให้อำนาจและหน้าที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการในการจัดบริการสาธารณะ และติดตามพัฒนาการเด็กได้อย่างมีมาตรฐาน

4.2 เจ้าหน้าที่ของกรมกิจการเด็กและเยาวชน

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 19 ตุลาคม 2563 เวลา 11.00-12.30 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

- | | | |
|-------------------|----------------|---|
| 1. นางภาวินี | สุมลตรี | รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเยาวชน |
| 2. นางปิยะวดี | พงศ์ไทย | ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด |
| 3. นางสาวอรุณี | พจนานุกุลกิจ | ผู้อำนวยการกลุ่มสารสนเทศและเทคโนโลยี |
| 4. นายณรงค์ศักดิ์ | ทองสุข | ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย |
| 5. นางสุชาดา | แก่งสุวรรณ | นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการพิเศษ |
| 6. นายนवल | ปัญญาพงศ์นาวัน | นักพัฒนาสังคมชำนาญการ (กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร) |
| 7. นางสาวพัชรียา | คางคำ | นักพัฒนาสังคม (กลุ่มบริหารกองทุนคุ้มครองเด็ก) |

1) บทบาทของกรมกิจการเด็กและเยาวชนในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

การดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนให้แก่เด็กที่อยู่ในครอบครัวมีฐานรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาท ต่อคน ต่อปี ปัจจุบันได้ขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย รวมเฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ

1. ประชาชนที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการเงินอุดหนุนฯ ไม่ทราบว่าตัวเองมีสิทธิเข้าร่วมโครงการ
2. ไม่มีผู้รับรองสถานะของครัวเรือน โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ กทม. จะมีปัญหามากที่สุด เพราะตามระเบียบจะยึดตามสถานที่อยู่จริง ไม่ได้ยึดตามทะเบียนบ้าน
3. ผู้เข้าร่วมโครงการไม่ทราบขั้นตอนการลงทะเบียน และไม่เข้าใจในระเบียบหลักเกณฑ์
4. บางจังหวัดมีผู้มีสิทธิ หรือจำนวน อปท. มาก เจ้าหน้าที่ไม่สามารถนำเข้าสู่ข้อมูลได้ทันภายในวันที่ 25 ของทุกเดือน เพราะบุคลากรไม่เพียงพอ
5. อปท. มีความเข้าใจว่าเป็นงานฝาก ไม่ใช่ภารกิจหลัก จึงไม่เห็นความสำคัญ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับบริการอย่างทั่วถึง เป็นการทำงานเชิงรับ
6. กรอกข้อมูลไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดเกิดความล่าช้า เพราะต้องเสียเวลาตรวจสอบข้อมูล บางรายไม่สามารถติดตามได้เพราะเปลี่ยนเบอร์โทรศัพท์ หรือที่อยู่
7. งบประมาณที่ได้รับไม่เคยได้รับเพียงพอตามจำนวนที่ใช้จริง อาจจะต้องของบกลางเพิ่มเติม
8. การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีไม่มากพอ

ตามระเบียบจะต้องประกาศผลภายในระยะเวลา 15 วัน แต่ด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ที่ผ่านมาใช้ระยะเวลาเร็วที่สุด 3 เดือน ซึ่งการจ่ายเงินล่าช้า จะทำให้เด็ก พ่อแม่ และผู้ปกครองได้รับผลกระทบ อีกทั้งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการ เพราะสิทธิของเด็กจะต้องได้รับเงินอุดหนุนไปจนเจือเดือนละ 600 บาท

จากสถานการณ์ปัญหาโรคระบาดโควิด-19 ทำให้มีประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและเข้ามาใช้สิทธิเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้การนำเข้าสู่ข้อมูลไม่สามารถทำได้ทันภายในวันที่ 25

กรณีการเปลี่ยนแปลงผู้รับสิทธิจะมีกระบวนการยื่นคำร้องเพื่อการพิจารณา ซึ่งในระเบียบจะกำหนดว่าต้องพิจารณาภายใน 30 วัน แต่ในภารกิจงานไม่สามารถดำเนินงานได้ตามระยะเวลาที่กำหนด และในระหว่างที่รอการยืนยันเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อมูล ระบบจะระงับการจ่ายเงินออกไปก่อน แต่สิทธิยังอยู่ โดยจะได้ย้อนหลัง เมื่อมีการตรวจสอบหลักฐานครบถ้วนอย่างสมบูรณ์แล้ว

2) กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบและต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในเรื่องอะไร?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้เด็กได้รับเงินรวดเร็วขึ้น เพราะเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินงาน ไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องมาที่ พมจ. และกรม ดย. ซึ่งการถ่ายโอนจะต้องเป็นการถ่ายโอนภารกิจงานทั้งระบบไปยัง อปท. เพื่อให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติงาน บรรจุไว้ในแผนฯ เพื่อขอเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรหรืองบประมาณได้

3) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

การถ่ายโอนภารกิจงานทั้งระบบไปยัง อปท. จะต้องมีเงื่อนไข 3 ข้อ ดังนี้

1. ในระยะช่วง 3 ปีแรก ควรจะต้องมีการติดตามประเมินผลจาก ดย. ว่าประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน
2. เมื่อถ่ายโอนไปแล้ว กรม ดย. ต้องสามารถเรียกข้อมูลได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องผ่าน อปท.
3. กรม ดย. สามารถนำข้อมูลมาประกอบการทำงานได้ เพราะว่า กรม ดย. เป็นกรมที่ต้องดูแลในเรื่องนโยบาย ซึ่งอาจจะใช้แบบฟอร์มที่สร้างร่วมกันระหว่างท้องถิ่น และ กรม ดย.

ข้อกังวลสำคัญคือ

1. ฐานข้อมูลของ กรม ดย. มีเป็นจำนวนมาก อปท. ควรที่จะสามารถแก้ไขได้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานและคุณสมบัติของกระทรวงมหาดไทย ไม่จำเป็นต้องนำไปใช้ทั้งหมด
2. พัฒนาการของเด็ก และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่จะต้องได้รับ เพราะโครงการนี้ไม่ใช่แค่การจ่ายเงินอย่างเดียว

4) ภารกิจของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่กรมกิจการเด็กและเยาวชนรับผิดชอบอยู่แต่เดิม เช่น การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ จะมีการถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไร ?

การถ่ายโอนภารกิจเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ กรมฯ สามารถเข้าถึงข้อมูลเด็กแรกเกิดและสามารถติดตามประเมินผลได้ เพื่อนำข้อมูลมาใช้งานต่อในระดับเชิงนโยบาย

5) กรมกิจการเด็กและเยาวชนยังควรมีบทบาทกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลเด็กแรกเกิดให้ได้มาตรฐานหรือไม่ อย่างไร?

ควรกำกับภายใต้คณะอนุกรรมการประสานส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด เพราะมีท้องถิ่นจังหวัดรวมอยู่ด้วย หากในอนาคตจะเป็นถ่วงน้ำหนักที่สามารถที่จะใช้กลไกร่วมกันได้ และกลุ่มนี้ก็จะยังเป็นของเด็กปฐมวัยโดยปริยาย เนื่องจากมีภารกิจคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนอยู่แล้ว ถ้าหากต้องการประเด็นเฉพาะก็สามารถทำหนังสือไปที่กระทรวงมหาดไทยได้ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเด็กปฐมวัยอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

6) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

เนื้อหาสาระในคู่มือการปฏิบัติงานควรประกอบด้วย

- ความเป็นมาของโครงการ
- ขั้นตอนต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่การลงทะเบียนจนถึงสิ้นสุดโครงการ
- ระบบและกระบวนการทำงาน
- คู่มือของการปฏิบัติงานตามโครงการ (แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบ)
- คู่มือการบันทึกข้อมูล วิธีการแก้ไขข้อมูล และตรวจสอบข้อมูลในระบบฐานข้อมูล
- ต้องจัดหมวดหมู่ให้ชัดเจน

ทั้งนี้แค่คู่มืออย่างเดียวไม่เพียงพอ กรมฯ จะต้องไปอบรมเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้แนวทางหรือวิธีการปฏิบัติที่เป็นของจริงให้แก่ อบต. ว่าทำอย่างไร แต่เมื่อพ้นระยะเวลาการถ่ายโอนไปแล้ว อบต. ก็สามารถที่จะแก้ไขปรับปรุง หรือพัฒนารูปแบบใหม่ของตัวเองได้

นอกจากนี้ควรบรรจุเรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย และโครงการเงินอุดหนุนฯ ไว้ในคู่มือการพัฒนามาตรฐานบุคลากรที่ทำงานด้านเด็กและเยาวชนของท้องถิ่น

7) กรมกิจการเด็กและเยาวชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร?

กรม ดย. และ อปท. จะต้องมีส่วนร่วมในการวิพากษ์คู่มือการปฏิบัติงานฯ

8) กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีความคิดเห็นอย่างไรในการจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิด?

กรม ดย. จะต้องเสริมศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของ อปท. อย่างต่อเนื่อง

9) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรมกิจการเด็กและเยาวชนมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดระบบการติดตามประเมินผลโครงการนี้ และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ?

ควรมีการติดตามและประเมินผล หรืออาจจะเป็นงานวิจัย เพื่อให้ทราบถึงข้อเสนอแนะ และสิ่งที่ทำอยู่ประสบความสำเร็จหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันมีการเชื่อมโยงผ่านระบบฐานข้อมูลเด็กของ กรม ดย. 1.3 ล้านคน เข้าสู่ระบบคัดกรองของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้นเมื่อมีการถ่ายโอนไปแล้วข้อมูลตรงนี้ก็ไมควรที่จะหายไปและกำลังจะเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการศึกษาต่อในระดับปฐมศึกษา และสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย กรม ดย. จะต้องสามารถเห็นภาพรวมและนำมาวิเคราะห์ได้

10) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรมกิจการเด็กและเยาวชนควรมีบทบาทต่อการดูแลเด็กแรกเกิดต่อไปอย่างไร ?

ที่ผ่านมา กรม ดย. ได้รับการสนับสนุนจาก UNICEF และ สสส. เพื่อจ้าง TDRI เป็นหน่วยงานประเมินผลกระทบบของโครงการในปีแรกกับ 3 ปีที่ผ่านมา และกำลังจะประเมินผลในปี 2564 จากการขยายจากฐานรายได้ 36,000 บาท เป็นฐานรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท

กรม ดย. จะต้องใช้ข้อมูลที่ได้จากการเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลมาใช้ในการทำงาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขในประเด็นเรื่องพัฒนาการเด็ก กระทรวงศึกษาธิการในประเด็นเรื่องการศึกษา เพราะการติดตามประเมินผลของกรม ดย. จะต้องเป็นภาพใหญ่ เพื่อติดตามว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ อีกทั้งด้านนโยบาย กรม ดย. จะต้องรับผิดชอบโดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นเจ้าภาพในการบรรจุไว้ในแผนการพัฒนาเด็กและเยาวชนฯ เพื่อต้องสอดคล้องกับแผนระดับชาติ ดังนั้น ในอนาคต อปท. จะต้องเป็นเจ้าของข้อมูลในการบริหารจัดการ กรม ดย. เป็นนโยบาย และทำหน้าที่ขอความร่วมมือ โดยผ่านกลไกที่มีทั้งในระดับภาค และระดับจังหวัด

4.3 สำนักงบประมาณ

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 30 ตุลาคม 2563 เวลา 14.00-15.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

- | | | |
|-------------------|---------------|---|
| 1. นางตรงศรีรัตน์ | กล้าหาญ | ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 1 |
| 2. นางสาวณัฐวรรณ | อินทฤทธิ์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 3. นางสาวอรัญญา | ชูเมือง | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 4. นางสาวชุติมา | ศิริธีรารักษ์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 5. นางสาวติการ | เรากสิกรรม | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ |

1) บทบาทของสำนักงบประมาณในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

กองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 1 สำนักงบประมาณ จะมีบทบาทรับผิดชอบทั้งกระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบาทของสำนักงบประมาณจะมีหน้าที่สนับสนุนเสริมสร้างทักษะตามช่วงวัย และสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของเด็กให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนฯ 12 และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2

การจัดสรรงบประมาณให้กับเด็กแรกเกิด ปี 2558 – 2562 จะพิจารณาตามฐานข้อมูลจริง แต่ปี 2563 – 2564 จะเป็นข้อมูลประมาณการณีสภาพพัฒนาว่าเด็กจะเกิด เช่น ปี 2564 อยู่ที่ประมาณ 700,000 กว่าคน และสภาพพัฒนาจะประมาณการณีสภาพว่า ‘เด็กจะยากจน ครอบครัวมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาทต่อปีประมาณ 49% เศษ’ และนำมาคูณ 600 บาทต่อเดือน/ต่อคน ซึ่งจะไม่ทราบว่ามีจำนวนเด็กตกเบิกอยู่เท่าไรทำให้ข้อมูลจริงอาจจะคลาดเคลื่อนได้

ปัญหาที่พบเจอ คือ ทุกปีงบประมาณที่ตั้งไว้ใช้จริงไม่เพียงพอ เพราะการตั้งงบประมาณจะตั้งตรงเดือน เมื่อมีกรณีเด็กตกเบิก สำนักงบประมาณจะไม่มีฐานข้อมูล เช่น ลงทะเบียนไว้เดือนมกราคม แต่กว่าจะได้รับเงินเป็นเดือนมีนาคม เพราะคีย์ข้อมูลไม่ถูกต้อง ทำให้ต้องได้รับสิทธิย้อนหลัง เป็นต้น อีกทั้งการลงทะเบียนรับสิทธิ เฉลี่ยแล้วต่อคนต้องใช้เวลาพิสูจน์สิทธิประมาณ 3 เดือนกว่าจะได้รับเงิน หรือเด็กบางคนเพิ่งทราบว่าตัวเองมีสิทธิก็จะมาลงทะเบียนทีหลัง กลายเป็นตกค้าง และจะได้รับสิทธิ ณ วันลงทะเบียน ไม่ใช่ปีที่เกิด สำหรับการขอใช้งบประมาณกลาง จะต้องใช้เวลาพอสมควร เพราะต้องผ่านหลายขั้นตอน (มติ ครม.) และกรมบัญชีกลางจะต้องใช้เวลาในการทาบกับข้อมูลของกรมการปกครองด้วยเพื่อพิสูจน์สิทธิว่า ‘เด็กยังมีชีวิตอยู่หรือไม่’ จึงจะสามารถจ่ายเงินได้

2) สำนักงานประมาณมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ?

ภารกิจการถ่ายโอน โดยหลักการถ้าเป็นการให้บริการสาธารณะที่ลงไปถึงตัวประชาชน น่าจะเป็นภารกิจกว้างๆ ที่สามารถถ่ายโอนได้ แต่อย่างไรก็ตามกว่าจะถ่ายโอนภารกิจได้นั้นจะต้องผ่านขั้นตอนของกฎหมาย คณะกรรมการกระจายอำนาจ และต้องถูกบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติงานประจำปีก่อน ซึ่งยังไม่มี จึงไม่แน่ใจว่าภารกิจการถ่ายโอนนี้จะเกิดขึ้นเมื่อใด แต่หากมีการถ่ายโอนภารกิจจริง สำนักงานประมาณก็ไม่มีปัญหา เพราะเป็นหน่วยงานปลายทาง ดังนั้น เรื่องภารกิจการถ่ายโอนจะเกิดหรือไม่เกิดก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการของขั้นตอน

3) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ สำนักงานประมาณมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

สำนักงานประมาณไม่มีความกังวล เพราะไม่แน่ใจว่าภารกิจการถ่ายโอนจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ แต่หากเกิดขึ้นจริงและมีภารกิจชัดเจน งบประมาณก็ทำหน้าที่ตั้งงบประมาณให้ ซึ่งปกติก็ตั้งอยู่แล้ว แต่เปลี่ยนฐานหน่วยรับงบประมาณเท่านั้น คือ กทม. พัทยา เทศบาลนคร เทศบาลเมือง จะเป็นหน่วยรับงบประมาณเอง ทต. และ อบต. จะตั้งผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กรม สด.)

4) บทบาทของสำนักงานประมาณจะเป็นอย่างไรเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น?

ปัญหาเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์ คือ อปท. ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นแค่ทางผ่านการจ่ายเงินเท่านั้น จึงคิดว่า อปท. คงไม่อยากจะรับเรื่องเบี่ยงชีฟต่างๆ แต่ทั้งนี้เป็นเพราะถูกระบุไว้ในแผนการกระจายอำนาจซึ่งเป็นภารกิจถ่ายโอน ยากที่จะปฏิเสธ เอามาแล้วคืนไม่ได้

สิ่งที่ตามมา คือ สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นจะมีกฎหมายกำหนดไว้ เป้าหมายคือ 35% ของรายได้สุทธิของรัฐบาล แต่ ณ วินาทีอยู่ที่ประมาณ 29% ขั้นต่ำคือ 25% โดยสัดส่วนประกอบด้วย เงินรายได้ (ภาษี) และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้น เมื่อใดก็ตามเป็นภารกิจการถ่ายโอนงบประมาณก็จะอยู่ในสัดส่วนนี้ ดังนั้น เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดก็จะมีผลคล้ายกัน เพราะ อปท. เป็นทางผ่าน และกรมบัญชีกลางดูแล

5) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของการเบิกจ่ายเงินควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร? และหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดในส่วนของการเบิกจ่ายเงินควรเป็นอย่างไร?

คู่มือการปฏิบัติงาน และหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเน้นให้เกิดการสร้าง ความเข้าใจที่ตรงกัน อาทิเช่น เรื่องการเบิกจ่ายว่า ‘ต้องทำอะไรบ้าง’ ‘ขั้นตอนการลงทะเบียน’ ทั้งนี้สำนักงบประมาณจะไม่ค่อยมีความเห็นเรื่องนี้มากเท่าใดนัก เพราะเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ตั้งงบประมาณ

6) ระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ?

ควรมีการติดตามความคืบหน้า การเบิกจ่ายเงิน รวมถึงปัญหาอุปสรรค และต้องพิจารณาว่าโครงการที่ทำไปแล้วว่า ‘มีความสมบูรณ์มากน้อยแค่ไหน’ ‘บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่’ ‘เบียดเบียนผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ เอาไปแล้วสามารถช่วยอะไรได้บ้าง’ ‘เงินเด็กแรกเกิด 600 บาท เอาไปทำอะไรได้บ้าง’ ‘สามารถช่วยได้แค่ไหน’ ‘มีประสิทธิภาพอย่างไร’

4.4 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 3 พฤศจิกายน 2563 เวลา 13.30-14.30 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

- | | | |
|--------------|-----------------|--|
| 1. นายกฤษดา | สมประสงค์ | ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น |
| 2. นายพีรณัฐ | ประทุมชาติภักดี | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |
| 3. นายภิเชก | มีทอง | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

1) บทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้เด็กได้รับการดูแล และช่วยกระตุ้นจำนวนประชากรให้เพิ่มขึ้น เพราะสัดส่วนผู้สูงอายุกับคนเกิดไม่สมดุลกัน แนวโน้มประเทศไทยจะขาดแรงงาน กรมกิจการเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการนี้ จึงได้ขอความร่วมมือมายัง

กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ อบท. รับลงทะเบียนเบื้องต้น และประกาศให้ผู้มีสิทธิรับทราบ จากนั้นส่งเอกสารหลักฐานต่างๆ ไปให้ทาง พมจ. คีย์ข้อมูลให้สมบูรณ์

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ

1. ความรู้ความเข้าใจของ อบท. เรื่องการลงทะเบียนเบื้องต้น (ประกอบด้วย ชื่อ นามสกุล และหมายเลขบัตรประชาชน) เช่น การคีย์ข้อมูลผิด
2. ความล่าช้าจากปัญหาการส่งต่อข้อมูล ถ้า อบท. ไม่ส่งต่อเอกสารไปให้ พมจ. ก็ไม่สามารถทำงานต่อได้ หรือเมื่อส่งไปที่ พมจ. แล้วไม่ได้ดำเนินการทันที เอกสารหาย ก็ต้องขอเอกสารใหม่ (เกิดความซ้ำซ้อน)
3. โครงการเงินอุดหนุนฯ ไม่ใช่ภารกิจอำนาจหน้าที่โดยตรงของ อบท. จึงทำให้ไม่สามารถตั้งงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารจัดการได้

2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่แต่เดิมรับผิดชอบโดยกรมกิจการเด็กและเยาวชนเป็นผู้รับผิดชอบไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นแนวคิดที่ถูกต้อง เพราะ อบท. อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จะช่วยให้ประชาชนจะได้รับประโยชน์ที่ดีกว่า แต่การถ่ายโอนจะต้องให้ความรู้เรื่องการค้างาน งบประมาณ และบุคลากร ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ โดยภาพรวมผู้บริหารท้องถิ่นจะให้ความสำคัญอยู่แล้ว เพราะได้ดูแลประชาชนในพื้นที่โดยตรง และสร้างความใกล้ชิดกับประชาชนได้มากขึ้น

3) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

กรณีเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดถ้าเปลี่ยนเป็นถ้วนหน้า ท้องถิ่นก็ไม่ต้องตรวจสอบสิทธิแล้ว แต่จะต้องพัฒนาโปรแกรมให้ง่ายเพื่อไม่เป็นการให้ท้องถิ่น เพราะเด็กเกิดมาจะมีเลขบัตรประชาชน 13 หลักทุกคน พ่อแม่สามารถคีย์ข้อมูลเข้าระบบได้เลย ควร link ระบบเพราะเป็นถ้วนหน้า ก็จะทำให้เรื่องการลงทะเบียนไม่ใช่เรื่องยากอีกต่อไป อบท. ก็คอยทำหน้าที่เก็บตก เช่น เด็กตกขอบ ผู้ปกครองที่ใช้เทคโนโลยีไม่เป็น ฯลฯ เพื่อลดภาระการทำงานของท้องถิ่น ไม่ต้องมีระบบการตรวจสอบคุณสมบัติ

ที่ผ่านมาการจ่ายเบี้ยยังชีพไม่ใช่เรื่องยากลำบาก มี 2 รูปแบบ คือ ท้องถิ่นเบิกเงินแล้วไปจ่ายแบบเงินสด และจ่าย e-payment ร่วมกับกรมบัญชีกลาง โดยโอนเข้าบัญชีเลย และเด็กแรกเกิดก็จะจ่ายเงินเข้าบัญชีผู้ปกครอง

เพียงแต่ว่ากรม ดย. ต้องทำหน้าที่ในการเสนอของบประมาณจัดสรรไปให้ อปท. ยกเว้นเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง เพราะเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงแล้วตั้งแต่ ปี 2564 และในอนาคต อปท. ทั้งหมด จะสามารถของบประมาณได้โดยตรงจากสำนักงบประมาณ

4) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ? หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ควรมีบทบาทอย่างไร ?

ถ้าเป็นระบบฐาน 100,000 ไม่ใช่ถัวหน้า การตรวจสอบสิทธิก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ได้วางไว้ เมื่อมีการบันทึกข้อมูลลงระบบแล้ว ก็ยังคงต้องใช้เอกสารบางตัวอยู่ และในอนาคตต้องพัฒนาโปรแกรมเพื่อให้ง่าย เอกสารลดลง ก็จะเป็นประโยชน์มากขึ้นในการดำเนินงาน

เมื่อถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจะต้องถ่ายโอนมาทั้งหมดเพื่อให้การทำงานรวดเร็วขึ้น เพราะปัจจุบัน อปท. รับลงทะเบียน และประกาศรายชื่อ กรม ดย. จะเป็นผู้อนุมัติการจ่ายเงิน อปท. จึงไม่ทราบเลยว่า ‘จะได้รับสิทธิหรือไม่’ ‘ได้รับเมื่อไร’

การจะเปลี่ยนแปลงเป็นถัวหน้าหรือไม่นั้น อยู่ที่วิธีคิดว่า ‘เป็นเรื่องของสิทธิ หรือการช่วยเหลือดูแล’ หากเป็นเรื่องการช่วยเหลือดูแลก็จะเป็นการจ่ายเฉพาะคนที่ต้องการความช่วยเหลือ แต่หากเป็นเรื่องของสิทธิทุกคนก็ต้องได้รับอย่างถัวหน้า สำหรับประเด็นที่น่ากังวล คือ งบประมาณอาจไม่เพียงพอ หรือบางคนที่มีฐานะร่ำรวยอยู่แล้วก็ไม่สมควรได้ ไม่มีความจำเป็น ดังนั้น จึงอยู่ที่หลักการคิดว่า ‘เป็นสิทธิหรือการช่วยเหลือ’ เพราะเมื่อเป็นสิทธิไปแล้วก็ยากที่จะได้รับเงินกลับคืนมา จึงอาจต้องกลับไปทบทวนวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อเด็กที่มีรายได้น้อย เพราะเริ่มต้นจากไม่เกิน 36,000 บาท และต่อมาเป็นไม่เกิน 100,000 บาท ถ้าเปลี่ยนแปลงเป็นถัวหน้าก็จะมีผู้เข้าถึงสิทธิประมาณเท่าตัว ตัวเลขจะโป่งแค่ช่วงแรก เพราะผู้รับสิทธิสิ้นสุดแค่ 6 ปี และจำนวนก็จะลดลงเรื่อยๆ

5) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลเด็กแรกเกิดให้ได้มาตรฐานอย่างไร?

ทุกภารกิจที่ถ่ายโอนมาให้ อปท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ต้องออกระเบียบเพื่อรองรับ เช่นเดียวกับผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ ในการกำหนดแนวทาง วิธีการ กระบวนการ การรายงาน และแนวทางปฏิบัติต่างๆ ในการที่สนับสนุนให้ อปท. สามารถดำเนินงานได้โดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น หากปฏิบัตินอกแนวทางก็จะต้องมีกระบวนการติดตามตรวจสอบ ซึ่งเป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว

สำหรับโครงการเงินอุดหนุนฯ ระเบียบของกรม ดย. จะเป็นลักษณะขอความร่วมมือกับ อปท. ซึ่งมีรายละเอียดแค่ชนิดเดียว ดังนั้น เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องออกระเบียบที่ชัดเจน

ตั้งแต่ขั้นตอนการลงทะเบียน ขั้นตอนการจ่ายเงิน คุณลักษณะของผู้มีสิทธิ/ไม่มีสิทธิ ขาดสิทธิอย่างไร หหมดสิทธิเมื่อไร และต้องรวมไปถึงระเบียบวิธีการของงบประมาณด้วยเพื่อรองรับการดำเนินงาน ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องทำระบบโปรแกรมฐานข้อมูลเพื่อรองรับ โดยการจ้างบริษัทเพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลาในการส่งต่อข้อมูลให้กับกรมบัญชีกลาง และจะต้องทำทุกเดือนเพื่อตรวจสอบสิทธิ กรม ดย. อาจจะทำหน้าที่ในการกำกับติดตามดูแล และประเมินผล

6) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

ถ้าเป็นภารกิจเรื่องเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดอาจไม่ยุ่งยากมากนัก เพราะโดยปกติ อบท. ดำเนินการอยู่แล้ว แม้ว่าจะไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจมา ตั้งแต่การลงทะเบียน และการประกาศรายชื่อ แต่ขั้นตอนที่ไม่ได้ทำคือ การอนุมัติ ดังนั้น การทำคู่มือต้องมีความชัดเจน กรม ดย. ต้องพูดคุยกับท้องถิ่นให้มากขึ้น ถ้ามีรายละเอียดมากก็ต้องให้ความรู้กับ อบท. นอกจากนี้ กรม ดย. ควรพัฒนาระบบเทคโนโลยี เช่น การวางโปรแกรม การสร้างระบบการทำงานเพื่อสนับสนุนและเสริมศักยภาพให้ท้องถิ่นทำงานได้ง่ายขึ้น

7) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร?

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ กรม ดย. โดยปกติทำงานร่วมกันอยู่แล้ว มีการสื่อสาร ปรึกษาหารือร่วมกัน ภารกิจในการพัฒนาเด็กก็ยังเป็นของกรม ดย. ดังนั้น กรม ดย. ต้องทำเรื่องของติดตามประเมินผล เพื่อดูว่า ‘เมื่อผู้ปกครองได้รับเงินแล้ว เด็กมีพัฒนาการ (คุณภาพชีวิต) ดีขึ้นหรือไม่’

การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานฯ เริ่มแรกมีปัญหาเพราะกรม ดย. ทำกันเอง แต่ต่อมามีการแก้ไขโดยเชิญกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนภาค อบท. เข้าไปมีส่วนร่วม ปัญหาที่ลดน้อยลง ดังนั้น การทำคู่มือนี้เช่นเดียวกันที่จะต้องให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนภาค อบท. เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

8) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

หลักสูตรการฝึกอบรมที่สำคัญจะต้องเป็นการฝึกปฏิบัติให้แก่ อบท. เพราะเนื้อหาสาระ หลักเกณฑ์ ระเบียบ หรือคู่มือ สามารถอ่านได้ แต่ที่เป็นปัญหา เช่น ดำเนินการไม่ได้ ระบบเข้า เปิด link ไม่ถูกต้อง ไม่ทราบวิธีปฏิบัติ

นอกจากนี้เมื่อถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว อบท. จำเป็นต้องมีความรู้เรื่องการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดตามมาตรฐานการดูแลเด็ก เพื่อให้คำแนะนำต่างๆ แก่ประชาชน โดยอาจจัดตั้งเวทีตั้งครรว่า ‘จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างไร’ ‘ต้องดูแลอย่างไร’

การเพิ่มบุคลากรของ อบท. เป็นเรื่องยากมาก ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจต้องอย่าทำให้เป็นภาระ เช่น พ่อแม่อาจลงทะเบียนผ่านมือถือได้เลย ทำให้ง่ายไว้ หน่วยงานต้องลงทุน เพราะประเทศไทยเป็นยุค 4.0 แล้ว การใช้คนต้องน้อยลง

การเพิ่มเจ้าหน้าที่บุคลากรของ อบท. จะต้องขอเปิดโครงสร้างตามมาตรฐานรายได้ โดยมีคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นทำหน้าที่แทน กพ. ทั้งนี้ อบท. ไม่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เกิน 40% ของรายได้ทั้งหมด และ อบท. จัดเก็บรายได้ของตนเองได้ไม่มากนัก ดังนั้น หากมีงบประมาณให้ อบท. ไปจ้างลูกจ้างโครงการก็จะเป็นประโยชน์มากขึ้น

9) ระบบการติดตามประเมินผล โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ?

การติดตามประเมินผลเป็นเรื่องที่จำเป็น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรม ดย. ต้องร่วมกันกำหนดตัวชี้วัด โดยแบ่งเป็นช่วง 3 ปีแรกที่เด็กอยู่กับผู้ปกครอง 3 - 5 ปี เข้าสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และ 6 ปี เข้าอนุบาล สำหรับการติดตามประเมินผล กรม ดย. อาจจะต้องทำเอกสารที่เป็นแบบประเมิน และท้องถิ่นทำหน้าที่ติดตามประเมินผล จากนั้นนำข้อมูลมาประเมินผลร่วมกัน และควรคิดเผื่อเด็กที่เข้าไม่ถึงสิทธิด้วยว่า ‘จะช่วยเหลือได้อย่างไร เช่น เด็กชายขอบ หรือติดตามพ่อแม่ไป’ สำหรับกลไกระดับพื้นที่เรื่องการติดตามประเมินผล โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) จะมีสมุดเล่มชมพูที่บันทึกเรื่องพัฒนาการเด็ก เช่น การฉีดวัคซีนเด็ก การชั่งน้ำหนัก/วัดส่วนสูง

4.5 พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดในจังหวัดนครศรีธรรมราช

- **พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 4 พฤศจิกายน 2563 เวลา 09.00-15.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

- | | | |
|-------------|-------------|--|
| 1. นางอุบล | ทองสลับล้วน | พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
จังหวัดนครศรีธรรมราช |
| 2. นางปณณิก | ชื่นสุวรรณ | นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ
สนง.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
จังหวัดนครศรีธรรมราช |

3. นางสาวประภาพรณ	วัฒนะ	นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ สนง.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช
4. นายภูวิศ	นินทจิตร	ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ/ อบต.ท่าซึก
5. นางมาลิน	รักประทุม	นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ/ อบต.เชียรใหญ่
6. นายสรพรเพชญ	แก้วบรรจง	เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชนชำนาญงาน/ อบต. เชียรใหญ่
7. นางกมลชนก	รอดพิสตาร	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อย
8. นายสุธรรม	ทองขาว	นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ/ อบต.คลองน้อย
9. นางสาวสุกัญญา	คำสงค์	ผู้ปกครอง
10. นายสมมาศ	สมบูรณ์	ผู้ปกครอง
11. นางสาวจิรา	ดวงมุสิก	ผู้ปกครอง
12. นางทิพย์ธัญญา	พิมเสน	ผู้ปกครอง
13. นางกุลนิษฐ์	วิสหพะ	ผู้ปกครอง

1) บทบาทของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด :

โครงการเงินอุดหนุนเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2558 โดยบทบาทของกระทรวง พม. คือ กรม ดย. จะเป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนโครงการเงินอุดหนุนฯ ตั้งแต่เรื่องการประชาสัมพันธ์ การขับเคลื่อนงาน และการดูแลติดตามประเมินผล ปัจจุบันจังหวัดนครศรีธรรมราชมีผู้ลงทะเบียนรับสิทธิประมาณ 64,000 ราย เพิ่มขึ้นจากปี 2562 ซึ่งมีผู้ลงทะเบียนรับสิทธิประมาณ 30,000 ราย จึงกลายเป็นว่าจังหวัดนครศรีธรรมราชมีกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการมากที่สุดในภาคใต้ และเป็นลำดับที่ 3 ของประเทศ

ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ

1. เจ้าหน้าที่ประจำโครงการฯ จำนวน 2 คน เป็นจ้างเหมาบริการ มีเงินเดือนน้อย (12,000 บาท) และไม่มีความมั่นคงทางอาชีพ ทำให้ต้องเปลี่ยนเจ้าหน้าที่หลายคน ทำงานได้ไม่นาน ซึ่งมีผลต่อการบันทึกข้อมูล
2. ระบบมีวิกฤติมากที่สุดคือ ช่วงเพิ่มฐานรายได้จากไม่เกิน 36,000 บาท เป็นไม่เกิน 100,000 บาท ทำให้เกิดปัญหาเรื่องระบบ case ติดค้าง บันทึกข้อมูลไม่ทัน เพราะมีเจ้าหน้าที่ 2 คน ไม่เพียงพอ

พมจ. จึงแก้ปัญหาโดยการนำเจ้าหน้าที่ one home ทั้งหมดมาช่วยบันทึก แต่บางคนก็ไม่มีประสบการณ์ ไม่มีความรอบคอบ ไม่มีความรู้ จึงทำให้เกิดการคีย์ข้อมูลผิด เช่น เลขบัญชีผิด เป็นต้น แต่ ณ ปัจจุบันนี้ได้แก้ไขข้อมูลให้เป็นปัจจุบันแล้ว เพราะเจ้าหน้าที่ 2 คน ต้องทำรายงานทุกวัน บันทึกข้อมูลทุกวัน และห้ามค้าง

3. กรณีข้อมูลที่ค้างตั้งแต่ปี 2558 – 2561 เพื่อให้คนที่ตกหล่น (ติด e) ได้เข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือ แต่ติดประเด็นว่า case ค้างเก่า เอกสารอยู่ในห้องเช่า และเมื่อปี 2561 โดนโจรจัดเอากระดาษไปขาย เอกสารก็หายไปด้วย การเก็บตกก็ต้องขอความร่วมมือจาก อบท. อีกครั้งเพื่อเคลียร์ปัญหาให้เข้าระบบ แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้ครบ จึงต้องทำแผนเพื่อลงพื้นที่โดยตรง เพราะการเตรียมถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ ทุกอย่างต้องเรียบร้อย และปัญหาต้องไม่ตกไปอยู่ที่ท้องถิ่น
4. กรม ดย. ไม่ได้สร้างคู่มือให้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน แต่ละจังหวัดจึงออกแบบคู่มือตามแนวทางและบริบทของจังหวัดนั้นๆ ซึ่งไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเป็นโอกาสดีที่กรม ดย. จะต้องจัดทำคู่มือฯ ให้ชัดเจน เพราะการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ ต้องเป็นไปอย่างมีระบบและชัดเจนจึงจะสามารถถ่ายโอนภารกิจได้ เพื่อไม่ให้มีความยากลำบากในการปฏิบัติงาน
5. กรม ดย. จะส่งผลการเบิกจ่ายรายเดือนของเด็กแรกเกิดให้ พมจ. ภายหลังจากมีการเบิกจ่ายให้กับ case ประมาณ 1 สัปดาห์ ซึ่งส่วนใหญ่จะจ่ายวันที่ 10 ทุกเดือน อบท. จึงไม่รู้ว่า case ไหนบ้างที่ได้รับการเบิกจ่าย หรือ case ไหนบ้างถูก reject ดังนั้น ควรพัฒนาระบบดึงผลการเบิกจ่ายให้ พมจ. และ อบท. สามารถเข้าถึงได้ เพราะ case ส่วนใหญ่จะไปถาม อบท. ก่อน ซึ่งที่ผ่านมาก็ไม่สามารถตอบคำถามได้ทันที
6. ระบบไม่เปิดตลอดเวลา จะปิดทุกวันที่ 25 และเปิดอีกทีสิ้นเดือน เพราะฉะนั้นในช่วงนี้เมื่อมี case เข้ามาก็จะกลายเป็น case ค้าง จึงขอเสนอว่า กรม ดย. ควรเปิดระบบตลอดเวลา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา case ค้าง เพราะอยากทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

บทบาทของท้องถิ่น คือ เป็นหน่วยรับลงทะเบียน และคีย์ข้อมูลในระบบเบื้องต้น จากนั้นส่งเอกสารหลักฐานทั้งหมดมาที่ พมจ. เพื่อดำเนินการคีย์ข้อมูลทั้งหมดลงในระบบ

ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ

1. ส่วนใหญ่เกิดขึ้นหลังจากส่งเอกสารมาที่ พมจ. แล้ว เพราะ อบท. ไม่สามารถดูข้อมูลในระบบได้ทั้งหมดว่า ‘case ที่ส่งมา ได้รับการอนุมัติหรือไม่’ ‘case ที่ไม่ได้รับการอนุมัติ ติดปัญหาอะไรบ้าง’ ดังนั้น ถ้าจะถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ มาให้ อบท. ยินดี แต่ระบบและผู้ดูแลระบบ (admin) จะต้องรองรับการทำงานให้ผู้ปฏิบัติงาน 24 ชั่วโมง หรืออาจจะเปลี่ยนมาเป็นการ

ลงทะเบียนผ่าน application และให้เด็กที่เกิดใหม่ 100% ได้เงินเหมือนผู้สูงอายุและผู้พิการ เพื่อให้่ายต่อการทำงาน แต่อาจจะติดขัดเรื่องงบประมาณ เพราะเป็นวงเงินที่สูงมาก

2. ผู้บริหาร หรือปลัด อบท. บางแห่ง ไม่สะดวกใจ/ไม่สบายใจที่จะทำงาน เพราะไม่ได้มีคำสั่งโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทยที่กำกับดูแล อบท. ดังนั้น หาก พมจ. จะขอความร่วมมือกับ อบท. กรมกิจการเด็กและเยาวชนควรประสานไปที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นด้วย
3. ผู้รับรอง เมื่อ กรม ดย. ออกระเบียบให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน กรม ดย. ก็ต้องประสานกับกรมการปกครองด้วย ในบางพื้นที่ผู้ใหญ่บ้านไม่สะดวกใจที่จะรับรองให้ เพราะนายอำเภอ หรือปลัดไม่ได้มีคำสั่ง และเกณฑ์รายได้ในระดับพื้นที่ไม่สามารถใช้ได้จริง ซึ่งอาจมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ถ้าไม่รับรองให้ สมัยหน้าก็จะไม่เลือก ฯลฯ จึงเห็นด้วยที่จะเปลี่ยนเป็นแบบถ้วนหน้า เพื่อลดความขัดแย้ง
4. การลงทะเบียนมีความซ้ำซ้อน เพราะผู้รับสิทธิสามารถลงทะเบียนได้ตามพื้นที่ได้กาศัยอยู่จริง ไม่เป็นไปตามทะเบียนบ้าน หรือภูมิลำเนา ดังนั้น การพัฒนาระบบต้องเชื่อมข้อมูลกับกรมการปกครองเหมือนกับการจ่ายเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ และผู้พิการ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการลงทะเบียนซ้ำซ้อน

2) พัฒนาศักสมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ? และต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอะไรบ้าง? เหมือนหรือแตกต่างจากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือไม่อย่างไร?

พัฒนาศักสมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด :

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ดี ท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับผู้รับสิทธิ (เด็กแรกเกิด) มากที่สุด เพราะฉะนั้นการลงทะเบียน การช่วยเหลือติดตามประเมินผลเพื่อดูพัฒนาการเด็ก การเปลี่ยนแปลงสิทธิ หรือการรับเงินจะง่าย และมีความชัดเจน หากเป็นท้องถิ่นที่ใหญ่ก็อาจมีความซับซ้อน อย่างไรก็ตามจะง่ายกว่าอยู่ที่จังหวัด เพราะสามารถบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จได้ แต่งานด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัย (เด็กที่มีอายุก่อน 6 ปี) เพื่อติดตามการขับเคลื่อนงานในท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีเลขานุการ 4 ฝ่าย ได้แก่ พมจ. ท้องถิ่นจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และศึกษาจังหวัด เพราะฉะนั้นกลไกนี้น่าจะช่วยให้การติดตามประเมินผลในกรณีที่ถ่ายโอนภารกิจไปยังพื้นที่ สรุปคือ พมจ. เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท. แต่ กรม ดย. จะต้องจัดเตรียมระบบให้พร้อม เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ กรม ดย. ใช้กลไกของจังหวัด และกลไกประเทศเกี่ยวกับเด็กปฐมวัย ในการช่วยขับเคลื่อนงาน และติดตามงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ เพราะจะช่วยลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้พอสมควร แต่ถ้าจะให้ลดปัญหาทั้งหมดเลยก็ต้องใช้เวลา เหมือนกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยความพิการ สำหรับเวทีพหุภาคีวิจารณ์สุดท้าย ควรเปิดโอกาสให้ตัวแทนท้องถิ่นอย่างน้อยจังหวัดละ 1 คน ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ได้แลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งอาจจะเป็นข้อกังวล หรือประเด็นปัญหาของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน เพราะบริบทแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อย่างแรกที่ต้องเปลี่ยนคือ ระเบียบปฏิบัติ และผู้ดูแลระบบ ซึ่ง อบท. ต้องสามารถติดต่อผู้ดูแลระบบ (admin) ได้ตลอดเวลา ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน แนวทางปฏิบัติเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดมีการปรับเปลี่ยนทุกปี ทำให้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับสิทธิ (เด็กแรกเกิด) มีความคลาดเคลื่อน แต่บางท้องถิ่นมีข้อจำกัดเรื่องบุคลากร เพราะการบริหารบุคคลของท้องถิ่นจะมีวงเงินไม่เกิน 40% บางแห่งไม่สามารถจ้างคนเพิ่มได้ ส่วนใหญ่งานจะอยู่ที่นักพัฒนาชุมชน อาทิเช่น งานด้านบรรเทาสาธารณสุข งานด้านเกษตร งานด้านสาธารณสุข งานด้านการศึกษา ฯลฯ ดังนั้น การกระจายอำนาจเพื่อต้องการถ่ายโอนภารกิจ จึงอาจต้องใช้เทคโนโลยี (IT) เข้ามาช่วย ลดการใช้กระดาษ (scan file) และการลงพื้นที่ เช่น การเก็บข้อมูลพิศบ้าน (Big Data) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นก็เป็นเรื่องที่ดี เพราะผู้รับบริการจะอยู่ในท้องถิ่น ก็จะช่วยให้สะดวกมากขึ้น

3) ขณะนี้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

ข้อกังวลของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ มีช่วงหนึ่งที่ระบบเก่าปิดไป และระบบใหม่เปิด ซึ่งข้อมูลยังไม่ได้ถ่ายโอนกัน เกิดปัญหาผู้รับสิทธิลงทะเบียนซ้ำซ้อน เช่น case เดียวกันได้รับเงินของเด็กคนเดียวกัน ทำให้ พมจ. ต้องเรียกเงินคืน ดังนั้น การแก้ไขก่อนการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ จะต้องมีการพัฒนาระบบให้ดีขึ้นก่อนการถ่ายโอนภารกิจฯ เพื่อไม่ให้ อบท. ต้องประสบกับปัญหาดังกล่าว

4) การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ อบท. เพราะเป็นงานที่ อบท. ทำอยู่เดิมแล้ว แต่จะต้องวางระบบให้ดีขึ้นก่อนการถ่ายโอนภารกิจ และท้องถิ่นไม่สามารถติดตามประเมินผลได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะไม่มีบุคลากรด้านนี้

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมาได้รับผิดชอบหรือไม่ และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

ข้อกังวลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1. ท้องถิ่นจะมีระเบียบระบุไว้ว่า ‘จะต้องช่วยเหลือเฉพาะบุคคลที่อยู่ในพื้นที่เท่านั้น’ ซึ่งโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ผู้มีสิทธิสามารถลงทะเบียนในพื้นที่ใดก็ได้ตามที่เด็กอาศัยอยู่จริง ดังนั้น จะกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติหรือไม่ หากท้องถิ่นมีการรับลงทะเบียนตามที่เด็กอาศัยอยู่จริง เพราะงบประมาณจำกัดให้ดูแลเฉพาะคนในพื้นที่ ดังนั้น ควรปรับหลักเกณฑ์ใหม่ คือ ให้เด็กลงทะเบียนรับสิทธิตามภูมิลำเนา/ทะเบียนราษฎร
2. ระบบสารสนเทศที่นำมาใช้ต้องสนับสนุนการทำงานของ อบท. 7,000 กว่าแห่งทั่วประเทศ ในกรณีที่ใช้ระบบในช่วงเวลาเดียวกัน (ช่วงวันปิดงบประมาณ) เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาระบบล่ม
3. ก่อนการถ่ายโอนภารกิจ ต้องเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูล อาทิเช่น สมาพันธ์ปลัดฯ สมาพันธ์นายกฯ อาจจะเชิญเป็นตัวแทนภาคละ 1 คน เพื่อให้รับรู้เบื้องต้นก่อนที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ และที่สำคัญ คือ ผู้ที่ปฏิบัติงาน (นักพัฒนาชุมชน)

6) พมจ. เห็นว่ามาตรฐานในการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

ตอนนี้มี พ.ร.บ. พัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งเจ้าภาพหลักอยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงต่างๆ จึงควรออกระเบียบที่ล้ากับ พ.ร.บ. ตัวนั้น และมีคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งสาธารณสุขก็รายงานผลการประเมินพัฒนาการเด็กปฐมวัยผ่านมาที่คณะกรรมการฯ ชุดนี้ แต่ไม่ได้เชื่อมกับระบบของโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด แต่ถ้าสร้างระบบให้เชื่อมโยงกันจะเป็นรูปแบบที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพราะจังหวัดมีกลไกมาก แต่ยังกระจัดกระจายอยู่

7) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

คู่มือการปฏิบัติงานไม่จำเป็นต้องใส่ข้อมูลทุกอย่างไว้ แต่ควรประกอบด้วย

1. ระเบียบข้อกฎหมาย/ พ.ร.บ./ กฎกระทรวงต้องมีคู่มือ
2. แนวทางการปฏิบัติ เช่น วิธีการใช้ระบบ ขั้นตอนในการใช้งานระบบ เป็นต้น
3. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิต้องเขียนให้ชัดเจน เพราะก่อนหน้านี้เกิดปัญหา เช่น มีรถยนต์ได้หรือไม่ได้ ระเบียบไม่ได้เขียนไว้ ทำให้บางที่ได้ และบางที่ไม่ได้ เป็นต้น
4. มาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดในแต่ละช่วงวัย
5. ตัวอย่างแบบฟอร์มต่างๆ

6. ตัวอย่างหนังสือการมอบอำนาจ
7. ตัวอย่างประกาศ และคำสั่ง
8. ตัวอย่างการเซ็นเอกสาร

ทั้งนี้ ต้องมีหนังสือแจ้งแนวทางการปฏิบัติ หรือการชักชวนการปฏิบัติไปที่ อปท. ให้รับทราบ หรือ upload file เผยแพร่ผ่าน website เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าถึง เช่น เชิญประชุม ติดตาม หรืออะไรที่เป็นเรื่องใหม่ รวมทั้งควรเพิ่มธนาคารเพื่อการโอนเงินอุดหนุนให้แก่ผู้รับสิทธิมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น เหมือนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือผู้พิการ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับสิทธิ

8) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

การฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมต้องระบุตำแหน่งให้ชัดเจนว่า ‘จะเชิญใครเป็นผู้เข้าร่วมฝึกอบรม’ และแยกการอบรมเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) ปลัด อปท. และผู้ปฏิบัติงาน (นักพัฒนาชุมชน) อบรมเรื่องระเบียบหลักเกณฑ์ 2) ผู้ปฏิบัติงาน (นักพัฒนาชุมชน) อบรมเรื่องการใช้งานระบบ (1 ครั้งต่อปี/ 2 ปี) และ 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อบรมเรื่องการติดตามประเมินผลและมาตรฐาน ทั้งนี้อาจจัดการฝึกอบรมเป็นแบบรายจังหวัด หรือรายภาคแบบครู ก ครู ข และครู ค รวมทั้งจัดทำเป็นสื่อวิดีโอ เพื่อให้สามารถติดตามย้อนหลังได้

9) ระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ?

การติดตามประเมินผลเป็นหน้าที่ของสาธารณสุขอยู่แล้ว ซึ่งเป็นงานประจำ หากพบว่าเด็กมีพัฒนาการไม่เป็นไปตามเกณฑ์ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) หรือ สาธารณสุข ก็จะใช้ของกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลจัดทำโครงการ เช่น การเพิ่มนม เพิ่มไข่ เป็นต้น

สำหรับปัญหาที่ผ่านมาคือ 1) เวลาประชุมไม่ค่อยเชิญสาธารณสุขเข้าร่วม และ 2) ไม่มีระเบียบหรือข้อกำหนดบังคับสาธารณสุข บางคนเต็มใจก็ทำให้ แต่บางคนก็รู้สึกว่าเป็นการเพิ่มงาน หรือเพิ่มภาระ เพราะไม่มีหนังสือสั่งการ หรือข้อระเบียบให้ทำ ดังนั้น เป็นไปได้หรือไม่ที่จะออกเป็นระเบียบให้สาธารณสุขทำหน้าที่ติดตามประเมินผล และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ด้วยว่า ‘มีเด็กแรกเกิดลงทะเบียนกี่คน และจะต้องติดตามประเมินใครบ้าง’ ซึ่งการทำงานของระบบราชการต้องมีกฎหมายบังคับ

● ผู้รับสิทธิโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดฯ

ผู้ปกครอง	สถานภาพ	อาชีพ	รายได้ ครัวเรือนต่อปี	จำนวน สมาชิกใน ครอบครัว	จำนวน บุตร	อายุบุตร ที่รับสิทธิ
คนที่ 1	มารดา	เกษตรกร (ทำสวน) และ ค้าขาย	540,000	7	3	3 ปี, 1 ปี, 2 เดือน
คนที่ 2	มารดา	ลูกจ้างของรัฐ	420,000	7	1	1 ปี 9 เดือน
คนที่ 3	บิดา	ลูกจ้างของรัฐ	204,000	4	1	8 เดือน
คนที่ 4	มารดา	ไม่ได้ประกอบอาชีพ	360,000	4	2	4 ปี
คนที่ 5	มารดา	ลูกจ้างของรัฐ	360,000	5	2	3 ปี 3 เดือน, 1 ปี 11 เดือน

จากการสัมภาษณ์ผู้ได้รับสิทธิเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า มีผู้รับสิทธิจำนวน 1 ราย ได้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด หลังจากลงทะเบียนไปแล้วประมาณ 1 ปีกว่า และมี 1 ราย มีปัญหาเรื่องเอกสารหาย ทำให้ต้องจัดส่งเอกสารใหม่ทั้งหมดมาให้ พมจ. 4 - 5 ครั้ง

ผู้รับสิทธิทุกรายลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิที่ อปท. และหลังจากได้รับการอนุมัติแล้ว เงินอุดหนุนจะโอนผ่านเข้าระบบบัญชีเป็นเงินตกเบิกเฉลี่ยรายละ 3 - 6 เดือน นับให้ ณ วันที่ลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิ หลังจากนั้นได้รับเงินอุดหนุนตรงเวลาทุกเดือน (ทุกวันที่ 10) ซึ่งมีความเห็นว่าวิธีการนี้สะดวก

ทั้งนี้ผู้รับสิทธิโดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเป็นเรื่องที่ดี เพราะจะช่วยทำให้การติดต่อประสานงาน การติดตามเอกสารง่ายขึ้น สะดวกรวดเร็วมากกว่าการเดินทางมาที่ พมจ. และเป็นการลดขั้นตอนการทำงาน ซึ่งมีจำนวนผู้ลงทะเบียนรับสิทธิไม่มาก ทำให้การจ่ายเงินอุดหนุนไม่เกิดปัญหาความล่าช้า เมื่อเกิดปัญหาสามารถพูดคุยกันได้ และเจ้าหน้าที่สามารถลงพื้นที่เพื่อติดตามประเมินผลไปที่บ้านของผู้รับสิทธิได้เลย

ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ บาง อปท. มีเจ้าหน้าที่ทำงานน้อย เช่น นักพัฒนาชุมชน 1 คน ต้องทำงานทุกอย่าง เป็นต้น จึงควรเพิ่มบุคลากรในการทำงาน

ข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ คือ เจ้าหน้าที่ อปท. อาจมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้องอยู่ในภาวะ ‘งานล้นมือ’ อาจจะเป็นผลทำให้การให้บริการประชาชนไม่สามารถทำได้ดี และไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงในกรณีที่ต้องมีการตรวจสอบ

การสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่ดีตามมาตรฐาน คือ ควรจัดทำโครงการให้ความรู้เบื้องต้นแก่พ่อแม่่มือใหม่ เช่น การปฐมพยาบาลบุตรเบื้องต้นในกรณีที่เด็กป่วย การเช็ดตัวเพื่อลดไข้ เด็กกลืนเหรียญ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การเลี้ยงดูและเด็กอย่างถูกต้อง พัฒนาการของเด็ก ภาวะเครียดหรือโรคซึมเศร้าของแม่ การให้อาหาร การให้นมบุตรด้วยน้ำนมแม่อย่างน้อย 6 เดือน เป็นต้น นอกจากนี้มีข้อเสนอแนะว่า อปท. ควรสนับสนุนหนังสือนิทาน หรือห้องสมุดเพื่อเป็นแหล่งการเรียนรู้ให้แก่เด็ก และทดแทนการเล่นโทรศัพท์มือถือ เพราะเป็นสาเหตุทำให้เด็กสายตาสั้น ไม่มีความอดทน และอาจกลายเป็นเด็กที่มีสมาธิสั้น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ คือ รพ.สต. ต้องลงพื้นที่เยี่ยมบ้าน เพื่อดูพัฒนาการเด็ก และสำรวจสุขภาพของบ้าน การให้ความรู้พ่อแม่ ผู้ปกครอง และเด็กเกี่ยวกับโรคติดต่อของเด็ก เช่น มือเท้าปาก เป็นต้น การเตรียมความพร้อมของเด็กก่อนเข้าโรงเรียน เช่น การไม่ดื่มน้ำแก้วเดียวกันกับเพื่อน เป็นต้น รวมทั้งดูแลสุขภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ และ อปท. ต้องให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลครูที่เลี้ยงในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ โดยเฉพาะเรื่องสุขลักษณะ

หัวข้อการฝึกอบรมเพื่อให้การเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่ดี คือ พัฒนาการตามวัย เช่น การพูด การรับรู้สี การเลิกลืมนม การเป็นแม่่มือใหม่ การเลี้ยงบุตรอย่างถูกวิธี ซึ่งจะมีความกังวลค่อนข้างมาก

การติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ จะต้องติดตามพัฒนาการของเด็ก เงินที่ได้รับเพียงพอหรือไม่ มีรายที่อนุมัติและรายที่ถูกปฏิเสธจำนวนกี่คน ต้องการความช่วยเหลือเพิ่มเติมอะไรหรือไม่ และหากพบปัญหาอาจจะมีโครงการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มที่มีปัญหา นอกจากนี้ พมจ. และ รพ.สต. ก็ต้องมีส่วนร่วมเป็นกรรมการเพื่อช่วยกันติดตามประเมินผลทั้งด้านสภาพความเป็นอยู่ พัฒนาการของเด็ก เศรษฐกิจ สังคม และหากครอบครัวใดที่มีความยากลำบาก ก็จะได้ให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษในรูปของคณะกรรมการ

ข้อเสนอแนะ คือ 1) การขึ้นทะเบียนเด็กแรกเกิดถ้าเปลี่ยนเป็นแบบสิทธิถาวรหน้า ก็จะช่วยลดปัญหาเรื่องการตรวจสอบ และการหาผู้รับรองรายได้ และ 2) ควรขยายอายุมากกว่า 6 ปี เป็น 12 ปี และจ่ายเงินอุดหนุนเป็นแบบขั้นบันได แรกเกิด - 6 ปี 600 บาท 7 - 9 ปี 800 บาท และ 10 - 12 ปี 1,000 บาท เพราะช่วงที่เด็กเข้าโรงเรียนจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่น ค่าชุดนักเรียน เป็นต้น

4.6 กรมนานามัย

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 5 พฤศจิกายน 2563 เวลา 09.00-12.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล : นายแพทย์ธีรชัย บุญยะสิทธิ์พรณ รักษาการผู้อำนวยการสถาบันพัฒนานามัยเด็กแห่งชาติ

1) บทบาทของกรมอนามัยในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

เรื่องที่ 1 เดิมมีส่วนร่วมในการดูแลเด็กอยู่แล้ว และเห็นด้วยที่เพิ่มเงินจาก 400 บาท เป็น 600 บาท และเพิ่มเพดานรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาทก็เห็นด้วย สำหรับเงิน 600 บาทที่ผ่าน ครม. ได้เพราะกรมอนามัยเอาข้อมูลพัฒนาการเด็กที่ได้เงินแล้ว เข้าถึงบริการเพิ่มขึ้น 2% ข้อมูลชุดนี้รายงานรองนายกฯ จึงผ่าน กระทรวง พม. กว่าผ่านกันนาน

เรื่องที่ 2 เรื่องการ screen เพดานเงินเดือนเป็นหลัก แต่กรมอนามัยขอว่า ‘จะต้องมีการดูแลเด็กในครรภ์/การฝากครรภ์ด้วย’ คือ แม่จะต้องมาฝากครรภ์ โดยมีหลักฐานสมุดฝากครรภ์ หรือที่เรียกกันว่า ‘สมุดสีชมพู’ มาประกอบการรับสิทธิ ซึ่ง 4 กระทรวง (กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ) ก็ยอมรับ ต้องขอขอบคุณ ตรงนั้นก็ทำให้มีส่วนร่วมมาตลอด

สำหรับเรื่องที่มีปัญหามากตอนนี้ คือ เทคโนโลยีทันสมัยมาก ทำให้การจ่ายเงินโอนเข้าบัญชีอย่างเดียวปรากฏว่าระหว่างทางไม่มีการกำกับดูแล คือ แจกตามชื่อแม่ที่ตั้งครรภ์ พอคลอด 3 เดือนแล้วก็ฝากบุตรไว้กับยายที่ต่างจังหวัด มีการทะเลาะเบาะแว้งระหว่างคนเลี้ยงกับคนได้เงิน ก็เลยคิดว่า ‘ต้องมีการกำกับระหว่างที่เด็กโตไปเรื่อย ๆ’ เรื่องนี้ก็ถกกันมาพอสมควร

2) กรมอนามัยมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ?

เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะเมื่อเด็กเกิดแล้ว เด็กอยู่ในพื้นที่ การกำกับดูแลเด็กและเฝ้าดูเด็ก อปท. มีความสำคัญมาก เพราะเด็กคนนั้นเป็นลูกของท้องถิ่น ด้วยอัตรากำลังคนต่างๆ กระทรวง พม. ไม่มีกำลังไปดูแล จึงต้องอาศัยเพื่อนร่วมงาน คือ อปท. ร่วมกับสาธารณสุขในการช่วยกำกับดูแล ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีมาก

3) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ กรมอนามัยมีข้อกังวลต่อเรื่องการส่งเสริมและการติดตามพัฒนาการเด็กแรกเกิดหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

คิดว่าไม่ได้ลำบาก เพราะระบบการทำงานน่าจะคล้ายกัน และสามารถเกื้อหนุนกันได้ ไม่น่าจะยาก และจำนวนเด็ก ณ ปัจจุบันที่อยู่ตามตำบลเฉลี่ยแล้วเกิดใหม่อย่างมากที่สุด 5 คนต่อปี อัตราเกิดใหม่ลดลง จึงคิดว่าการเพิ่มงานให้ อปท. ไม่น่าจะมาก อปท. น่าจะยินดีในการช่วยร่วมดูแล

สำหรับข้อกังวลก็ไม่ค่อยแน่ใจว่า อปท. แต่ละที่ แต่ละท้องถิ่นเน้นเรื่องเด็กหรือไม่ พอทราบว่าสมัยยุคแรกที่มี อปท. จะเน้นสร้างถนน ถังน้ำ สิ่งก่อสร้าง เชิงคุณภาพชีวิตคนเน้นน้อย แต่ทุกวันนี้ก็ยังมีดี เนื่องจากเราเข้าไปสู่

สังคมผู้สูงอายุ จะเป็นเรื่องที่ อปท. เน้นก่อนเสมอ เหตุผลเพราะว่าผู้สูงอายุเป็นฐานคะแนนเสียง แต่เด็กไม่ใช่ฐานคะแนนเสียง จึงไม่แน่ใจว่า อปท. แต่ละที่จะเน้น แต่สุดท้ายก็ต้องทำ เพราะเรื่องเด็กเป็นฐานเสียงหนึ่ง ถึงแม้เด็กจะไม่ใช่คนออกเสียง แต่เด็กคนนั้นเป็นสิ่งที่รักของครอบครัวนั้น ถ้าทำดี ก็จะได้คะแนนเสียงจากครอบครัวนั้นอยู่แล้ว สิ่งจูงใจก็คิดว่ามี

ปัจจุบันไปพบ อปท. หลายที่ พบว่า เป้าหมายกับการที่มีเด็กวัยรุ่นที่มีปัญหาในชุมชน เช่น เด็กยกพวกตีกัน ในโรงพยาบาล เพราะฉะนั้นการดูแลเด็กตั้งแต่แรกเกิดไปเรื่อยๆ เห็นหลาย อปท. ตั้งใจว่าไม่ยากให้เด็กรุ่นใหม่เป็นแบบนั้นอีกแล้ว เชื่อว่า อปท. จะเป็นหน่วยงานที่ดี และสุดท้ายจะถึงสังคมในอนาคตคิดว่า ‘เด็กคนนี้ไม่ใช่ลูกของบ้านนี้ แต่เด็กเป็นลูกของตำบลนี้ และลูกของทุกคนในประเทศนี้’ หมายถึงการร่วมดูแล และแจกตัวบุคคลชัดเจน ดีกว่าแจกเป็นระบบราชการ เพราะจะถึงเมื่อไรก็ไม่รู้ การแจกเงินแบบนี้ทำให้ถึงตัวเด็กชัดเจน

คำว่า ‘เงินน้อยหรือเงินมาก’ เปรียบเทียบเหมือนผู้สูงอายุ ถ้าอยู่ในเมืองก็รู้สึกละอาย แต่ต่างจังหวัดที่ใช้ค่าครองชีพน้อย 600 บาทก็ไม่ถือว่าน้อยมาก แต่ถ้าได้มากกว่านี้ก็ดี ทั้งนี้ประเทศเราไม่ใช่ประเทศที่ร่ำรวยมาก ได้เบื้องต้นก็ยังดี แต่ถามว่าในอนาคตจะเพิ่มขึ้นไหม จริงๆ แล้วคิดว่าจะต้องมีผลงานที่ชัดเจน ในการที่จะเสนอผู้ใหญ่ของบ้านเมือง เหมือนตอนที่จาก 400 บาท เป็น 600 บาท จำได้ว่ากระทรวง พม. ทำข้อมูลขึ้นเสนอคณะรัฐมนตรี 2 ครั้งแล้วไม่ผ่าน รัฐบาลไม่เชื่อว่าเป็นข้อมูลงานวิจัย เป็นสุ่มมา ตั้งใจหรือเปล่า เพราะต้องการข้อมูลทำงานจริงก็เลยมาทางกรมอนามัย ซึ่งมีข้อมูลสำคัญด้านเด็ก 4 ด้านหลัก คือ ด้านการเจริญเติบโต (Growth) ด้านพัฒนาการ (Development) ด้านฟัน (Dental) ด้านโรคภัย (Disease) เท่าที่ค้นได้ ปรากฏว่า ตัวเลขเด็กที่ได้เงินรับเงินอุดหนุนได้มากกว่าเด็กปกติ 2% แปลว่าเด็กกลุ่มนี้เข้าถึงการบริการที่ดีขึ้น 2% รัฐบาลพอใจ และเด็กที่ได้เงินน้อย/เด็กจนพัฒนาการล่าช้ากว่าเด็กทั่วไป 2% จากข้อมูล 1,000,000 คน ตอนที่กรมอนามัยทำข้อมูลไปให้ ไม่ได้หวังว่า 600 บาท ทำให้เด็กมีพัฒนาการดีขึ้น แต่เงิน 600 บาทที่ได้ ขอบคุ่มที่ทำให้เด็กเข้าถึงการบริการที่ดีขึ้น เช่น การตรวจพบหมอ ถึงแม้จะพิสูจน์ไม่ได้ว่า ‘600 บาท เป็นค่ารถมาหรือไม่’ แต่อย่างน้อยทำให้คนกลุ่มนี้เข้าถึงบริการ ซึ่งเป็นกลุ่มด้อยโอกาส/เด็กชายขอบของโอกาส ปัจจัยความจนเป็นปัจจัยหนึ่ง ฉะนั้น 600 บาทช่วยให้เข้าถึง เมื่อเข้าถึงแล้วสาธารณสุขก็จะมีกระบวนการต่อไป เช่น เด็กที่ล่าช้า ก็จะมีการติดตามเด็กที่บ้าน ซึ่ง อปท. และ อสม. ช่วยกันเดี๋ยวนี้มีระบบชัดเจนคืออย่างน้อยตามเด็ก 30 วัน ถ้าเด็กไม่ดีขึ้นก็มีการส่งต่อเรื่อยๆ ฉะนั้น 600 บาท ถามว่า ‘น้อยหรือไม่’ ก็แล้วแต่คนคิด คนที่มีฐานะน้อย 600 บาท ก็มากแล้วสำหรับเขา แต่ถ้าได้มากกว่านี้ก็จะดี

4) กรมอนามัยจะมีบทบาทกำกับดูแลหรือหนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลเด็กแรกเกิดให้ได้มาตรฐานอย่างไร? และจะสร้างระบบการกำกับดูแลหรือหนุนเสริมและกระจายไปยังโรงพยาบาลจังหวัดหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล (รพ.สต.) อย่างไร ?

ชัดเจนคือกรมอนามัยมีมาตรฐานอยู่แล้ว จริงๆ ตั้งแต่เด็กที่อยู่ในครรภ์ เริ่มต้นก็คือมาตรฐานการฝากครรภ์ เพราะว่ามี โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ทุกตำบลที่เปิดการฝากครรภ์ ถ้า case ที่แม่น้ำหนักไม่ขึ้น แม่ อ้วนเกิน แม่เป็นโรคอยู่ เรียกว่า แม่เสี่ยง ก็มีระบบการส่งต่อมาตรฐานชัดเจน เช่น ไปโรงพยาบาลอำเภอ ถ้าหนักก็ไป

โรงพยาบาลจังหวัด ถ้าเป็นจังหวัดเล็ก นักเกินก็ส่งไปโรงพยาบาลระดับสูง ระดับเขต ระดับภาค ฉะนั้นระบบการฝากครรภ์มีมาตรฐานชัดเจนอยู่แล้ว พ่อเด็กที่เกิดมาแน่นอนก็อยู่ตามโรงพยาบาล ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบการฝากครรภ์และคลอดมาตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพราะเป็นงานที่หนึ่งของกระทรวง สธ. เวลาดูแลสุขภาพคน จะดูเรื่องแม่และเด็กก่อน โรงพยาบาลแรกที่ประเทศไทยตั้งเพื่องานแม่และเด็ก คือ โรงพยาบาลหญิง ปัจจุบันกลายเป็นโรงพยาบาลราชวิถี logo โรงพยาบาลจะเป็นรูปแม่อุ้มลูก เปลี่ยนแต่ชื่อแต่ไม่เปลี่ยน logo ประเทศไทยพัฒนาเรื่องนี้มา 50 - 60 ปี ด้านฝากครรภ์วัดกันที่อัตราแม่ตาย อัตราแม่ตายประเทศไทยเริ่มต้นก็เหมือน ณ ปัจจุบัน ประเทศพม่า ในประเทศอาเซียน พม่าถือว่าระบบสาธารณสุขตามหลังที่สุด เหตุผลเพราะว่า ‘ประเทศไหนที่สงบจากสงครามช้าสุด ประเทศนั้นก็จะเริ่มช้าสุดเสมอ’ ตอนนีพม่าแม่ตายอยู่ที่ 200 คน/แสน ประเทศไทยตอนเริ่มต้นก็เหมือนกัน ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยก็ตาย 200 คน/แสน ประเทศไทยจึงต้องเริ่มการฝากครรภ์คุณภาพ เวลาทำอะไรจะทำ 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งคือ การบริการทางสายการแพทย์ นอกจากผลิตบุคลากร สร้างโรงพยาบาล อีกส่วนหนึ่งคือ ให้ประชาชนรู้ว่าการท้องต้องฝากท้อง การสร้างให้ผู้หญิงท้องต้องฝากท้องใช้การสร้าง 3 Generation ประเทศไทยเอาแค่คำว่า ‘ลูกเกิดรอด แม่ปลอดภัย’ ก็สร้างมา 60-70 ปีก่อน เพราะหลังจากที่เด็กเกิดแล้ว ก็จะมีทางหมอเรียกว่า ‘คลินิกเด็กสุขภาพดี’ แต่พวกเราชอบเรียก ‘คลินิกฉีควัคซีน’ วัคซีนเป็นแค่ส่วนหนึ่งของคลินิกสุขภาพดี การมีวัคซีนจะทำให้เด็กตายน้อยลง สมัยก่อนประเทศไทยจะมีตัวชี้วัด เช่น เด็กตายภายใน 1 เดือน เด็กตายภายใน 1 ปี เด็กตายภายใน 5 ปี ปัจจุบันตัวชี้วัดพวกนี้ไม่เคยได้ยินแล้ว ตัวชี้วัดแม่ตายก็ไม่เคยได้ยิน แต่จริงๆ เฝ้าระวังอยู่ จังหวัดไหนแม่ตายจำนวนมาก จังหวัดไหนเด็กตายจำนวนมาก ยังมีทีมลงไปดูแลอยู่ ซึ่งปัจจุบันจะอยู่จังหวัดแถวๆ ชายขอบภาคใต้ สิ่งเหล่านี้ไม่เคยหายไป แต่ประเทศทำดีขึ้น จนคนลืม

ถัดมาปี 2510-2520 ลูกเกิดรอดแล้ว แต่เลี้ยงไม่โต เรียกว่า ‘เด็กตาลขโมย’ ประเทศไทยกว่าจะสร้างเรื่อง ‘ลูกรอดแต่เลี้ยงให้โต’ ก็ประมาณอีกหลาย 20 ปี การทำงานอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8-10 เวลาทำไมใช้กระทรวงเดียว ซึ่งกระทรวงที่ช่วยมากคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่คนที่ช่วยมากที่สุดคือ ในหลวงรัชกาลที่ 9 ทำโปรตีนจากปลา นิล ว่าที่ King ของญี่ปุ่นและKing ของไทยร่วมมือกัน เป็นปลาญี่ปุ่น แต่เอามาพัฒนาพันธุ์เป็นปลานิล อีกอันที่สำคัญคือ นม King ไทย และKing เดนมาร์กร่วมมือกัน ฟาร์มแรก คือ ฟาร์มไทยเดนมาร์ก เรื่องพวกนี้ในหลวงไม่เคยสอนให้เอาเงินไปแจก แต่สอนให้ทำเอง หรือสร้างเอง จนปัจจุบันนี้ประเทศไทยเด็กเป็นตาลขโมยไม่มีแล้ว ถ้าเจอเด็กผอมขนาดนั้น คือ มีโรคประจำตัว ไม่ใช่ขาดสารอาหาร ซึ่งมาจากความร่วมมือของ 4 กระทรวง คือ กระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นกระทรวงต้นทางเพราะเจอปัญหา กระทรวงที่มาช่วยมากคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทยก็ช่วยอยู่แล้วเพราะอยู่กับชุมชน กระทรวงที่ช่วยอีกกระทรวงที่คนไม่ค่อยรู้ คือ กระทรวงศึกษาธิการ วิธีการสอนอาหารหลัก 5 หมู่ ถ้าเป็นหมอสอนคาร์โบไฮเดต ไขมัน โปรตีน วิตามิน เหลือแร่ ชาวบ้านไม่รู้เรื่อง คนที่สอนคาร์โบไฮเดตเป็นแป้งและข้าว โปรตีนเป็นเนื้อสัตว์ เวลาครูสอน 5 หมู่กับหมอสอนไม่เหมือนกัน หมอเป็นอาชีพที่คุยกับชาวบ้านไม่รู้เรื่อง ฉะนั้น ความร่วมมือกับ 4 กระทรวงมีมานานแล้ว ตอนนั้นยังไม่มีกระทรวง พม.

พอผ่านยุคการเจริญเติบโตไปแล้ว ประเทศไทยก็เริ่มเข้าสู่ยุคพัฒนาการเด็ก คือ ยุคปัจจุบันทางหมอพบผู้ป่วยที่มาหาหมอและพัฒนาการช้า เด็กทั่วโลกเหมือนกันหมด คือ พูดช้า ยิ่งปัจจุบันหนักเลย แต่เดิมมีไม่มาก เพราะ 1) สังคมเปลี่ยนไป พัฒนาการของเด็กเริ่มจากการเลียนแบบ เด็กข้างบ้านก็ไม่มีใครเล่นด้วย เพื่อนเล่นก็น้อยลง เพราะเกิดน้อย ทุกประเทศเหมือนกันหมด ประเทศยิ่งเจริญ ยิ่งเกิดน้อย 2) สังคม Social IT เด็กอยู่คนเดียวมากขึ้น ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมน้อยลง ทั่วโลกเหมือนกัน เรียกว่า ‘delay speech’ คือ เด็กพูดช้า พบอันดับ 1 ของโลก delay speech มี 2 อย่าง แต่คนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ ส่วนใหญ่ชอบบอกว่า ‘ลูกฟังรู้เรื่องหมด’ จริงๆ แล้วแยกเลย ถ้าช้าทั้งพูดออก ช้าทั้งฟังไม่รู้เรื่อง แบบนี้เรียกว่า ‘ช้า 2 ขา’ (ขาเข้าและขาออก) แบบนี้อาการหนักกว่า เด็กบางส่วนฟังรู้เรื่อง แต่ไม่พูด เรียกว่า ‘ช้าขาเดียว’ ฉะนั้นเวลาจะแยกว่า ‘ช้าพัฒนาการทางภาษา’ โดยรายละเอียดต้องถามว่าช้า 2 ขา หรือช้าขาเดียว ตอนนี้ถ้าฟังไม่รู้เรื่อง ฟังคำสั่งไม่ได้ พูดไม่ได้ด้วย นึกถึงออทิสติกเลย ทาง การแพทย์ตั้งความหวังว่า ‘เด็กที่พูดช้า พูดไม่ทันเพื่อนสมัย 100 คน มีออทิสติกซ่อน 1 คน’ เกณฑ์เด็กพูดช้า 1 ปี ต้องพูดเป็นคำได้ แต่ให้ delay ถึงปีครึ่ง ถ้าไม่ได้ต้องพบแพทย์ เพราะกลัวเป็นออทิสติก

พัฒนาการทางการแพทย์หวังว่า จะต้องคัดกรองเรื่องภาษาเป็นเรื่องแรกก่อน และเรื่องที่สอง ภาษาคุณครู เรียกร่างกาย ภาษาหมอเรียกกล้ามเนื้อ สมัยก่อนด้านกล้ามเนื้อ ทางหมอแยก 2 เรื่อง คือ กล้ามเนื้อมัดใหญ่ แปลว่า ‘การเคลื่อนไหว คว่ำได้ นั่งได้ เดินได้ กระโดดได้ ปีนป่ายได้’ และกล้ามเนื้อมัดเล็ก หมายถึงการใช้มือ ทางหมอยก 2 ขา ปรากฏว่า เด็กทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกเสียกล้ามเนื้อมัดเล็ก เพราะว่าจากการเลี้ยงดูเด็กหลายคนไม่ได้ทำอะไรเลย โดยเฉพาะการฝึกช่วยเหลือตนเอง กินข้าวก็ป้อน มือไม่ต้องจับช้อนเลย กล้ามเนื้อมัดเล็กเกิดจากการเลี้ยงดูที่ทำให้ช้า กล้ามเนื้อมัดใหญ่ในสมัยโบราณ นอกจากเกิดมาพิการแขน ขาด้วน เดียวนี้ก็น้อยลงเรื่อยๆ สมัยก่อนพอเกิดมาแล้ว ติดเชื้อโปลิโออันดับ 1 ทำให้คนขาเป๋จำนวนมาก แต่ตอนนี้เมืองไทยไม่เจอโปลิโอมาตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งเป็นเชื้อโรคชื่อ โปลิโอ เป็นไวรัสตัวหนึ่ง เมื่อติดตัวเข้าไปจะทำลายที่เส้นประสาทขา พอไม่ได้เดิน กล้ามเนื้อก็ลีบลง เกิดหลังจากที่คลอดแล้ว ประเทศไทยเจอ case สุดท้ายเมื่อปี 2535 แต่ประเทศอื่นๆ ยังเจอ องค์การอนามัยยังไม่จัดให้ประเทศ ไทยอยู่ในเขตที่ปลอดภัย ถ้าปลอดภัยจะลดการให้วัคซีน เมื่อก่อนบ้านปากเกร็ดมีการทางกายเมื่อ 20 ปีก่อน โปลิโอ เต็มไปหมดเลย เป็นร้อยคน เดียวนี้เด็กไทยไม่มีเพราะว่าวัคซีนช่วย

ประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ดีมากขึ้น เรื่องโปลิโอไทยมีน้อย กล้ามเนื้อมัดใหญ่เจอไม่ค่อยมาก จะเจอกล้ามเนื้อ มัดเล็ก เพราะทำให้ลูกหมด กินข้าว แปร่งฟัน ไม่ต้องทำอะไรเลย มือแทบไม่ใช้เลย แถมพอไปเข้าเรียน เจอโรงเรียน ที่เร่งเรียน คือ การจับปากกา จับดินสอเขียนหนังสือ เด็กคนหนึ่งถ้าเขียนได้ จะเขียนแน่นอน เพราะต้องการครูชม แต่เด็กที่เขียนไม่ได้ บางคนก็วางปากกาทิ้ง และเดินออกจากโต๊ะ ก็จะโดนครูตั้งข้อหา ‘สมาธิสั้น’ เด็กบางคนโมโห เอาดินสอขว้างใส่ครู ก็โดนครูตั้งข้อหาว่า ‘ก้าวร้าว ไปหาหมอซะ’ เด็กพวกนี้มีเยอะแยะไป เรื่องพัฒนาการเด็ก ณ ปี พ.ศ. นี้ ทางหมอขอความร่วมมือสายครูที่ดูแลเด็ก พ่อแม่ ผู้ปกครอง และสายชุมชนทั้งหมด ให้เข้าใจว่าพัฒนาการ

ณ ปี พ.ศ. นี้ ข้อ 2 ด้าน คือ ด้านกล้ามเนื้อ/ด้านร่างกาย แยกเป็นมัดใหญ่กับมัดเล็กด้วย และด้าน พัฒนาการ ปัจจุบันนี้ครูไทยเริ่มยอมรับได้เมื่อประมาณ 3 ปีที่แล้ว สายหมอไปคุยว่า ‘ด้านภาษาต้องแยกระหว่างขา เข้ากับขาออก เข้าใจกับพูดต้องแยกกัน’ และพัฒนาการที่หมอทำให้ครูช่วยใช้ ปีนี้ (2563) ครูจะเริ่มใช้แล้ว ส่วนด้าน

กล้ามเนื้อ ประเทศไทยสำรวจเจอว่ากล้ามเนื้อเล็กมีปัญหา มาก กล้ามเนื้อมัดใหญ่ยังพอไหว แต่เริ่มส่อแววเด็กเขตเมือง กล้ามเนื้อมัดใหญ่เริ่มไม่ค่อยดี เชื่อว่า ‘สงสัยอยู่ในคอนโด ห้องแคบๆ ไม่มีที่วิ่งเล่น แต่ต่างจังหวัดไม่น่าจะเกิดมาก’ เป็นสมมติฐานที่กำลังคิดอยู่ แต่คนปัจจุบันชอบโม้ไปเรื่อยๆ เช่น ‘ทำอะไรให้เด็กมีวินัย’ ‘ทำอะไรให้เด็กรักชาติ’ ‘ทำอะไรให้เด็กรู้จักสิทธิตัวเอง’ ‘เคารพเสียงส่วนใหญ่’ ชอบพูดเรื่องนิสัยใจคอ ณ วันนี้ประเทศขอเรื่องภาษาและร่างกายก่อน เป็น 2 เรื่องแรก และสิ่งสำคัญ เด็กที่จับดินสอไม่ได้และขว้างบ้าง วิ่งหนีบ้าง เด็กกลุ่มนี้ต่อไปก็ติดคุก คนที่มีปมด้อยในตัวไม่ว่าจะพัฒนาการเรื่องอะไร คนๆ นั้นจะถูก bully คือ การผลักคนเข้าคุก ซึ่งงานวิจัยมากมายพบว่ามีโรคประจำตัวทั้งนั้น ไม่มีใครเกิดมาแล้วตั้งใจอยากเข้าคุก สำคัญสุดคือการสร้างให้หัวใจเด็กคนนั้นแข็งแกร่งที่จะปฏิเสธอบายมุข และภาคภูมิใจในตนเอง

ฉะนั้นเรื่องพวกนี้เป็นเรื่องที่ต้องทำต่อไปในอนาคตอย่างมาก อปท. มีส่วนสำคัญมากเพราะใกล้ชิดกับชุมชน เคยเจอ อบต. บางพื้นที่บอก ‘คุณหมอ ไม่อยากให้เด็กในตำบลยกพวกตีกับตำบลอื่น’ แต่รู้ว่าเด็กวัยรุนช่วยอะไรไม่ได้แล้ว ก็หวังกับเด็กรุ่นใหม่ เพราะฉะนั้นถ้า อปท. ร่วมด้วยเป็นเรื่องที่ดีมาก เพราะการให้เงิน 600 บาท เป็นเหมือนอาวุธ และเป็นเครื่องสนับสนุน

พัฒนาการเด็ก สิ่งที่ต้องได้ เป็นรูปธรรม กระทรวง สธ. เริ่มมา 5 ปีแล้ว เรื่องพัฒนาการ 2 ด้าน คือ ภาษาและกล้ามเนื้อ ต้องการเพื่อให้เจอเด็ก

สมุดเล่มสีชมพู เริ่มต้นตั้งแต่แม่ตั้งครรภ์ ไปฝากครรภ์ ชั่งน้ำหนัก วัดส่วนสูง พอเด็กเกิดมา สมุดเล่มสีชมพู จะมีหน้าบันทึกวัคซีน หน้าถัดไปบันทึก น้ำหนักส่วนสูง พัฒนาการ ตรวจฟัน มีหลายเรื่องอยู่ในเล่มเดียว แต่ ณ วันนี้พัฒนาการเด็กจะเป็นเรื่องที่ต้องละเอียด เรียกว่ายุค 4.0 โดยเริ่มจากยุคที่ 1 ฝากท้อง ยุคที่ 2 ลูกเกิดรอด แม่ปลอดภัย และเด็กไม่ตายเร็ว ยุคที่ 3 ตาลขโมย และยุคที่ 4 พัฒนาการ (4.0) สมุดเล่มสีชมพูเริ่มต้นมี 4 หน้าเมื่อปี 2528 เลียนแบบญี่ปุ่น ปัจจุบันมี 100 หน้า ส่วนใหญ่ คือ บันทึกแม่ เมื่อคลอดบุตรก็จะบันทึก อาจารย์ผู้ทำปัจจุบันเกษียณแล้ว แต่ยังเป็นทีปรึกษา พัฒนาการเริ่มจริงจังน่าจะประมาณปี 2530

เด็กต่ำกว่า 2 ปี ตั้งแต่แรกเกิดขึ้นมา ภาษาหมอดั้งคำใหม่ว่า ‘มหัศจรรย์ 1,000 วัน’ WHO ตั้งก่อน คือ อยู่ในท้อง 270 วัน และอยู่ข้างนอกท้องประมาณ 730 วัน เรียกว่า ‘the miracle of one thousand day’ แปลมาจาก UNICEF เด็กในช่วงนี้ยังอยู่ในมือหมอดูแล ก็อาศัยกระทรวง พม. และกระทรวงมหาดไทยช่วย แต่กระทรวงศึกษาธิการยังไม่ลงมา แต่ถ้าเป็นต่างชาติจะดูตั้งแต่ 3 เดือน จนประมาณเมื่อ 50 ปีก่อนประเทศไทยเริ่มมีอนุบาลเด็ก 4 ปี และปี 2560 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปลี่ยนให้ศึกษาธิการดูแลเด็ก 3 ปี แต่โชคดีเมื่อประมาณ 20 ปีก่อน ที่มีศูนย์เด็กเล็กๆ กระทรวงมหาดไทยจึงรับ ดังนั้น ที่ผ่านกระทรวงมหาดไทยคือ 2-4 ปี พอ 4-6 ปี ก็เป็นของกระทรวงศึกษาธิการ

5) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในส่วนของการติดตามกำกับดูแลให้เด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่สมวัยควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร? และกรมอนามัยจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร?

มาตรฐานฝากท้อง ห้องคลอด และเด็กสุขภาพดี ตรงนี้สาธารณสุขทำ ไม่ต้องกังวล มีหมดทุกที่ แค่อขอให้เดินเข้ามาหา ทุกวันนี่รอ walk-in เดินทางเข้ามา อสม. สุดความสามารถที่จะช่วย การที่มี อปท. ช่วย คิดว่าช่วยได้มาก เช่น มีเงิน 600 บาท มีรถรับ-ส่งมาที่โรงพยาบาล กระหวง สธ. ความแข็งแรงคือพร้อมที่จะตั้งรับหรือดูแล พอขึ้นไปที่ได้ก็จะอยู่ 2 ปีแล้ว คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ โรงเรียน ปัจจุบันมีมาตรฐานหมด โดยรวมมีจาก 4 กระหวง ถึงแม้ปีนี้ (2563) เพิ่งเริ่มใช้ปีแรกก็ไม่ต้องห่วงเรื่องมาตรฐาน

คู่มือปฏิบัติงานชัดเจน คิดว่าทำได้ไม่ยาก 4 กระหวงก็ไปทำคู่มือฯ เหมือนกับร่าง นอกจากแจกเงิน เช่น คัดกรองอย่างไร แจกอย่างไร กำกับประเมินผลอย่างไร 4 กระหวง (กระหวงสาธารณสุข กระหวงมหาดไทย กระหวงพัฒนาสังคม และกระหวงศึกษาธิการ) ต้องมาช่วยกันออกแบบ

ทางสายหมอ การที่แม่พาเด็กมาฉีดวัคซีน พามาซังน้ำหนัก วัดส่วนสูง ตรวจพัฒนาการ แค่นี้ก็พิสูจน์มากแล้วว่า เป็นการเอาความรักแปลงเป็นการปฏิบัติ การที่อยู่หมู่บ้านและเดินทางมา รพ.สต. ลำบาก มันสามารถบ่งบอกได้ว่า ‘บ้านนั้นรักเด็กจริง’ นี่เป็นการพิสูจน์ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามถ้าไม่มาก็ไม่เห็นว่ ‘จะต้องตัดเงิน’ เพราะสุดท้ายคนที่เกิดผลกระทบก็คือตัวเด็ก ต้องทำเพื่อเด็ก การกำกับก็อาจจะมีเงื่อนไขบ้าง เช่น มาฉีดวัคซีนครบตามนัดไหม มาหาหมอทุกครั้งไหม เพราะถ้ามาหาหมอแล้ว ต้องฉีดวัคซีน ตรวจร่างกาย ดูพัฒนาการทุกด้าน

เรื่องมาตรฐานไม่ต้องกังวลเพราะมีมาตรฐานหมด แต่การกำกับ เบื้องต้นอาจจะบังคับนิดๆ ให้พ่อแม่ผู้ปกครองพาเด็กมาตามนัด (ตามตารางฉีดวัคซีน) พอ 2 ปีก็ไปโรงเรียน ทางโรงเรียนก็เฝ้าดูว่า ‘พามาศูนย์เด็กเล็กฯ ไหม’ ปัจจุบันตัวเลข 2 ปีขึ้นไปจะเข้าศูนย์เด็กเล็กฯ ประมาณ 90% หายราวๆ 10% ตอนต่ำกว่า 2 ปี จะเป็นแบบ 2 เดือนมาที การที่พามาคือรักลูกจริงๆ ซึ่งการมาตรวจจะมีประโยชน์หลายอย่าง เช่น มาตรวจ 2 เดือน ซังน้ำหนักเด็ก ตรวจร่างกาย ฟังหัวใจ แค่นี้รอยซ้า ก็บอกได้แล้วว่าอาจถูกทำร้ายมา ไปโรงเรียนอนุบาล กลางวันต้องอาบน้ำเด็กทุกคน แค่นี้เห็นรอยซ้าตรงจุดที่ไม่น่าจะเป็นรอยซ้า เพราะเด็กจะเป็นรอยซ้ามากที่สุด คือ หน้าแข็ง เรียก ‘วัยหน้าแข็งเขียว’ เวลาเด็กเล่น หน้าแข็งจะเป็นจุดที่เขียวบ่อยสุด เพราะว่กระแทก ถ้าเห็นรอยเขียวตรงอื่นของตัว เห็นกันก็ส่อแล้ว แต่เป็นจุดที่คนทั่วไปตี ดังนั้น ครูต้องเรียนรู้เรื่องกฎหมายเด็ก ซึ่งกฎหมายมีหมด แต่การบังคับใช้ไม่ได้ใช้มาก ถ้าจะบังคับมากก็ไม่ไหว ปัจจุบันคลินิกเด็กสุขภาพดี มีหมดทุกหน่วยบริการ ราวๆ 800 แห่ง

ดังนั้น การกำกับดูแลในพื้นที่ ถ้าถ่ายโอนภารกิจ อปท. ก็ต้องมีการติดตามว่า ‘ไปหาหมอหรือยัง’ เพราะข้อมูลเดี๋ยวนี้นี้ไม่มาก เด็กตำบลหนึ่งเกิดอย่างมากที่สุดปีละ 5 คน เด็ก 6 ปีอย่างมากที่สุดก็มี 30 คน อปท. ทำได้ เพราะอปท. มีการประชุมตำบลประจำเดือนอยู่แล้ว ก็อาจจะเชิญสายหมอ (หัวหน้า รพ.สต.) สายครู (หัวหน้าครูศูนย์เด็ก) เกษตรตำบล ตำรวจ อปพร. ก็อาจเป็นวาระแจ้งเพื่อทราบเรื่อง การติดตามดูแลเด็กทั้งหมด เฉลี่ยแล้วการรายงานไม่

เกิน 5 คน โดยดูว่า ‘5 คนนี้มาครบทุกครั้ง’ ก็ไม่ยากเลย คนที่มาครบก็แจกเงินต่อ คนที่มาไม่ครบต้องมีการตาม ถ้าตามแล้วไม่มาจริงๆ ก็คงไม่ถึงขั้นตัดเงิน เพราะโหดไป แต่สิ่งที่ยุ่งคือ สังคมเมืองจะยากสุด เรื่องพัฒนาการเด็กก็เหมือนกัน บ้านนอกดีกว่า เทศบาลเมือง เทศบาลนครแยกว่า ฉะนั้นการติดตามต่างๆ ไม่น่ายาก เพราะมีเครื่องมือนำมาใช้ได้แล้ว แต่ถ้าติดตามแล้วไม่ทำตาม ‘จะลงโทษอย่างไร’ ค่อยไปถกกัน

6) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดในส่วนของการส่งเสริมพัฒนาการเด็กแรกเกิดให้เติบโตอย่างสมวัยควรเป็นอย่างไร?

Part 1 เรื่องหลักสูตร คือ

1. จะคัดคนไหนเข้าโครงการ แต่ถ้าแจกทุกคนก็ต้องคัดมาก การลงทะเบียนคนเข้าโครงการต้องมีรายได้ต่ำกว่า 100,000 บาท ก็ต้องสอน อปท. ให้ดูเป็นว่าจะคัดกรองอย่างไร?
2. ช่วงแรกแม่เลี้ยง 3 เดือน จ่ายเงินเป็นชื่อแม่ แต่เมื่อแม่กลับไปทำงาน ฝากยายเลี้ยงก็ต้องดูแลด้วย

Part 2 จะกำกับติดตามอย่างไร? เช่น จะประสานงานข้อมูลอย่างไร? กับ รพ.สต. และ อปท. ซึ่งง่ายมาก เพราะอยู่ใกล้กัน เพียงแค่ดูว่า ‘มาบริการครบไหม’ ถ้าเด็กโต 2 ปีแล้ว ‘ไปโรงเรียนครบไหม’ และจะกำกับติดตามคนที่หายอย่างไรดี ใครจะช่วยตาม อาจจะเป็นการให้รางวัลสำหรับคนที่เลี้ยงได้ดีจริงๆ หรือทำเป็นโล่แม่ตัวอย่าง ตรงนี้จะเป็นอนาคตในการเตรียมสร้างเด็กเป็นลูกของชุมชน ทำได้ในต่างจังหวัด แต่สังคมเมืองอาจจะยาก

7) ระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในส่วนของการติดตามพัฒนาการเด็ก ควรเป็นอย่างไร?

ที่ผ่านมาประมาณปี 2560 กระทรวง พม. เคยขอเรื่องนี้เข้ามา คือ เอาเลข ID แม่ 13 หลักประมาณ 100,000 กว่าคน มาให้ IT ของกระทรวงสาธารณสุขว่า ‘ลูกเป็น ID อะไร’ ต่อมาก็ค้นข้อมูลเป็นพัฒนาการเด็กออกมาสำเร็จ แต่พอค้นเจริญเติบโต ไม่รู้เพราะอะไรติดขัดไม่สำเร็จ ซึ่งสำเร็จเรื่องเดียวคือเรื่องพัฒนาการ คิดว่าเชื่อมข้อมูลน่าจะพอได้ และรายงานในกระทรวงก็พอมีข้อมูลอยู่บ้างในส่วนกลุ่มเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุน เรื่องพวกนี้น่าจะเป็นศูนย์ IT คุยกัน

4.7 เมืองพัทยา

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 11 พฤศจิกายน 2563 เวลา 10.30-12.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. นางสาวพรณี ลิ้มเจริญ | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคมเมืองพัทยา |
| 2. นางสาวธีราภรณ์ ศรีจันทร์ | ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมและสวัสดิการสังคม |

3. นายชินทร์ ผ่วงสกุลสุข นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ/ รักษาการในตำแหน่ง
หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสวัสดิการสังคม

1) บทบาทของเมืองพัทยาในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มี ปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

บทบาทของเมืองพัทยาเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายของรัฐมาปฏิบัติตั้งแต่เริ่มลงทะเบียน คีย์ข้อมูล ประกาศ
รายชื่อ และการนำส่งเอกสารให้แก่ พมจ. กรณีเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะประสานกับ พมจ. โดยตรง ผู้บริหารให้
ความสำคัญเพราะเป็นนโยบายที่ดีสำหรับประชาชน และเป็นโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็น
โครงการที่ประชาชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก หลักเกณฑ์มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ รวมถึงถึงผู้มี
ประกันสังคม และมีรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี

ปัญหาอุปสรรค :

1. เมืองพัทยาเป็นเขตเมืองท่องเที่ยวที่มีประชากรแฝงจำนวนมาก เมื่อพ่อแม่ไม่ประสบความสำเร็จใน
การดำเนินชีวิต และเป็นผู้ลงทะเบียนรับสิทธิ บางรายก็จะทิ้งบุตรไว้ให้ผู้ดูแล (เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย)
เป็นผู้เลี้ยง เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเจรจาเพื่อขอเปลี่ยนสิทธิได้ เพราะเป็นเรื่องภายในครอบครัว หรือ
บางรายทิ้งบุตรไว้ให้คนรับเลี้ยง และย้ายถิ่นฐานออกไป เจ้าหน้าที่ไม่สามารถประสานเพื่อติดตามได้
2. ข้อมูลไม่ถูกต้องหรือกรณีปัญหาไม่มีความเคลื่อนไหว ทำให้ไม่สามารถโอนเงินเข้าบัญชีได้ ต้อง
ติดตามเพื่อแก้ไขข้อมูลในการรับสิทธิ แต่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดตามผู้ยื่นเรื่องของรับสิทธิได้ง่าย
3. ประชากรแฝงในเขตเมืองพัทยาไม่สามารถหาผู้รับรองได้

2) เมืองพัทยามีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้รับผิดชอบ

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายที่ดี เพราะเป็นสวัสดิการให้แก่ประชาชน ได้รับ
ประโยชน์ เพื่อแบ่งเบาภาระ แต่การถ่ายโอนจะต้องรวมไปถึงเงิน บุคลากร และวัสดุ-อุปกรณ์ด้วย เพราะกรณีท้องถิ่น
ที่มีขนาดเล็กจะมีปัญหามาก เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ส่วนใหญ่ นักพัฒนาชุมชนต้องทำงานทุกเรื่องนโยบายของรัฐบาล
(เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์) เพราะต้องดูแลภาคประชาชนให้อยู่ดี และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น
การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความพร้อมของท้องถิ่นด้วย และด้วยสถานการณ์ Covid-19 ไม่สามารถจัดเก็บภาษี
ประชาชนได้เลย ประชาชนไม่มีเงินจ่าย

ยกตัวอย่างกรณีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และผู้พิการ ครั้งแรกเมื่อมีนโยบาย ประชาชนมาสอบถามท้องถิ่นหมด
เลย กลายเป็นว่าท้องถิ่นจะต้องตั้งรับทั้งหมด และหลักเกณฑ์การลงทะเบียน คือ มีสิทธิพื้นที่ใดต้องลงรับสิทธิใน
ท้องถิ่นนั้น เมื่อย้ายทะเบียนบ้านออกก็เป็นปัญหา เพราะสิทธิไม่ได้ตามตัวไป ผู้รับสิทธิต้องลงทะเบียนใหม่ในพื้นที่ที่

ย้ายเข้าไปอยู่ สำหรับการจ่ายเงินไม่ค่อยเป็นปัญหา เพราะกรมบัญชีกลางเป็นผู้จ่าย ที่มักพบปัญหาคือ กรณีจ่ายเป็นเงินสด

กระทรวง พม. เมื่อวางระบบด้านคุณภาพชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ควรใช้ระบบเดียวกันทั้งผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็กแรกเกิด ผู้ป่วยเอดส์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้ง่าย กรณีใช้บัตรประชาชนเสียบบัตร online ของผู้สูงอายุ เริ่มไปได้ดี แต่หากประชาชนย้ายทะเบียนบ้านสิทธิจะต้องติดตามตัวไปด้วย ยกเว้นว่าแจ้งไม่ประสงค์ เพราะเมื่อประชาชนไม่เข้าใจ ไม่ไปแจ้ง ก็จะขาดโอกาสได้

3) ขณะนี้เมืองพัทยาก็ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เมืองพัทยาหรือไม่ อย่างไร?

เมืองพัทยายินดี แต่จะต้องถ่ายโอนมาทั้งบุคลากร วัสดุ-อุปกรณ์ และเม็ดเงิน โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีข้อจำกัดเรื่องการใช้งบประมาณ และต้องคำนึงถึงความพร้อมของบุคลากรด้วย อีกทั้งเบี้ยยังชีพต่างๆ ควรทำให้เป็นระบบเดียวกัน มีมาตรฐานที่ชัดเจน สิทธิต้องติดตามตัวไป ไม่ต้องลงทะเบียนใหม่กรณีย้ายทะเบียนบ้าน

กรณีผู้สูงอายุกับผู้พิการ จะ Link กันระหว่างท้องถิ่น กรมบัญชีกลาง และสำนักทะเบียนกลางของกรมการปกครอง ซึ่งจะตรวจสอบกันทุกเดือนว่า ‘เดือนนี้มีผู้สูงอายุเสียชีวิตเท่าไร’ ‘ย้ายเข้าทะเบียนบ้านกลางเมื่อไร’ การจ่ายเงินจึงไม่มีปัญหาเหมือนเมื่อก่อน กรณีกรม ดย. ถ้าต้องการถ่ายโอนลงท้องถิ่นทั้งหมด ก็จะต้องตรวจสอบข้อมูลของพ่อแม่ว่า ‘มีสถานะเป็นอย่างไร’ ‘เสียชีวิตหรือยัง’ ‘ย้ายไปที่ไหน’

เมืองพัทยาย่อยเงินผ่านบัญชี 100% สำหรับ อปท. ขนาดเล็กส่วนใหญ่จะจ่ายเงินสด แต่มีข้อเสนอแนะว่า กรณีประชาชนที่อยู่บนเขา ควรประสานกับธนาคารเพื่อไปให้บริการเปิดบัญชีภายในพื้นที่

4) เมืองพัทยามีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมาให้รับผิดชอบหรือไม่ และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

- ระบบการตรวจสอบเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เจ้าหน้าที่ไม่สามารถลงตรวจสอบได้ทุกหลังคาเรือน และกรณีอาชีพค้าขายก็ไม่สามารถตรวจสอบได้เช่นกัน เพราะไม่มีหนังสือรับรองเงินเดือน หรือสลิปเงินเดือนเหมือนกับพนักงานราชการ หรือพนักงานบริษัท ดังนั้นถ้าเปลี่ยนเป็นแบบสวัสดิการถ้วนหน้าจะดีที่สุด เพราะเป็นสิทธิที่จะได้รับ แต่รัฐอาจจะต้องใช้เงินจำนวนมาก ท้องถิ่นไม่ต้องกังวล หรือไม่ต้องสนใจข้อมูลว่าเป็นจริงหรือเท็จ

- ตามหลักเกณฑ์เด็กจะได้รับสิทธิจนถึงอายุ 6 ปี และอำนวยความสะดวกโดยสามารถลงทะเบียนรับสิทธิในพื้นที่อาศัยอยู่จริงได้ และสิทธิจะต้องตามไปด้วย ดังนั้นควรยึดเลขประชาชน 13 หลักของเด็กเป็นหลัก เพื่อป้องกันแม่หรือพ่อไปขอรับสิทธิซ้ำ

- การถ่ายโอนต้องให้งบประมาณแยกต่างหาก และกรมบัญชีกลางต้องเป็นผู้จ่ายเงิน กรม ดย. เป็นหน่วยงานที่ตั้งงบประมาณดีอยู่แล้ว เพื่อสัดส่วนขึ้นไป (5-10%) ไม่ใช่ให้ท้องถิ่นไปตั้งงบประมาณเอง เพราะท้องถิ่นไม่สามารถคาดการณ์จำนวนเด็กแรกเกิดได้ เพราะหลักเกณฑ์จะยึดตามพื้นที่อาศัยอยู่จริงของเด็ก หากเด็กย้ายออกนอกพื้นที่ ท้องถิ่นจะต้องแบกรับการตั้งประมาณไปจนกว่าเด็กจะอายุครบ 6 ปี

5) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ? หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ควรมีบทบาทอย่างไร ?

ท้องถิ่นมีบทบาทเรื่องรับลงทะเบียน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และช่วยเป็นกลไกให้กับรัฐบาล พมจ. ต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง/ที่ปรึกษาให้แก่ท้องถิ่น และกรม ดย. เป็นที่ปรึกษาให้แก่ พมจ.

กรม ดย. จะต้องตรวจสอบสิทธิร่วมกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงสาธารณสุข และกรมการปกครองสำหรับบทบาทของกระทรวงกระทรวง พม. นั้น ต้องเป็นหลักเรื่องการดูแลสวัสดิการทั้งหมด และพิจารณาว่าระบบใดดีก็นำมาใช้ต่อ ทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน นำเทคโนโลยีมาใช้เหมือนระบบเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ เพื่อลดปัญหาของประชาชนที่จะขอรับสิทธิ และเอื้อประโยชน์อย่างเต็มที่ ให้คนไทยมีสวัสดิการที่ดี

6) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงคนที่ไม่เป็นอะไรเลย (เช่น เจ้าหน้าที่บรรจุใหม่) เมื่ออ่านคู่มือแล้วก็สามารถทำได้เลย ประกอบด้วย หลักฐาน คุณสมบัติ ขั้นตอนการลงทะเบียน และตัวอย่างแบบฟอร์ม เนื้อหา (ข้อความ) ไม่ต้องมาก เน้นแผนภาพหรือการทำโพรชาร์ต YouTube และควรมีคู่มือภาคประชาชนด้วย

7) เมืองพัทยาจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร?

คู่มือต้องมาจากส่วนกลางก่อน มีมาตรฐาน และใช้เป็นคู่มือแบบเดียวกันทั่วประเทศ

8) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

การฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระบุว่าต้องการผู้ปฏิบัติงานจริง และจำนวนเท่าไร เพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างเต็มที่ ระหว่างการอบรมต้องมีคู่มือให้แก่ผู้เข้าร่วมอบรมเพื่อใช้ฝึกปฏิบัติ และนำกลับมาใช้สำหรับการทำงานจริง

9) ระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ?

โครงการนี้เน้นเรื่องคุณภาพชีวิตของเด็กด้านสุขภาพ และมีนโยบายเพื่อให้กรณีพ่อแม่ที่มีฐานะยากจนสามารถเลี้ยงดูบุตรได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุขจะต้องเป็นหลักในการประเมินข้อเท็จจริงว่า ‘ผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างไร’ ‘ประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน’ ‘เด็กมีพัฒนาการอย่างไร’ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรม ดย.) ต้องมีส่วนร่วมในการประเมินด้วย ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย)

4.8 กรมกิจการผู้สูงอายุ

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 11 พฤศจิกายน 2563 เวลา 10.30-12.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

- | | |
|---------------------------|---|
| 1. นางสาวอาภา รัตนพิทักษ์ | ผู้อำนวยการกองส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ |
| 2. นางสาวอติพร เพ็งปาน | นักพัฒนาสังคม |

1) ในการโอนเงินเบี้ยผู้สูงอายุในแต่ละเดือน กรมกิจการผู้สูงอายุมีการประสานงานกับกรมบัญชีกลางอย่างไร ? ได้มีการทำข้อตกลง หรือออกระเบียบมารองรับหรือไม่ อย่างไร ?

เงินเบี้ยผู้สูงอายุเดิมอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ จนกระทั่งปี 2546 ได้ถ่ายโอนภารกิจไปที่กระทรวงมหาดไทย ช่วงแรกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นเงินสดทั้งหมด โดยคำนวณจากฐานประชากร และโอนเงินผ่านเข้าบัญชีของ อปท. จากนั้นทำการเบิกจ่าย นัดเจอผู้สูงอายุ และจ่ายเป็นรายบุคคล

ต่อมาเดือนมกราคม 2563 เปลี่ยนเป็นการใช้ระบบ e-payment สำหรับการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คือ กรมบัญชีกลางจ่ายเงินเข้าบัญชีธนาคารของผู้มีสิทธิโดยตรง ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยก็ต้องปรับระเบียบเรื่องการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านเข้าบัญชีธนาคารให้ผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน

กระบวนการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เริ่มต้นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กทม. และเมืองพัทยาจะตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพจากกรมการปกครอง เช่น การมีชีวิต สิทธิความถูกต้อง

ต่างๆ ก่อน ซึ่งระบบอิเล็กทรอนิกส์จะประมวลทุกเดือน หลังจากนั้นส่งข้อมูลทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้กับกรมบัญชีกลางทำหน้าที่เบิกเงินจ่ายเงินแทน อปท.

ปัญหาอุปสรรค ได้แก่

1. การคีย์ข้อมูลลงระบบ/การนำเข้าข้อมูล เช่น ตั้งแต่เริ่มต้นลงทะเบียน การย้ายที่อยู่ เกิดความผิดพลาด (เป็นรายกรณี)
2. การจ่ายผ่านบัญชี e-payment ไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุทั้งหมด ผู้สูงอายุบางรายชอบรับเป็นเงินสดมากกว่า เพราะการรับเบี้ยยังชีพเป็นเงินสดจาก อปท. จะมีโอกาสได้ทำกิจกรรมร่วมกัน நடสังสรรค์ระหว่างผู้สูงอายุ ทั้งนี้การโอนผ่านบัญชีทั้งหมด ก็จะได้เรื่องความโปร่งใส และถูกต้อง สำหรับเรื่องกิจกรรม ท้องถิ่นก็ต้องไปจัดเพิ่มเติม
3. เมื่อผู้สูงอายุย้ายทะเบียนบ้านต้องแจ้งขอรับสิทธิใหม่กับ อปท. ในพื้นที่ของทะเบียนบ้านใหม่ เพราะสิทธิไม่ได้ตามตัวไป หรือผู้สูงอายุเข้ารับการดูแลภายในศูนย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถรับสิทธิเบี้ยยังชีพได้ หากตรวจสอบเจอจะต้องเรียกเงินคืน เพื่อไม่ให้เกิดการใช้สิทธิซ้ำซ้อน
4. ข่าวลวงที่ถูกเผยแพร่ผ่านช่องทาง Social media (Line) ทำให้ผู้สูงอายุบางรายเกิดความเข้าใจผิด และติดต่อสอบถามมาที่กรมกิจการผู้สูงอายุ ต้องใช้เวลาในการอธิบายเพื่อทำความเข้าใจ

2) วิธีการโอนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของกรมบัญชีกลางมีกี่วิธี แต่ละวิธีมีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่อย่างไร ? และวิธีใดที่ผู้สูงอายุได้รับความสะดวกมากที่สุด ?

วิธีโอนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของกรมบัญชีกลาง แบ่งออกเป็น 3 วิธี ได้แก่

วิธีที่หนึ่ง คือ โอนเงินโดยฝากเข้าบัญชีธนาคารของผู้มีสิทธิผู้สูงอายุเองโดยตรง หรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจ

วิธีที่สอง คือ นำเงินฝากธนาคาร (ประเภทอุดหนุน) ให้ อปท. จ่ายเบี้ยยังชีพเป็นเงินสดให้แก่ผู้สูงอายุ

วิธีที่สาม คือ ผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพบริจาคเบี้ยยังชีพเข้ากองทุนผู้สูงอายุ

วิธีที่ผู้สูงอายุได้รับความสะดวกมากที่สุด คือ การจ่ายผ่านระบบ e-payment เพราะง่ายและสะดวก มีความโปร่งใส และถูกต้อง ไม่ต้องรอการจัดสรรงบประมาณผ่าน อปท. ความล่าช้าไม่ได้เกิดขึ้นแล้ว

3) จากวิธีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของกรมบัญชีกลางดังกล่าว เคยมีผู้สูงอายุร้องเรียนหรือไม่ว่าไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ ถ้าเคยมี กรมกิจการผู้สูงอายุแก้ปัญหาอย่างไร ?

ที่ผ่านมาข้อร้องเรียนมีมาก เช่น เงินเบี้ยยังชีพโอนเข้าบัญชีช้า การย้ายทะเบียนบ้าน ข่าวลวง ไม่ได้รับความสะดวก เป็นต้น

4) กรมกิจการผู้สูงอายุได้มีการประสานงานกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมความพร้อมเพื่อการดูแลเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมทั้งการดูแลคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร ?

ภารกิจงานของกรมกิจการผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นการทำงานในระดับพื้นที่ ไม่ได้ประสานแค่เรื่องโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่านั้น แต่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นส่วนงานหนึ่งที่คอยประสานเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ ช่วงแรกอาจจะสื่อสารกันว่า ‘ต้องทำอะไรบ้าง’ เรื่องที่ต้องประสานหลักคือ การคุ้มครองสิทธิและการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ

หลายโครงการที่ลงไปในระดับพื้นที่ (อปท.) ทุกจังหวัด แต่ไม่ครบทุก อปท. จะเป็นของกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งทำงานประสานกับ พมจ. และ อปท. เพื่อร่วมกันดำเนินการ โดยผ่านการทำงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) ซึ่งมี 1,000 กว่าแห่ง (ตามจำนวนงบประมาณที่ขอได้) แต่ความตั้งใจต้องการให้ทุก อปท. มีศูนย์กลางเพื่อให้ผู้สูงอายุได้มาทำกิจกรรมร่วมกัน (ใกล้บ้าน ใกล้ใจ) โดยกรมกิจการผู้สูงอายุจะทำหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมและแนวทางให้

กรณีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือการหารือในประเด็นที่เป็นแนวนโยบายต่างๆ จะทำผ่านคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณีไป

นอกจากนี้กรมกิจการผู้สูงอายุยังมีกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารกองทุน 2 ประเภทหลัก คือ 1) สนับสนุนโครงการ โดยส่งผ่าน พมจ. และ 2) การกู้ยืมเงินรายบุคคลหรือเป็นกลุ่ม

5) จากกรณีความล่าช้าในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยความพิการที่เกิดขึ้นในปี 2563 นั้น เกิดจากปัญหาอะไร ? กรมกิจการผู้สูงอายุได้มีการถอดบทเรียนเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ? และได้มีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีกหรือไม่ อย่างไร ?

ความล่าช้าในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยความพิการที่เกิดขึ้นในปี 2563 นั้น เกิดจากช่วงรอยต่อของสิ้นสุตปีงบประมาณ 2563 (30 กันยายน 2563) ขึ้นต้นปีงบประมาณ 2564 (1 ตุลาคม 2564) ที่ผ่านมาก็เป็นทุกปี เป็นเรื่องของระบบงบประมาณ และนโยบายที่ต้องจัดการ ต้องรอผู้มีสิทธิมาลงทะเบียนด้วย เพราะไม่ได้ติดตามเลขบัตรประชาชน และต้องตรวจสอบข้อมูลยืนยันกับกรมการปกครองอีกที แต่เมื่อได้ก็จะเป็นเงินตกเบิกให้สำหรับเดือนที่เข้าไป

กรณีเปลี่ยนเป็น e-payment ช่วยแก้ปัญหาได้ ถ้าข้อมูลถูกต้อง ก็สามารถโอนตรงให้กับตัวผู้สูงอายุได้เอง โดยที่ไม่ต้องผ่านหน่วยงาน

6) กรมกิจการผู้สูงอายุมีข้อเสนอแนะอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ?

1. ควรจำกัดสิทธิไม่เกินรายละ 3 คน
2. ระบบข้อมูลที่น่ามาช่วยตรวจสอบ (เลขบัตรประชาชน 13 หลัก) จะต้องมีความชัดเจน วิเคราะห์ได้ง่าย การคำนวณของระบบต้องมีความแม่นยำ และเชื่อมโยงให้ได้ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการจ่ายว่า ‘จะจ่ายให้ใครบ้าง’ ‘1 คน ต้องมีสิทธิเรื่องอะไร’ เช่น ถ้าอิงตามบัตรสวัสดิการ ต้องสามารถเชื่อมข้อมูลกับบัตรสวัสดิการได้ หรือถ้าเป็นผู้มีรายได้น้อย ก็ต้องสามารถเชื่อมโยงกับทะเบียนผู้มีรายได้น้อยให้ได้
3. ให้ความสำคัญกับคนดูแลระบบ การคีย์ข้อมูล และการบริหารจัดการข้อมูล เพื่อลดปัญหาความสับสนในการจ่าย และความล่าช้าในการจ่ายเงิน
4. การถ่ายโอนภารกิจต้องให้ อปท. สามารถร่วมรับผิดชอบดำเนินการได้ด้วย เพราะ อปท. มีเงินรายได้ของตัวเอง เช่น เรื่องอาสาสมัคร อปท. ก็ต้องสามารถสร้างอาสาสมัครในชุมชนของตัวเอง หรือนำมาใช้บริหารจัดการได้โดยใช้เงินงบประมาณ หรือเรื่องการดูแลผู้สูงอายุ ต้องระบุลงไปว่า ‘อปท. สามารถทำอะไรได้บ้าง’ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการได้ เพราะหลายครั้งระเบียบปฏิบัติไม่เอื้อให้ เมื่อ สดง. มาตรวจสอบก็กลายเป็นความผิด ถูกเรียกเงินคืน เพราะไม่ถือว่าเป็นภารกิจของ อปท. ซึ่งคนที่อยู่ในชุมชน (กลุ่มเป้าหมาย) ก็จะเสียประโยชน์แทนที่จะได้รับการดูแล
5. การถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. งานกับเงิน (งบประมาณ) อุดหนุนเด็กแรกเกิดต้องไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ส่วนเรื่องบุคลากรอาจจะไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไป เพราะใช้ระบบในการทำงาน

4.9 อาจารย์สุณี ไชยรส ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการเด็ก มหาวิทยาลัยรังสิต รองคณบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา และผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรม วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิตอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยรังสิต

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 3 พฤศจิกายน 2563 เวลา 13.30-14.30 น.

1) ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นหลักการกระจายอำนาจ แท้จริงแล้วต้องถ่ายโอนภารกิจมากกว่านี้ แต่ที่ผ่านมามีการถ่ายโอนเป็นไปได้น้อยและช้ามาก

กรณีเด็กแรกเกิดเป็นของท้องถิ่นจะเป็นเรื่องที่ดีมาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำแค่เรื่องการเงินอย่างเดียวไม่ได้ เพราะการกระจายอำนาจ คือ การให้อปท. มีอิสระในการวางแผนจัดการเงินด้วยตนเอง ไม่ได้หมายถึงเงินอุดหนุน แต่หมายถึงเงินที่สามารถไปตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อปท. อาจจะวางแผนเรื่องการดูแลเด็กแรกเกิดได้มากกว่าโครงการนี้

การโอนเงินในโครงการเงินอุดหนุนฯ รัฐบาลมักจะตีความไปว่า เป็นการนับเปอร์เซ็นต์ของการโอน แต่ความจริงไม่ใช่ เพราะเงินโครงการนี้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ซึ่งต้องจ่ายไปตามภารกิจ ดังนั้น ในอนาคตมีข้อเสนอแนะว่าตามภารกิจการกระจายอำนาจต้องให้อปท. ตัดสินใจเองได้ เช่น การสนับสนุนเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด นอกเหนือจากเงินอุดหนุนแล้วจะต้องมีเงินอีกส่วนหนึ่งเพื่อให้อปท. ตัดสินใจเองได้

2) การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบสอดคล้องกับร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 หรือไม่ อย่างไร?

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายกระจายอำนาจเดิม เรื่องเงินกองทุนที่มาจากระบบเพื่อการตัดสินใจเองจะสำคัญมากกว่า ดังนั้น ถ้าจะให้ดีต้องทำให้แผนการกระจายอำนาจของ อปท. บูรณาการกับกระทรวง พม. และ ทุกกระทรวง เพราะมีความเกี่ยวข้องกันหมด

3) ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดหรือไม่ อย่างไร?

แผนงานใหญ่จะต้องมีศักยภาพมากกว่านี้อีก เพราะควรจะต้องดูแลถ่ายโอนภารกิจที่ตัดสินใจได้เอง หาเงินเองเพิ่มเติม วางแผน และกลไกอื่นๆ ด้วย ภารกิจโครงการเด็กแรกเกิดเป็นเรื่องเพียงเรื่องเล็กๆ เพราะเป็นเงินที่ชัดเจนว่า ‘จะให้ใคร เท่าไร’ เป็นโจทย์สั้นๆ แต่มีความยุ่งยาก แต่ถ้าเป็นเงินอุดหนุนเด็กแบบถ้วนหน้าจะสามารถเริ่มต้นได้เลย เพราะสามารถจ่ายแจกไปตามจำนวนคน และศักยภาพของท้องถิ่นจะมีมากกว่า กระทรวง พม. จัดการเอง เพราะว่าท้องถิ่นอยู่กับคนในพื้นที่จะทราบว่า ‘เด็กอยู่ตรงไหน’ ‘ครอบครัวมีรายได้เท่าไร’ จึงคิดว่าการรับถ่ายโอนภารกิจท้องถิ่นสามารถทำได้

4) ท่านคิดว่าความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเหมือนหรือแตกต่างจากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือไม่ อย่างไร?

โดยหลักการแล้วเหมือนกันในกรณีที่จ่ายแบบถ้วนหน้า แต่ถ้าไม่จ่ายแบบถ้วนหน้าก็จะมีประเด็นแน่นอน เพราะทั้ง 2 กลุ่มได้ถ้วนหน้า เมื่อจัดฐานข้อมูลเสร็จ มีรายชื่อเปลี่ยนแปลงนิดหน่อยก็สามารถจัดการไปได้ แต่กรณีเด็กที่มีลักษณะเจาะจงเป็นเรื่องใหญ่มากกว่า ‘จะตัดสินใจอย่างไร’ ‘ใครจะเป็นคนรับรองให้’ จากผลการประเมิน

ทางวิชาการที่ผ่านมา พบว่า ตกหล่นประมาณ 30% เพราะไม่มีใครกล้ารับรอง และไม่มีใครรู้จัก แต่หากเป็นกรณี ถ้วนหน้าจะมีความคล้ายกัน ไม่ใช่ให้แต่เงิน แต่จะต้องพัฒนาต่อ

5) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ท่านมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

โครงการเงินอุดหนุนฯ จะต่างจากการส่งเสริมคุณภาพชีวิตประเภทอื่น เพราะเป็นการจ่ายเงินรายหัว แต่ถ้าให้แบบถ้วนหน้าตั้งแต่ตอนนี้น่าจะลดขั้นตอน เตรียมพร้อมไว้เลย อบท. ก็จะชอบ แต่ตอนที่ อบท. ไม่ชอบ เพราะต้องรับสมัครและรับรองรายได้

6) มาตรฐานในการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

ควรจะดูสถานดูแลเด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้มีคุณภาพด้วย เพราะมาตรฐานนี้เป็นเรื่องใหญ่

สำหรับมาตรฐานการวัดพัฒนาการเด็ก หากคิดลบก็จะมองว่า ‘แม่เอาไปกินเหล้า’ หรือ ‘ยาย ตา พ่อเลี้ยง เอาเงินไปใช้’ พยายามหาข้ออ้างว่าถ้าวางแผนไม่ดี เงินจะสูญเปล่า เงินไม่ไปถึงมือเด็ก แต่ถ้าเป็นแบบถ้วนหน้า และให้ อบท. รับรองและกำกับอย่างจริงจัง เพราะโครงสร้างของ อบท. จะอยู่กับมวลชน จึงรู้รายละเอียดมากกว่า

การติดตามเรื่องเด็ก อย่าไปตกกับดักว่า ‘ให้เงินไปแล้ว เด็กจะต้องอ้วนท้วนแข็งแรง’ ซึ่งเป็นการวางแผน เกินขอบเขตของเงินที่อุดหนุน เพราะจริงๆ แล้วจะไปพันกับสวัสดิการตัวอื่น เช่น แม่ตกงาน ยายก็ไม่มีเงิน หรืออื่นๆ อีก ก็ไม่ใช่ปัจจัยที่จะนำมาบวกได้ 100% แต่อาจช่วยได้บ้าง จึงอย่าประเมินน้ำหนักจนเกินไป เพราะอาจจะมีเด็กบางคนที่สุดสภาพไม่แข็งแรง ต้องมีทัศนคติเชิงบวก

เมื่อผู้ปกครองมีเงินจากรายได้วันนี้ ก็ซื้ออะไรกินกันทั้งบ้านได้ แต่เมื่อได้เงิน 600 บาท ก็นำไปซื้อค่านม หรือ ค่าอะไรซึ่งก็กินกันอยู่ในนี้ ไม่ได้แยกว่าเงิน 600 บาท จะต้องเอาไปทำอะไร และจากผลงานวิจัยของ TDRI กับ มช. พบว่า ช่วยทำให้คุณภาพชีวิตของครอบครัวโดยรวมดีขึ้น หรืออำนาจต่อรอง/ การตัดสินใจของแม่สูงขึ้น เพราะเงิน 600 บาทอยู่กับแม่ และมีกับดักอีกตัว คือ การนำเงินไปซื้อ Pampers มองว่าเป็นของฟุ่มเฟือย แต่ในความเป็นจริง ถ้ารับฟังห้วงของแม่ที่ต้องไปทำงาน และต้องเอาบุตรไปฝากไว้ศูนย์เลี้ยงเด็กเล็กแบบไม่เป็นทางการ หรือบางคน อาศัยอยู่ 10 กว่า บ้านหลังเดียวกันในสลัม Pampers เป็นสิ่งที่จำเป็น เพราะเด็กเล็กจะ Control ตัวเองไม่ได้ เวลาฉี่ หรืออึจะเลอะเทอะอยู่ตลอดเวลา

สำหรับเงิน 600 บาท จากการสัมภาษณ์เด็กและผู้ปกครองใน ‘เพจเด็กเท่ากัน’ พบว่า เงินตัวนี้มีผลต่อพวก เขามาก เพราะทำให้รู้สึกที่พวกเขาไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยว และเกิดความพยายามจะต่อรองว่า ‘ให้แต่เฉพาะคนจน คนรวยไม่ต้องเอา’ หรือในกรณีแบบถ้วนหน้าก็จะเจอกับดักว่า ‘เงินไม่พอ แทนที่จะเอาไปให้คนจนเยอะๆ กลับเอา มาให้คนรวยด้วย’ ซึ่ง Concept เรื่องนี้คือคนจนจะต้องไม่ตกหล่นแม้แต่คนเดียว แต่ผลการวิจัยพบว่า 30% ตกหล่น

หากมองว่า ‘เป็นสวัสดิการ เป็นสิทธิของเด็ก ก็ควรให้’ เพราะในกรณีคนจนบางรายที่เดิมเคยมีรายได้มากกว่า 100,000 บาท พอตกงาน รายได้ลดลงเหลือไม่ถึง 100,000 บาท จะต้องพิสูจน์หลายอย่างมากกว่าจะยื่นเรื่องเพื่อขอรับสิทธิใหม่ ในบางรายใช้เวลาเกือบ 2 ปีก็ยังไม่ได้ หรือบางคนก็ไม่รู้ข่าวสารเลย

แต่ถ้าให้แบบถ้วนหน้า โรงพยาบาล หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) สามารถแจ้งสิทธิให้ผู้ปกครองทราบได้ทันทีเลย เพราะปัจจุบันเด็กคลอดที่โรงพยาบาลทั้งนั้น แต่หากคลอดหมอตำแย อสม. หรือผู้ใหญ่บ้าน สามารถเดินในหมู่บ้านเพียงวันเดียวก็รู้ ซึ่งอาจจะเดินเดือนละหนึ่งครั้งก็ได้ โดยใช้ทฤษฎีสวัสดิการสังคม

เริ่มต้นตัดสิทธิเด็กประกันสังคม แต่มันคือเงินคนละตัว เพราะอันนั้นเป็นเงินที่ลงขันกับนายจ้างและรัฐบาล อีกก้อนหนึ่ง เรามีสิทธิตรงนั้น อันนี้เป็นสวัสดิการพื้นฐาน ไม่ได้ซับซ้อน เหมือนเด็กพิการก็ต้องได้ตัวนี้ด้วย

7) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ? หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ ควรมีบทบาทกำกับดูแลหรือหนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดให้ได้มาตรฐานหรือไม่ อย่างไร?

โจทย์ของการทำคู่มือนี้คือเป็นช่วงรอยต่อ ซึ่งความจริงแล้วสถานการณ์มันสั่นมาก เนื่องจากกรมการส่งเสริมเด็กและเยาวชนแห่งชาติมีมติแล้วว่าจะเริ่มใช้ในปีงบประมาณปี 2565 ซึ่งเริ่ม 1 ตุลาคม 2564 เมื่อนับเวลาแล้วก็อีกไม่กี่เดือน ก็เป็นการทำงานซับซ้อน

การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล ที่จะยุ่งยากก็คือเรื่องระบบ IT หรือคอมพิวเตอร์ ‘ได้รองรับให้ อปท. หรือไม่’ และ ‘อปท. สามารถจัดการเองได้ไหม’

การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ เป็น Concept เก่า แท้จริงแล้วไม่ต้องเปลี่ยนแปลง

การติดตามพัฒนาการเด็ก ต้องวางแผนแบบบูรณาการระหว่างอนุบาลเด็กเล็ก และร่วมมือกันหลายฝ่าย กระทรวง สธ. กระทรวงมหาดไทย กระทรวง พม.(ดย.) กรมบัญชีกลาง กรมการปกครอง กรมอนามัย สำนักงานงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณจะกลัวว่าใช้เงินมาก แต่ถ้าเป็นสูตรถ้วนหน้า จะถูกคำนวณด้วยตัวเลขเด็กเกินที่มีสถิติแน่นอน แล้วก็เติมเต็มด้วยตัวเลขที่ตกหล่นซึ่งจะเก็บตกโดย อปท. จากบทเรียนที่ผ่านมา สำนักงานงบประมาณจะมีปัญหาเรื่องจ่ายเงินไม่ทัน เนื่องจากยังไม่เป็นถ้วนหน้า ไม่รู้จะตั้งงบประมาณอย่างไร เพราะต้องนำเสนอล่วงหน้า 1 ปี สุดท้ายกลายเป็นช่องโหว่ เด็กไม่ได้รับเงิน ถ้าเป็นแบบถ้วนหน้าจะมีตัวแปร คือ เด็กเกิดเพิ่มขึ้น เด็กตายไป ปัญหาจะน้อยลงกว่าเดิม

กรมอนามัย บทบาทไม่ได้อยู่กับพื้นที่จริง น่าจะเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) กับสาธารณสุขซึ่งอยู่ในพื้นที่มากกว่า

8) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

1. ควรมองภาพรวมว่ากำลังจะสร้างเด็ก Concept แนวคิดจำเป็นต้องมีว่า ‘ทำไมต้องดูแลเด็ก 0 - 6 ปี’ ต้องอธิบายให้ชัด ไม่ได้ทำงาน routine แต่ให้รู้ว่ามีหลักทฤษฎีรับรอง เพื่อจะบอกได้ว่ามีความสำคัญขนาดไหน ไม่ใช่แนวคิดการสงเคราะห์ แต่เป็นแนวคิดสวัสดิการเพื่อดูแลเด็กในภาวะเติบโต ทั้งร่างกาย จิตใจ และสมอง เกิดความภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าของงาน ซึ่งในระยะยาวจะต้องไปทำงานกับทุกหน่วยงานให้ได้
2. ต้องทำให้รู้ว่าบทบาทของ อปท. ไม่ได้ มีหน้าที่เพื่อแจกเงินเท่านั้น และทำให้คนที่เกี่ยวข้องกับเด็ก เล็กมองว่าเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่ของสังคม ทำความเข้าใจกับคนที่เกี่ยวข้องในรายละเอียด เช่น ให้มุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กแรกเกิด เด็กควรจะได้เข้าสู่ศูนย์เด็กเล็ก หรือกระตุ้น อปท. ว่าจะต้องออกแบบการเลี้ยงดูเด็กอย่าง ซึ่งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กส่วนหนึ่งอยู่ที่ อปท. และส่วนหนึ่งโรงเรียน เปิดสอน จันทร์-ศุกร์ และจะเลิกเร็วมาก (เปิด 8.00-15.00 น.) ดังนั้น ผู้หญิงที่ต้องทำงานก็อาจจะเอาบุตรไปอยู่ที่ไหน อันนี้เป็นปัญหาใหญ่ จึงต้องจัดงบประมาณเพิ่มขึ้น ให้มีหัวหน้า กำหนดให้เป็น OT หรือเพิ่มวันเสาร์ในพื้นที่เขตเทศบาล เพราะผู้ปกครองบางรายทำงานจันทร์-เสาร์ ทั้งนี้ต้องมีงบประมาณ โครงการสนับสนุนให้ อปท. ด้วย

9) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

ควรมีการอบรมพี่เลี้ยงเด็ก หรือ อสม. เพื่อให้เข้าใจว่า ‘การดูแลเด็กมีรายละเอียดอะไร’ เพราะพี่เลี้ยงเด็ก จำนวนไม่น้อยไม่มีคุณภาพ และอาจจะใช้วิธีการเพิ่ม OT หรือเพิ่มคนในจุดที่มีความหนาแน่น หรือแออัด เพื่อให้โครงการเด็กมีคุณค่ามากกว่าเงินแจก จึงไม่ใช่ให้ความรู้แค่บุคลากรของ อปท. แต่จำเป็นต้องรู้รวมไปถึงองค์ประกอบแวดล้อม ได้แก่ พี่เลี้ยงเด็ก อสม. หรือครูในโรงเรียนที่เลี้ยงเด็ก 3 - 6 ปี ด้วย

10) ระบบการติดตามประเมินผล โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบ?

การติดตามประเมินผลถ้าเป็นระบบของการเลือกแบบเจาะจง จะต้องมีการวิจัยติดตามแบบเอาจริงเอาจัง ซึ่งซับซ้อนมาก ที่ผ่านมา สสส. กับ UNICEF ใช้งบประมาณเกือบ 100 ล้านบาทต่อการติดตามประเมินผลทั่วประเทศ เพื่อที่จะพบว่า ‘เกิดอะไรขึ้น’ ‘การประเมินผู้ที่มีได้รับสิทธิมีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาททำถูกหรือเปล่า’ ซึ่งเป็นต้นทุนที่สูงมาก แต่ถ้าเอาทุนเหล่านั้นมาใช้เป็นแบบถวนหน้า จะช่วยลดภารกิจของการติดตามได้มากมาย การประเมินผลก็จะง่ายขึ้น ปัจจุบันเด็กมีประมาณ 4,200,000 คน แต่ตอนนี้จ่ายได้แค่ 2,200,000 คน

แต่ถ้าเป็นแบบเดิมก็ยังมีปัญหาอยู่ จึงควรอาศัยภาคประชาชน เช่น ผู้ปกครองของเด็ก ภาคประชาสังคม ที่ทำงานกับเด็ก หรือภาคประชาสังคมที่ทำงานอยู่ในองค์กรชุมชนเข้ามาช่วยเป็นหูเป็นตา หรือช่วยสร้างระบบ กรรมการทำงานร่วมกับกรม ดย. หรือใคร หรือหน่วยงานใด น่าจะประเมินได้เข้มข้นมากกว่า ซึ่งหน่วยงานที่จ่ายเงิน ไม่ควรประเมินเพียงลำพัง กรม ดย. ต้องวางแผนร่วมกับ อปท.

4.10 พัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดใน จังหวัดอุบลราชธานี

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 23 พฤศจิกายน 2563 เวลา 09.00-15.30 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

1. นายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
2. นางสาวขมาภรณ์ นีละเสน นักพัฒนาศักยภาพชำนาญการพิเศษ/สำนักงานพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
3. นางวิภารัตน์ วังสุทธิสมศรี นักสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติการ/สำนักงานพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
4. นางสาวมุกิตา วงศ์ราษฎร์ เจ้าหน้าที่โครงการเงินอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด/สำนักงานพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
5. นายกิตติกรณ์ แฝงบุญ เจ้าหน้าที่โครงการเงินอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด/ สำนักงานพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี
6. นางสุจิตรา นามพิทักษ์ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม/ เทศบาลนครอุบลราชธานี
7. นางสุกฤตดา ปากหวาน หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมและสวัสดิการสังคม/ เทศบาลตำบลขามใหญ่
8. นางกรรณา ทองคำ นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ/ เทศบาลนครอุบลราชธานี
9. นายพีรพัฒน์ เกษเจริญคุณ นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ/ เทศบาลเมืองแฉะแม่
10. นางสาวจิราภรณ์ ศิริวิท ผู้ปกครอง
11. นายธัญธร เผ่าภูรี ผู้ปกครอง
12. นางอัญชลี วิจิตรเชื้อ ผู้ปกครอง
13. นายอดุลย์ เจริญนิตย์ ผู้ปกครอง
14. นางสาวสุธิดา ครั่งพิบูลย์ ผู้ปกครอง

● พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) บทบาทของพัฒนามนุษย์จังหวัด (พมจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

พัฒนามนุษย์จังหวัด :

บทบาทหลักในการปฏิบัติงาน คือ คีย์ข้อมูลบัญชีสมรภูมิของผู้รับสิทธิที่ได้รับการส่งต่อข้อมูลเบื้องต้นและเอกสารมาจาก อปท. จากนั้นส่งต่อให้ กรม ดย. เพื่อตรวจสอบและประมวลผล และนำไปสู่ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน ในลำดับต่อไป

ปัญหาที่สำคัญคือ

1. ประชาชนยังไม่มี ความเข้าใจอย่างเต็มที่ว่า ‘สิทธิตัวเองมีหรือไม่’ ‘หลักเกณฑ์เป็นอย่างไร’ จึงทำให้มีประชาชนที่ควรเข้าถึงสิทธิตกหล่น และไม่ได้พยายามเข้าถึงสิทธิ รวมทั้งมีบางรายต่อสู้สิทธิ เพราะมีความเข้าใจว่า ‘เมื่อคลอดบุตรแล้วจะต้องได้รับสิทธิทุกคน’ ทำให้เกิดปัญหา อปท. เป็นด้านหน้าที่ต้องถูกต่อว่า
2. การประชาสัมพันธ์ยังไม่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น ที่ผ่านมามีเวลาออกพื้นที่เมื่อให้ยกมือ โดยถามว่า ‘มีใครไม่เข้าใจเรื่องเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด 600 บาท บ้าง?’ บางแห่งมีผู้ที่ยกมือเกิน 50% ของที่ประชุม
3. หลักเกณฑ์เรื่องรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท จะมีปัญหามากในเรื่องการคำนวณ/พิจารณา ในบางพื้นที่ นายกฯ สั่งให้เจ้าหน้าที่ยื่นขอสิทธิให้กับทุกคน ก็ต้องปฏิบัติตาม แต่เมื่อส่งต่อมาให้ พมจ. แล้ว ปรากฏว่าไม่ผ่านก็จะมีปัญหา ถูกตำหนิหรือต่อว่าเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงต้องช่วยผู้ใช้สิทธิให้ผ่านหลักเกณฑ์ กลายเป็นความลำบากใจในการทำงาน
4. ช่องทางการรับลงทะเบียน เมื่อท้องถิ่นใดมีความใส่ใจกระตือรือร้นก็จะพิทักษ์สิทธิให้กับประชาชน ได้รับสิทธิอย่างเต็มที่ แต่หากท้องถิ่นไม่ได้ใส่ใจก็จะทำให้ประชาชนที่ต้องได้รับสิทธิตกขอบ และเข้าไม่ถึงสิทธิ
5. หลักเกณฑ์ยังไม่มี ความชัดเจน ในระยะแรกกลุ่มประกันสังคมไม่ได้ พอมาระยะที่สองกลุ่มประกันสังคมได้ และมีสิทธิตั้งแต่เมื่อไร ‘ย้อนหลัง หรือ ณ ปัจจุบัน’ ทำให้เกิดปัญหา มีผู้ยื่นเรื่องใหม่ และถอนเรื่องเดิมออก
6. เอกสารหลักฐานไม่ครบ และการคีย์ข้อมูลผิดพลาดเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเลขบัตรประชาชน 13 หลัก และเลขบัญชี ทำให้ พมจ. ไม่สามารถทำงานต่อได้ มีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายเงิน และบาง

รายงานว่าทราบผลว่าข้อมูลผิดพลาด ก็เมื่อมีการโอนเงินผ่านกรมบัญชีกลางแล้วเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถทำรายการโอนเงินให้แก่ผู้รับสิทธิได้

7. เอกสาร หรือข้อมูลที่ต้องคีย์ลงในระบบมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น อะไรที่ไม่จำเป็นควรตัดออก เพราะเป็นภาระของพนักงาน
8. การคีย์ข้อมูลในระบบของเจ้าหน้าที่ พมจ. ต่อจาก อปท. ปัญหาใหญ่ก็คือ การทำงานซ้ำซ้อน เพราะเมื่อมีการลงทะเบียนที่ อปท. แล้ว ควรคีย์ข้อมูลทั้งหมดได้ตั้งแต่ที่ อปท. เลย ซึ่งจำนวน case มีน้อย เพื่อช่วยลดขั้นตอนการทำงาน และเกิดความรวดเร็วมากขึ้น หากเมื่อเกิดปัญหาก็สามารถติดตาม case ได้ทันทีทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ
9. เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นโยกย้ายเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้กระบวนการทำงานขาดความต่อเนื่อง เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจ และไม่สามารถดำเนินการต่อได้ทันเวลาที่ สุดท้ายเอกสารก็หายกลายเป็นปัญหาอีก
10. เจ้าหน้าที่ประจำโครงการเงินอุดหนุนฯ ของ พมจ. ไม่เพียงพอ (จำนวน 2 คน) กับภาระงาน ซึ่งจะมีปัญหาในช่วงที่ case เข้ามาเป็นจำนวนมาก (อย่างน้อย 50 case/1 วัน) เพราะไม่สามารถคีย์ข้อมูลลงระบบหลังจากที่ อปท. ส่งเข้ามาให้เป็นปัจจุบันได้ และบางช่วงอาจต้องใช้ทีม one home เข้ามาช่วยในการคีย์ข้อมูล นอกจากนี้ยังมีงานบริการในกรณีที่ประชาชน walk in เข้ามา เช่น ยังไม่ได้รับเงิน ข้อมูลไม่ถูกต้องกับกรมการปกครอง เลขบัญชีผิด เอกสารไม่ครบ การร้องเรียนเรื่องความล่าช้าทาง facebook/ศูนย์ดำรงธรรม การรับเงินไม่ตรงสิทธิ การโอนเงินผิดบัญชี เป็นต้น รวมทั้งจะต้องลงพื้นที่เพื่อติดตามข้อเท็จจริงในกรณีที่มีย่อร้องเรียน หรือยื่นขอเปลี่ยนแปลงสิทธิ
11. เมื่อนำข้อมูลเข้าสู่ระบบแล้ว พมจ. และ อปท. ไม่สามารถตรวจสอบและติดตามผลได้ เพราะมี Admin คนเดียวที่สามารถดูได้ทั่วประเทศ จึงควรจะให้แต่ละจังหวัดสามารถเรียกดูข้อมูลที่เป็นรายการของตนเองได้ รวมทั้งสามารถตรวจสอบและแก้ไข เพื่อป้องกันปัญหาข้อมูลขยะของแต่ละจังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

บทบาทหลักในการปฏิบัติงาน คือ คีย์ข้อมูลเฉพาะผู้ที่ยื่นคำร้องขอรับสิทธิและเด็ก ซึ่งไม่ควรเป็นแบบนั้น ปัญหาที่สำคัญคือ

1. เขตเมือง (เทศบาลนครอุบลราชธานี, เทศบาลเมืองแฉะแม่) มีประชากรแฝง วัยแรงงานเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก (ประมาณ 100,000 กว่าราย) และตามหลักเกณฑ์การลงทะเบียนได้เปิดช่องว่างให้สามารถลงทะเบียนขอรับสิทธิได้ตามพื้นที่เด็กอาศัยอยู่จริง จึงทำให้มีปัญหาเรื่องการรับรองบุคคลว่า ‘มีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่’ เพราะผู้รับรองไม่คุ้นเคยหรือไม่รู้จักผู้มาขอรับสิทธิ

ลงทะเบียนซึ่งจะต่างจากพื้นที่ อปท. ขนาดเล็ก จึงกลายเป็นการรับรองโดยหน้าที่เพราะถูกกำหนดไว้ในระเบียบ

2. ประชาชนในเขตเมืองบางรายไม่ทราบสิทธิจากโครงการเงินอุดหนุนฯ เพราะส่วนใหญ่จะประกาศเสียงตามสายในช่วงเวลากลางวัน ซึ่งจะตรงกับเวลางาน อีกทั้งลักษณะของชุมชนเป็นแบบต่างคนต่างอยู่ ไม่ค่อยมีโอกาสพบปะพูดคุยกัน
3. ความไม่เข้าใจเรื่องการคืนข้อมูลลงในระบบ ยกตัวอย่างกรณีแม่ 1 คน มีบุตร 2 คน (เกิดคนละวัน/เดือน/ปี) แต่ท้องถิ่นเพิ่มข้อมูลเด็กให้เป็น record แม่เดียวกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วแม่เด็กจะต้องมี 2 record ยกเว้นกรณีแฝด เมื่อถึงเวลาการจ่ายเงินอุดหนุน ในระบบส่วนกลางก็จะขึ้นติด e ไว้ ทำให้ไม่ได้รับเงิน ซึ่งจะ reject กลับมาเป็นจำนวนมาก
4. กรณีประชาชนไม่ได้รับสิทธิ เช่น ไม่ได้รับเงินอุดหนุนตามวันเวลาที่กำหนดไว้ ฯลฯ อปท. ไม่สามารถให้คำตอบประชาชนได้ว่า ‘เหตุผลคืออะไร’
5. การระงับสิทธิ เช่น การเปลี่ยนแปลงสิทธิ การโอนเข้าบัญชีผิดพลาด หรือเลขบัญชีผิดไม่สามารถทำรายการโอนเงินได้ ต้องส่งเรื่องไปที่กรม ดย. บางรายใช้เวลาเป็นปีเพื่อตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขกว่าจะได้รับการอนุมัติเพื่อรับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดตามสิทธิ

2) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ? และต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอะไรบ้าง? เหมือนหรือแตกต่างจากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือไม่อย่างไร?

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด :

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ ให้ อปท. เป็นเรื่องที่ดี แต่ควรถ่ายโอนทั้งหมด เพราะ อปท. มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็สามารถจัดการแก้ไขได้โดยเบ็ดเสร็จทั้งอำนาจการตัดสินใจ การพัฒนา และการก้าวไปข้างหน้าเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กแบบองค์รวม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ ให้แก่ อปท. จะต้องถ่ายโอนทั้งระบบ (บุคลากรและงบประมาณ) และก่อนการถ่ายโอนภารกิจใดก็ตามควรดำเนินการให้มีความสมบูรณ์เสียก่อน

3) ขณะนี้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ พมจ. มีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

ตามนโยบาย และยุทธศาสตร์ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ต้องดูแลเรื่องคุณภาพชีวิตของเด็ก โดยการประสานงานกับภาคีเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สำเร็จ รวมทั้งวางระบบ และเป็นพี่เลี้ยงแนะนำในฐานะที่เป็นผู้เริ่มดำเนินการมาก่อน และส่งเสริมจุดประสงค์ของการให้เงิน 600 บาทว่า ‘คืออะไร’ เพื่อให้การส่งมอบภารกิจมีความสัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้ในอนาคตต้องลดขั้นตอนการทำงานให้สั้นลง เพื่อแก้ปัญหา case ตกค้าง หรือมีความผิดพลาดของข้อมูล อาจจะทำเหมือนระบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยไม่ต้องติดประกาศภายใน 15 วัน และไม่ต้องผ่านมาที่ พมจ.

หากเปลี่ยนเป็นแบบถ่วงน้ำหนัก โดยบริบทการทำงานของ อปท. คือ ไม่ต้องกำหนดคุณสมบัติมากมาย จะทำให้เกิดความโล่งอกโล่งใจสำหรับผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น เพราะการทำงานกับผู้บริหารท้องถิ่น เป็นอะไรที่ต้องคิดมากพอสมควรกับผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น ถ้าคิดว่า ‘การพัฒนาเด็กให้เป็นทุนมนุษย์ของชาติ ก็ต้องมีการลงทุน’ จึงควรมีการตั้งงบประมาณเพื่อให้เกิดการจ้างงาน หรือบริหารจัดการโครงการเพื่อให้เด็กมีคุณภาพ นอกจากนี้ กรม ดย. ต้องเป็นพี่เลี้ยงเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวคิด

4) การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร?

อปท. ยินดีที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเลี้ยงไม่ได้อยู่แล้ว แม้ว่าจะมีหลายภารกิจที่ถูกถ่ายโอนมาให้ อปท. เพราะถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงทำงานได้ง่าย และมีความรวดเร็วมากกว่าระดับจังหวัด

ที่ผ่านมาหลายภารกิจถูกส่งมอบมาแล้ว ส่วนใหญ่จะมาจากกองสวัสดิการสังคม เช่น หอพัก ฼าปนกิจสงเคราะห์ เยี่ยมผู้พันโทษ เป็นต้น หน้าที่ความรับผิดชอบจะเป็นของข้าราชการประจำของ อปท. ทำให้มีภาระงานมาก และ อปท. มีข้อจำกัดเรื่องการจ้างบุคลากร เพราะสามารถจ้างได้ไม่เกิน 40% ของงบประมาณรายได้ ดังนั้นและมอบหมายภารกิจให้ตรงกับกรอบการทำงาน ไม่ใช่ทุกระื่องส่งมาที่กองสวัสดิการสังคม

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมาให้รับผิดชอบหรือไม่ และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

ข้อกังวลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ที่ผ่านมามีปัญหาเรื่องความหลากหลายของผู้รับสิทธิ คือ มีทั้งตายาย บิดามารดามาลงทะเบียน ดังนั้น แนวทางที่จะกำหนดคุณสมบัติคุณสมบัติการลงทะเบียนต้องมีความชัดเจน เปลี่ยนให้เป็นระบบแบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ เพื่อแก้ปัญหาการลงทะเบียนซ้ำซ้อน และกำหนดคุณสมบัติให้

ชัดเจน เพราะปัจจุบันผู้ที่สามารถมาลงทะเบียนรับสิทธิได้มีความหลากหลาย เช่น ปู่ย่า ตายาย พ่อแม่ หรือ ผู้ปกครองที่ดูแลเด็ก เป็นต้น และเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจฯ มาที่ อปท. การลงทะเบียนต้องยึดตามภูมิลำเนา เพราะระเบียบการจ่ายเงินของ อปท. สามารถดูแลได้เฉพาะคนในพื้นที่เท่านั้น และป้องกันปัญหาการลงทะเบียนซ้ำซ้อนในพื้นที่ต่างกัน รวมทั้งต้องทบทวนข้อกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดด้วย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ภายหลัง

6) พัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) มีความเห็นว่ามาตรฐานในการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

โดยปกติจะมี 1) มาตรฐานเด็กปฐมวัยอยู่แล้ว ซึ่งคู่มือนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งเพราะครอบคลุมทุกมิติ และยึดครอบครัวเด็กเป็นพื้นฐาน คือ จะต้องได้รับการเลี้ยงดูจากครอบครัวให้ได้มาตรฐาน 2) มาตรฐานการเลี้ยงดูเด็กขั้นต่ำตาม พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก 2546 ยังสามารถใช้ได้ ซึ่งรวมเรื่องพัฒนาการเด็กไว้ด้วย ดังนั้น น่าจะเป็นมาตรฐานได้ แต่ตอนนี้เรื่องเด็กแรกเกิดพิจารณาอย่างเดียว คือ มาตรฐานการเบิก-จ่ายเงิน 600 บาท ว่า ‘ทำได้ครบไม่’

7) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ? หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ควรมีบทบาทอย่างไร ?

เริ่มต้นจาก 1) กรมกิจการเด็กและเยาวชน (ดย.) คือ กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ส่งเสริมกิจกรรมด้านคุณภาพชีวิต พัฒนาการเด็ก อบรมให้ความรู้พ่อแม่เรื่องการดูแลบุตร และทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) วางแผนการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยมีเป้าประสงค์ คือ คุณภาพชีวิตเด็ก เพื่อคุ้มค่างบประมาณที่ให้ 3) กรมบัญชีกลาง ต้องพิจารณาเครื่องมือที่จะเอื้อให้การทำงานเกิดผลสัมฤทธิ์ 4) กรมอนามัย บทบาทแรกคือ ต้องทำให้เด็กต้องได้รับสิทธิในทันที ซึ่งเป็นข้อมูลฐานแรกก่อนจะไปท้องถิ่น นอกจากนี้ 5) ท้องถิ่นกับกรมการปกครองต้องทำงานเชื่อมไปด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการโยกย้าย ประชากรแฝง โดยจะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลร่วมกัน

8) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ จะต้องเป็นนวัตกรรมการออกแบบ หรือ อาจจะเริ่มต้นจากแนวคิดเรื่องการยกระดับคุณภาพชีวิตของเด็กให้ได้มาตรฐาน กระบวนการ (การสนับสนุนเงินเด็ก

แรกเกิดและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต) การบริหารจัดการบุคลากร (วางคนอย่างไรให้งานสำเร็จ) กระบวนการ (จะต้องเอื้อต่อการบรรลุผล) งบประมาณ (จะเบิกจ่ายแบบไหน) วิธีการถ่ายโอนงบประมาณอย่างไร ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ คุณสมบัติของผู้รับสิทธิ และขั้นตอนการลงโปรแกรม ทั้งนี้คู่มือการปฏิบัติงานต้องสามารถ Download ได้ที่หน้า website

จังหวัดอุบลราชธานีไม่มีปัญหาเรื่องการจ่ายเงิน เพราะปัจจุบันเป็นระบบ e-payment คือ โอนเงินเข้าบัญชี 100% แต่มี case ค้างเก่าที่ต้องจ่ายเป็นเงินสดประมาณ 20 ราย

กรณีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนฯ ให้ อบท. ต้องเทียบเคียงกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ เพราะถือเป็นรายได้ของ อบท. ที่จะต้องบรรจุไว้ในแผนงบประมาณประจำปี เพื่อเตรียมคน เตรียมระบบ และไม่ให้เกิดเป็นภาระภายหลัง

9) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาข้อมูล ขั้นตอนการปฏิบัติงานตั้งแต่เริ่มต้นจนจบ ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง การดูแลสุขภาวะด้านอาหาร ด้านร่างกาย แต่จะต้องระบุผู้เข้าร่วมอบรมให้ชัดเจน เพื่อให้ตอบโจทย์ตรงกับภารกิจงานที่ต้องทำ และไม่ควรถูกใช้คำว่า ‘หรือตัวแทน’ เพราะในบางพื้นที่ผู้บริหารไปเอง ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบงานโดยตรงไม่มีโอกาสเข้าร่วมได้เรียนรู้

10) ระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ?

ระบบการติดตามประเมินผลที่ผ่านมาประสานการทำงานร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีแนวทางการขับเคลื่อนมหัศจรรย์ 1,000 วันแรกของชีวิตอยู่แล้ว เป็นเรื่องเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ ทั้งนี้การติดตามประเมินผลอาจจะใช้เป็นรูปแบบ application (กรอกข้อมูล เลขบัตรประชาชนของผู้รับเงิน เลขบัตรประชาชนของเด็ก และเลขบัญชี) เพื่อลดขั้นตอนการทำงานการติดตามและประเมินผล ให้มีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น หรือสร้างกลไกในการพัฒนาเด็ก อบรมพ่อแม่เรื่องการเลี้ยงดู วัดพัฒนาการเด็กร่วมกับสาธารณสุข โดยบูรณาการโครงการร่วมกัน

● ผู้รับสิทธิโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดฯ

ผู้ปกครอง	สถานภาพ	อาชีพ	รายได้ ครัวเรือนต่อปี	จำนวน สมาชิกใน ครอบครัว	จำนวน บุตร	อายุบุตร ที่รับสิทธิ
คนที่ 1	บิดา	พนักงานเทศบาลตำบล	156,000	6	1	2 ปี 8 เดือน
คนที่ 2	มารดา	ลูกจ้างร้านขายยา	344,000	4	1	1 ปี 9 เดือน
คนที่ 3	มารดา	นักศึกษาจบใหม่/ ไม่ได้ ประกอบอาชีพ	-	6	1	9 เดือน
คนที่ 4	มารดา	กำลังศึกษา/ รับจ้าง	60,000	3	1	1 ปี 1 เดือน
คนที่ 5	มารดา	พนักงานเทศบาลตำบล	120,000	5	3	2 ปี

จากการสัมภาษณ์ผู้ได้รับสิทธิเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ผู้รับสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด หลังจากลงทะเบียนไปแล้วประมาณ 3 – 7 เดือน และหลังจากนั้นได้รับเงินอุดหนุนตรงเวลาทุกเดือน (ทุกวันที่ 10) เคยมีปัญหาในกรณีที่ผู้รับสิทธิไม่ได้จดทะเบียนสมรส มีความจำเป็นต้องขอ ‘ใบรับรองความโสด’ ที่ว่าการอำเภอ ซึ่งจะต้องไปติดต่อด้วยตนเองเท่านั้น และบุตรยังต้องดื่มนมจากแม่ ทำให้การเดินทางลำบากมาก

ผู้รับสิทธิโดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการโอนเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดเข้าบัญชี เป็นช่องทางที่สะดวก แต่สามารถทำได้เฉพาะธนาคารของรัฐเท่านั้น ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธกส. และกรุงไทย ไม่มีความวิตกกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะหากเกิดกรณีที่เงินยังไม่โอนเข้าบัญชีหรือโอนเข้าบัญชีล่าช้า จะสามารถติดตามได้ง่าย แต่ปัจจุบันไม่ทราบว่า ‘จะติดตามที่ใคร และทำอย่างไร’ อีกทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล หากมีปัญหาเรื่องเอกสารหาย ก็ต้องมาส่งเอกสารที่จังหวัดด้วยตนเอง มีความยากลำบากในเรื่องการเดินทาง และเกิดความล่าช้า

การสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่ดีตามมาตรฐาน คือ ค่าใช้จ่ายเพื่อใช้สำหรับการศึกษา เช่น ชุดนอน ที่นอน ผ้าห่ม หมอน กระเป๋า ขวดนม เพราะเด็กนักเรียนเมื่ออายุ 3 ปีต้องเข้าเรียนในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ ทำให้มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง หรืออาจจัดทำเป็นโครงการเกี่ยวกับเด็ก เพื่อให้เด็กได้มีโอกาสพัฒนาตัวเอง และรู้จักการคิดวิเคราะห์เชิงสร้างสรรค์ เช่น กิจกรรมวันเด็กระดับตำบล ค่ายครอบครัว เป็นต้น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ คือ ในปัจจุบัน รพ.สต. จะทำหน้าที่ฉีดวัคซีน และมีระบบการดูแลให้คำแนะนำก่อนคลอด-หลังคลอด โดย อสม. อยู่แล้ว ซึ่ง อสม. 1 คน จะรับผิดชอบประมาณ 10 - 12 ครัวเรือน

การฝึกอบรมเพื่อให้การเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่ดีแก่ผู้ปกครอง ผู้รับสิทธิส่วนใหญ่เห็นว่าไม่จำเป็น เพราะพ่อแม่มีภารกิจที่ต้องทำงานและดูแลบุตร จากประสบการณ์ที่เทศบาลบางแห่งเคยจัดทำโครงการ ที่ผ่านมามีผู้เข้าร่วมโครงการไม่ถึง 10 คน และส่วนใหญ่ผู้เข้าร่วมโครงการจะเป็นคนเดิม (คนใหม่ไม่ค่อยเข้ามา) ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ ต้องทำงาน เลี้ยงบุตร ไม่มีพาหนะในการเดินทาง และการรณรงค์ของเด็กเล็ก อีกทั้ง รพ.สต. ทำหน้าที่ติดตามดูแลแม่ตั้งแต่ตั้งครรภ์จนถึงคลอดอยู่แล้ว เพื่อแนะนำพ่อแม่่มือใหม่ และฉีดวัคซีน แต่อาจจะใช้วิธีการประสานงานกับ อสม. หรือผู้นำชุมชน ลงพื้นที่เยี่ยมบ้าน (วันละ 2-3 case) เพื่อเข้าไปดูแลเด็กแรกเกิด โดยทำในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพ ซึ่งเป็นการทำงานเชิงรุกที่จะประสบผลสำเร็จได้มากกว่า

การติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ควรติดตามการใช้จ่ายเงิน 600 บาท ว่า ‘ถูกนำไปใช้เพื่อพัฒนาการเด็กหรือไม่’ โดยผู้รับสิทธิส่วนใหญ่จะนำไปซื้อผ้าอ้อม (pampers) เพราะเด็ก 1 คน จะใช้วันละไม่ต่ำกว่า 6 ตัว ซึ่งเงิน 600 บาทยังไม่เพียงพอต่อการนำมาใช้เพื่อการพัฒนาเด็ก อย่างไรก็ตามการประเมินผลพัฒนาการเด็กแรกเกิดจะถูกประเมินจากรพ.สต. ผ่านสมุดเล่มสีชมพูอยู่แล้ว

ข้อเสนอแนะ คือ

1. เพิ่มช่องทางโอนเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดให้มีธนาคารของเอกชนร่วมด้วย เพื่อให้มีช่องทางที่หลากหลาย มีความสะดวก เพราะจำนวนคนใช้บริการน้อยกว่าธนาคารของรัฐ และการให้บริการมีความคล่องตัวมากกว่า
2. การเปลี่ยนจากโอนเงินเข้าบัญชีหรือรับเงิน 600 บาท เป็นการใช้เป็นบัตร เหมือนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องกำหนดเงื่อนไขการซื้อเฉพาะสิ่งของที่มีความเกี่ยวข้องกับเด็ก เพื่อป้องกันการนำเงินอุดหนุนเด็ก 600 บาท ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

4.11 พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดในจังหวัดเชียงใหม่

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 30 พฤศจิกายน 2563 เวลา 09.00-15.30 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

1. นางจิราพร เชาว์ประยูร ยามาโมโต้ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่
2. นายนพดล ณ เชียงใหม่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

3. นายวิโรจน์	เรืองสอาด	หัวหน้ากลุ่มการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สนง. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เชียงใหม่
4. นายศักรินทร์	มั่งทอง	เจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการ เลี้ยงดูเด็กแรกเกิด สนง.พัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่
5. นายจิราวุธ	หุ้งปันคำ	เจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการ เลี้ยงดูเด็กแรกเกิด สนง.พัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่
6. นายพรชัย	ชมภูแก้ว	ผู้ช่วยนักสังคมสงเคราะห์ เทศบาลนครเชียงใหม่
7. นางสาวธมนณัฐ	ทรัพย์ฉายแสง	นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ/ อบต.ช้างเผือก
8. นายวรพงศ์	อินทะนิล	นักพัฒนาชุมชนปฏิบัติการ/ อบต.ดอนแก้ว
9. นางสาวอำพร	เลาว่าง	ผู้ปกครอง
10. นางสาวศุภวิทย์	ไพโรวีธรรม	ผู้ปกครอง
11. นางสาวดอกไม้	แช่ลี	ผู้ปกครอง
12. นางสาวเดือนคำ	อ่องสำ	ผู้ปกครอง
13. นางชญาภา	ตะวิจิ้ง	ผู้ปกครอง

1) บทบาทของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร?

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด :

บทบาทของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) คือ เป็นหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลการ ลงทะเบียนเด็กแรกเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบท.

ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ

1. ผู้ขอรับสิทธิเปลี่ยนเบอร์โทรศัพท์บ่อย/เปลี่ยนถิ่นที่อยู่ ทำให้ติดต่อกลับไม่ได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ พมจ. ต้องลงพื้นที่ติดตามจะมีความยากลำบากมาก เพราะจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดใหญ่ และมีสภาพ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นดอย อยู่ห่างไกล การเดินทางไม่สะดวก ซึ่งต้องใช้เวลานาน
2. การคีย์ข้อมูลผิด (เลขบัตรประชาชน 13 หลัก เลขบัญชี) และกรณีสมุดบัญชีของผู้รับสิทธิไม่มีความ เคลื่อนไหว จะทำให้กรมบัญชีกลางไม่สามารถโอนเงินให้แก่ผู้รับสิทธิได้

3. ช่วงแรกการประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง และมีเงื่อนไขมาก เช่น ไม่มีประกันสังคม เป็นต้น ทำให้ประชาชนที่ควรได้รับสิทธิไม่ทราบ หรือเข้าไม่ถึงสิทธิ แต่ปัจจุบันประชาชนตระหนักเรื่องของการได้รับสิทธิจากโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดเพิ่มมากขึ้น
4. ความเข้าใจของประชาชนที่เป็นชนเผ่า ส่วนใหญ่จะมีความเข้าใจว่า ‘เมื่อมีลูกก็จะทำให้มีสิทธิได้รับเงิน 600 บาท’ จึงทำให้หลายครัวเรือนต้องการมีบุตรมาก ดังนั้น ควรกำหนดเพดานจำนวนบุตรที่สามารถรับลงทะเบียนได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นหน่วยงานที่รับลงทะเบียน ประกาศรายชื่อ ซึ่งจะต้องรับรองว่าไม่มีการคัดค้าน และชี้ข้อมูลเบื้องต้น จากนั้นส่งเอกสารและข้อมูลต่อไปให้ พมจ.

ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ

1. ประชาชนบางรายไม่ทราบ และไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิจากโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด เพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือทำงานอยู่นอกพื้นที่ เมื่อมาลงทะเบียนล่าช้า จึงทำให้ในบางเดือนต้องขาดสิทธิ
2. พื้นที่บนดอย จะมีผู้ปกครองเด็กแรกเกิดอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก (แม่ 1 คน มีบุตรอย่างน้อย 3 คน) และอยู่กันแบบครอบครัวใหญ่เฉลี่ยครัวเรือนละ 20 คน เพราะชนเผ่าจะไม่มีการคุมกำเนิด และมีแนวคิดว่า ‘การมีลูกเยอะ จะช่วยทำงานได้’
3. ผู้รับรองบางรายไม่กล้ารับรองสิทธิ เพราะไม่รู้จักผู้รับสิทธิโดยเฉพาะประชากรแฝง มองว่าไม่ใช่หน้าที่ และเกรงว่าจะเกิดปัญหาทางกฎหมายในภายหลังได้ หากให้ข้อมูลหรือยื่นเอกสารที่เป็นเท็จ มีตัวอย่าง 1 อบต. แก้ปัญหานี้โดยการจัดประชุมชี้แจงร่วมกับผู้มีสิทธิรับรองทุกคนว่า ‘การรับรองนี้จะไม่เผลอทางกฎหมาย’
4. ผู้รับสิทธิบางรายโยกย้ายที่อยู่อาศัย ทำให้มีปัญหาเรื่องการติดต่อประสานงาน
5. การเปลี่ยนแปลงสิทธิ เช่น พ่อมาเย็นก่อน แม่มาเย็นเปลี่ยนแปลงทีหลัง เกิดปัญหาทะเลาะกัน เจ้าหน้าที่ถูกต่อว่า เป็นต้น ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของ อบต. คือ การเจรจาพูดคุยต่อรอง
6. เงินอุดหนุนโอนเข้าบัญชีให้กับผู้รับสิทธิล่าช้า ดังนั้นเมื่อมีผู้ลงทะเบียนรับสิทธิแล้ว ควรได้รับเงินในเดือนถัดไปเหมือนกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. ผู้รับสิทธิบางรายกดเงินจากตู้ ATM ไม่เป็น และบางรายอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งการโอนเข้าระบบ e-payment ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าน้ำมัน ค่ารถ เพื่อเดินทางมากดเงินในบัญชีตามสิทธิที่ตนเองได้รับ เพราะบางพื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีธนาคาร นอกจากนี้บางรายช่วงเงินออก จะใช้วิธีการจ่ายค่าหัวคิวให้คนมากดเงินที่ตู้ ATM แทน ใบละประมาณ 50 บาท หรือบางรายขายสิทธิ

(บัตร) ไปเลย ดังนั้น การจ่ายเงินควรมีให้เลือกเป็น 2 ระบบ คือ การโอนเงินเข้าบัญชีและการจ่ายเงินสด เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว (ใช้ระบบตรวจสอบเพื่อติดตามการจ่ายเงิน)

2) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ? และต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอะไรบ้าง? เหมือนหรือแตกต่างจากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือไม่ อย่างไร?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเป็นเรื่องที่ดี และควรถ่ายโอนทั้งระบบ เพราะว่า อปท. จะรู้ปัญหา มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทำให้รวดเร็ว และชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดมีความคล้ายกับเงินเบี้ยผู้สูงอายุและเบี้ยผู้พิการ แต่มีข้อเสนอแนะคือ ต้องการให้เปลี่ยนหลักเกณฑ์จากรายไม่เกิน 100,000 บาท เป็นแบบถ้วนหน้า โดยสามารถยื่นลงทะเบียนผ่านกระทรวงสาธารณสุขได้เลย เพราะจะทราบข้อมูลของเด็กตั้งแต่คลอด และยังมีหน้าที่ต้องติดตามพัฒนาการของเด็กในแต่ละช่วงวัยอยู่แล้ว

3) ขณะนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ พมจ. มีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

ข้อกังวลของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด คือ

1. การถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. ต้องถ่ายโอนบุคลากรให้แต่ละ อปท. ด้วย เพราะกรอบอัตราคนทำงานของท้องถิ่นไม่มี สามารถจัดสรรได้ไม่เกิน 40% ของรายได้เท่านั้น และภาระงานของนักพัฒนาชุมชนมีมาก สำหรับขั้นตอนการทำงานโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดฯ ไม่น่าจะยาก เพราะมีประสบการณ์จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยผู้พิการอยู่แล้ว
2. อัตราการเกิดของประชาชนลดน้อยลง เพราะการศึกษาสูงขึ้น ไม่นิยมแต่งงาน ระบบเศรษฐกิจไม่ดีเพศทางเลือกมีมากขึ้น และครอบครัวแห่งกลาง แต่วัยสูงอายุเพิ่มมากขึ้น จึงควรเพิ่มเงินอุดหนุนให้มากกว่า 600 บาท เพื่อสร้างแรงจูงใจให้อัตราการเกิดของประชากรเพิ่มขึ้น โดยเสนอให้เพิ่มเป็น 1,000 บาท
3. การลงทะเบียนเด็กแรกเกิดโดยยึดตามที่อยู่อาศัยปัจจุบันของเด็ก เมื่อถ่ายโอนภารกิจมาที่ท้องถิ่นแล้ว ควรเปลี่ยนมาเป็นการยึดตามภูมิลำเนา เพื่อง่ายต่อการตรวจสอบ และไม่ขัดกับระเบียบของอปท. ในการดูแลประชาชนในเขตพื้นที่ อีกทั้งที่ผ่านมาเคยมีปัญหาเรื่องผู้รับรองไม่กล้ารับรอง

เพราะเด็กไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ ย้ายตามผู้ปกครองที่เข้ามาทำงาน จึงควรเปลี่ยนเป็นแบบ ถ้วนหน้า

ข้อกังวลขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ปริมาณงานเพิ่มขึ้น และ อปท. ขนาดเล็กจะไม่มีสำนักทะเบียนราษฎร์เป็นของตนเอง เมื่อต้องการข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของเด็กแต่ละช่วงวัย จึงจำเป็นต้องทำหนังสือขอไปว่าการอำเภอฯ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาประมาณอย่างน้อย 1 อาทิตย์ ข้อเสนอแนะคือ เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจฯ ควรให้สิทธิ อปท. สามารถเข้าถึงข้อมูลทะเบียนราษฎร์ได้อย่างน้อย 1 คน อาทิเช่น ปลัด หรือข้าราชการประจำ โดยการใช้รหัสผ่าน (password)

4) การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นการเพิ่มภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะมีจำนวนบุคลากรน้อย และผู้บริหารส่วนใหญ่จะมอบหมายงานมาให้กับนักพัฒนาชุมชน ซึ่งภาระงานที่ต้องรับผิดชอบในแต่ละวันมีจำนวนมากอยู่แล้ว อาทิเช่น งานด้านสวัสดิการ งานพัฒนาชุมชน งานสังคมสงเคราะห์ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานเกษตร เป็นต้น รวมทั้งยังต้องประสานงานทั้งเรื่องคนเร่ร่อน ขอดาน ผู้ป่วยเอดส์ และกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อีก จึงทำให้ภาระงานโดยตำแหน่งไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ปัญหาของ อปท. ยังติดข้อจำกัดเรื่องของระเบียบการจ้างบุคลากรที่ต้องไม่เกิน 40% ของรายได้ และมุมมองการจ้างบุคลากรเพิ่มของผู้บริหารด้วย

5) หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ควรมีบทบาทอย่างไร ?

ปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้ทำงานแบบบูรณาการร่วมกันอยู่แล้ว เช่น อปท. รพ.สต. เป็นต้น แต่ทั้งนี้กรมกิจการเด็กและเยาวชน (ดย.) ควรสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอ ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง และอบรมให้ความรู้ ซึ่งอาจจะแบ่งการอบรมเป็นรายภาค กำหนดจำนวน อปท. และจำนวนเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน

6) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเห็นว่ามาตรฐานในการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

มาตรฐานของเด็กแรกเกิด 0 - 6 ปี กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) โดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ทำอยู่แล้ว ซึ่งมีสมุดสีชมพูเพื่อดูพัฒนาการเด็ก ชั่งน้ำหนัก และวัดส่วนสูงตามช่วงวัย และมีคู่มือเฝ้าระวังและส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย (Developmental Surveillance and Promotion Manual : DSPM) แต่หากกรณี

ที่แม่เด็กเสียชีวิตระหว่างคลอด จังหวัดเชียงใหม่ก็จะมีเงินสำหรับช่วยเหลือ คือ เงินอุดหนุนสงเคราะห์ครอบครัวกรณีฉุกเฉิน

นอกจากนี้ กระทรวง สธ. ต้องการให้เลี้ยงบุตรด้วยนมแม่ 100% จึงมีการประชาสัมพันธ์ว่าเงินอุดหนุนที่ได้จากสิทธิเด็กแรกเกิด 600 บาท ไม่ควรไปซื้อนมกระป๋อง หรือนมผง แต่ถ้าแม่มีน้ำนมไม่เพียงพอก็อาจจะซื้อเสริมได้ หรืออาจจะนำไปใช้เรื่องการพาเด็กไปพบแพทย์ หรือฉีดวัคซีน

7) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความสอดคล้องกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคู่มือฯ เดิมมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว แต่เมื่อถ่ายโอนภารกิจมาที่ อปท. ก็ควรลดขั้นตอนให้น้อยลง โดยระบุกระบวนการให้เห็นชัดเจน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนสุดท้าย พร้อมทั้งยกตัวอย่างปัญหาที่เคยเจอ และวิธีการแก้ไขปัญหา อาทิเช่น กรณีผู้รับสิทธิย้ายมาจากพื้นที่อื่น ไม่รู้จักใครจะสามารถเป็นผู้รับรองให้ได้ เป็นต้น

8) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

เรื่องการรับลงทะเบียนเชื่อว่าท้องถิ่นมีความพร้อม เพราะปฏิบัติมาประมาณ 2 - 3 ปีแล้ว แต่เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจฯ และต้องปฏิบัติตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 จนถึงขั้นตอนสุดท้าย ก็จะต้องมีหลักสูตรทั้งหมดที่ พมจ. ดำเนินการหลังจากที่รับเรื่องจาก อปท. เช่น การคัดข้อมูล การติดตาม เป็นต้น ว่าต้องทำอะไรบ้าง และมีช่วงระยะเวลาเท่าไร รวมทั้งการประสานงานร่วมกับภาคีเครือข่าย

สำหรับการอบรมเกี่ยวกับข้อกำหนด ความคิดเห็นแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ เห็นด้วย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจอย่างชัดเจน และไม่เห็นด้วย แต่ควรเน้นการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่มากกว่า เพราะมองว่าไม่ใช่สาระสำคัญของการปฏิบัติงาน

9) ระบบการติดตามประเมินผล โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และควรให้หน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบ?

ระบบการติดตามประเมินผลควรเป็นบุคคลภายนอก เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย ฯลฯ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความโน้มเอียง หรืออาจเป็นกรม ดย. ในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเด็ก โดยจะต้องทำงานร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (กรม สด.) ทั้งนี้ อปท. มีการประเมินอยู่แล้วหลายเรื่อง แต่บางประเด็นไม่มีความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ เพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน เช่น การบำบัดน้ำเสียในลำคลอง เป็นต้น

● ผู้รับสิทธิโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดฯ

ผู้ปกครอง	สถานภาพ	อาชีพ	รายได้ ครัวเรือนต่อปี	จำนวน สมาชิกใน ครอบครัว	จำนวน บุตร	อายุบุตร ที่รับสิทธิ
คนที่ 1	มารดา	ค้าขาย	216,000	3	1	1 ปี 3 เดือน
คนที่ 2	มารดา	ค้าขาย	216,000	5	1	11 เดือน
คนที่ 3	มารดา (เฝ้าแม่)	ทำสวน	144,000	20	5	4 ปี, 3 ปี
คนที่ 4	มารดา (เฝ้าแม่)	รับจ้างทั่วไป	18,000	10	3	3 ปี 6 เดือน
คนที่ 5	มารดา (เฝ้าลาหู่)	ทำสวน	144,000	20	2	3 ปี, 1 ปี, 1 เดือน

จากการสัมภาษณ์ผู้ได้รับสิทธิเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ส่วนใหญ่ทราบเรื่องโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจากผู้นำ (สมาชิก อบต.) คนในชุมชน และสมัครเข้าร่วมโครงการผ่านทาง อบต. บางรายเคยมีปัญหาส่งเอกสารไปแล้ว แต่เอกสารหาย ทำให้ต้องสมัครรอบที่สอง และบางรายในปี 2563 ลงทะเบียนล่าช้ากว่าวันที่เด็กเกิด เพราะไม่ทราบสิทธิ ทำให้ไม่ได้รับเงินย้อนหลังแต่จะได้รับเงิน ณ วันที่ลงทะเบียน ซึ่งต่างจากผู้ที่ลงทะเบียนรับสิทธิ หลังจากลงทะเบียนไปแล้ว โดยเฉลี่ยผู้รับสิทธิใช้เวลาประมาณ 2-3 เดือนกว่าจะได้รับเงินอุดหนุน นานที่สุดคือ 1 ปี (จำนวน 3 ราย) ผู้รับสิทธิทุกคนเลือกรับเงินโดยการโอนผ่านเข้าบัญชี ซึ่งมีความสะดวกเพราะสามารถตรวจสอบผ่าน application ของธนาคารได้ด้วยตนเอง

ความคิดเห็นของผู้รับสิทธิต่อการถ่ายโอนภารกิจเงินอุดหนุนให้ อบต. รับผิดชอบแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ไม่มีข้อกังวล โดยมองว่าเป็นเรื่องที่ดี เพราะทำให้คนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงสิทธิได้ง่าย มีความสะดวก และดูแลได้อย่างทั่วถึงมากกว่า หรือเมื่อเกิดปัญหาเกิดขึ้นก็สามารถเดินทางเข้ามาที่ อบต. ได้เลย สามารถตรวจสอบและสอบถามด้วยตัวเองได้ง่าย

กลุ่มที่ 2 มีข้อกังวลว่าหากมอบหมายให้ อบต. ดำเนินการอาจจะทำให้เกิดความล่าช้า เพราะเคยมีประสบการณ์ลงทะเบียนผ่าน อบต. แล้วได้รับอนุมัติเงินอุดหนุนล่าช้ามาก ต้องติดตามสอบถามอยู่ตลอด เมื่อเปลี่ยนมาลงทะเบียนที่ พมจ. โดยตรง ใช้เวลาไม่นานก็ได้รับการอนุมัติเงินอุดหนุนเลย

การสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่ดีตามมาตรฐาน ผู้รับสิทธิส่วนใหญ่มีความเห็นว่าทุกวันนี้ได้รับการสนับสนุนจาก อบต. ดีอยู่แล้ว รวมทั้งเด็กได้รับสิทธิทั้งการเข้ารักษาพยาบาลและการศึกษา แต่เงินอุดหนุน 600 บาท ยังไม่เพียงพอ เพราะค่าครองชีพในปัจจุบันสูงขึ้น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ คือ ควรแจ้งข่าวสาร หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการหรือโครงการที่ดีต่างๆ

หัวข้อการฝึกอบรมเพื่อให้การเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่ดี ผู้รับสิทธิส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็น เพราะโดยปกติจะมี อสม. อบต. หรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ช่วยดูแลอยู่แล้ว อาทิเช่น พัฒนาการของเด็ก อันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับเด็ก (เด็กตกน้ำ เด็กตกถ่อ) เป็นต้น

การติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าหากสอบถามกับผู้รับสิทธิโดยตรง ส่วนใหญ่จะไม่ตอบความจริง อย่างไรก็ตามการลงทะเบียนก็มีหลักเกณฑ์เพื่อคัดกรองอยู่แล้ว และผู้ได้รับสิทธิส่วนใหญ่ก็ต้องนำเงินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับเด็กอย่างแน่นอน

ข้อเสนอแนะ ควรปรับจำนวนเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดให้เป็นแบบขั้นบันได (600 บาท, 800 บาท, 1,000 บาท) เหมือนกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยใช้วิธีการคัดกรองพิจารณาจากความจำเป็นของผู้รับสิทธิ

4.12 ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 1 ธันวาคม 2563 เวลา 14.30-15.30 น.

1) ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ในหลักการเป็นเรื่องที่ดี หมายความว่าท้องถิ่นจะได้ดูแลกลุ่มคนที่อ่อนไหวเพิ่มขึ้น ผ่านการให้เงินช่วยเหลือ

2) ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดหรือไม่ อย่างไร?

คิดว่าทั้งมีศักยภาพและไม่มีศักยภาพ ต้องแยกมอง และต้องดูหลายอย่างประกอบกัน จะใช้ประเภทเป็นตัวกำหนดไม่ได้ เช่น บาง อบต. มีเงินเป็นร้อยล้าน คนมีเป็นร้อย หรือบาง อบต. ก็เล็กมาก และไม่มีกองสวัสดิการ ก็จะมีปัญหา คือ ต้องเอาคนที่ไม่รู้เรื่องไปทำงาน ถ้าโดยรวมระดับเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองไม่ใช่ปัญหา แต่ถ้าเป็นเทศบาลตำบลหรือ อบต. จะเอาประเภทเป็นตัวชี้วัดอย่างเดียวไม่ได้ เรื่องศักยภาพต้องดูกันอีกที

3) ท่านคิดว่าความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเหมือนหรือแตกต่างจากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือไม่ อย่างไร?

เข้าใจว่าทุกวันนี้มีความหลากหลาย เกณฑ์เป็นมาตรฐานกลาง แต่วิธีการปฏิบัติ เช่น วิธีการจ่ายเงินให้มารับเองหรือเจ้าหน้าที่มอบให้ ตรงนี้จะเป็นอิสระ ถ้าเป็นรูปแบบของเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดก็น่าจะทำเหมือนกัน แต่ปัญหาคือข้อมูลของเด็กแรกเกิดจะมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย เพราะเมื่อพ้น 6 ปี ก็ต้องมาทำใหม่ ซึ่งตรงนี้ก็ตรงกันข้ามมากกว่า หากเป็นกรณีเป็นผู้สูงอายุถ้าเกิดเสียชีวิตก็จะไม่จำหน่ายและอยู่ในฐานระบบไปเรื่อยๆ เท่าที่ฟังเสียงของท้องถิ่น ในกลุ่มข้าราชการอาจจะมองว่าเป็นงานที่เพิ่มภาระ ต้องเหนื่อยเพิ่มขึ้น แต่ฝ่ายการเมืองอยากรับ เพราะ 1) ได้มีงานเพิ่มขึ้น และ 2) มีนโยบายที่เป็นตัวเงินที่ลงไปสู่ประชาชน มีหลายหน่วยงานที่มีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว คนไม่ไปลื้อกับงานที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็น 2 มุมมองที่ต่างกันของท้องถิ่นเรื่องเงินอุดหนุน

4) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ท่านมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

เนื่องจากภารกิจมีหลากหลายด้าน พอมีหน่วยงานรัฐที่คิดว่าท้องถิ่นทำได้ดีกว่า ก็มีความพยายามที่จะถ่ายโอนภารกิจ พอถ่ายโอนมาเข้า และท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดเรื่องบุคลากรก็จะรับไม่ไหว เพราะเป็นลักษณะงานฝากที่ไม่ได้เริ่มมาจากท้องถิ่น แต่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มาจากหน่วยงานต่างๆ แต่พอถ่ายโอนภารกิจแล้วจะถือว่าเป็นภารกิจของท้องถิ่นแล้ว ไม่ใช่ภารกิจหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

เท่าที่ถามปลัด จะมั่นใจว่าเป็นการทำงานที่ไม่ค่อยมีปัญหา เพราะมีรูปแบบการทำงานใกล้เคียงกับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์ ทุกอย่างเป็นระบบ และโอนผ่านบัญชีหมด ก็แค่แจ้งธนาคาร ซึ่งจะมีช่องทางที่ set ระบบไว้แล้ว ไม่ได้ลำบาก ที่ลำบากคือ เรื่องการขึ้นทะเบียน ซึ่งจะต้องมาพิสูจน์ แต่เท่าที่ทำมาแล้ว 3 ปี ก็ไม่ได้มีปัญหาอะไร ก็น่าจะทำได้ แต่หลายเรื่องก็มีปัญหา เช่น ผังเมืองจะมีปัญหามาก เพราะถ่ายโอนมาแต่งงาน ไม่ได้ถ่ายโอนคนมาด้วย ซึ่งลักษณะงานแบบนี้จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ แต่เรื่องการถ่ายโอนภารกิจเด็กแรกเกิดน่าจะเบาใจได้ ไม่น่าจะมีข้อกังวลอะไรมาก

5) มาตรฐานในการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

ภาระหน้าที่ของท้องถิ่นจะรับผิดชอบเรื่องศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอยู่แล้ว ดังนั้นถ้าจะให้ท้องถิ่นต้องรู้เรื่องพัฒนาการของเด็กด้วย น่าจะเป็นเรื่องที่ยาก เพราะโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ส่วนใหญ่อยู่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข (สธ.)

6) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ? หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ควรมีบทบาทกำกับดูแลหรือหนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดให้ได้มาตรฐานหรือไม่ อย่างไร?

ส่วนที่ยังอ่อน คือ การติดตามพัฒนาการเด็ก เพราะที่ผ่านมาทำงานเชิงรับอย่างเดียว ไม่ได้ดูว่า ‘เมื่อให้เงินไปแล้วมีผลลัพธ์อย่างไร’ ก็จะเป็นเรื่องที่ยากว่า ‘การติดตามท้องถิ่นจะสามารถได้ขนาดไหน’

บทบาทในการกำกับดูแลหรือหนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือต้องมาเติมองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ เพราะโดยส่วนใหญ่ไม่มีกองสาธารณสุข ก็จะไม่มีความเข้าใจเรื่องพวกนี้ แต่จะเป็นคนที่จบนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ที่โดนเอาแผนงานนี้ไปฝากไว้ด้วย ถ้าไม่มีนักพัฒนาชุมชน แม้กระทั่งครูก็อาจจะไม่รู้เกี่ยวกับเรื่องพัฒนาการเด็กเพื่อเติมเต็มการเรียนรู้ในช่วงที่พร้อมรับ

7) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

คู่มือจะเป็นการสร้างมาตรฐานกลาง ซึ่งจะทำให้ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ลดความเหลื่อมล้ำได้ตั้งแต่การลงทะเบียน และแนะนำไปเลยพัฒนาการมีกี่ด้าน และผู้ปกครองได้เงินไปแล้วจะเอาไปทำอะไรได้บ้าง

8) ระบบการติดตามประเมินผล โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบ?

การติดตามประเมินผลโครงการฯ ขอดังเป็นข้อสังเกตไว้ว่า ‘เงินที่ให้ไปเพื่อนำไปใช้ในเชิงพัฒนาการของลูกจริงหรือไม่’

4.13 กรุงเทพมหานคร

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : ตอบกลับทาง e-mail (child_welfare_bkk@hotmail.com)

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล : นายชาคร ทิวทัศน์ นักสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติการ สำนักพัฒนาสังคมกรุงเทพมหานคร

1) บทบาทของกรุงเทพมหานครในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

บทบาทของกรุงเทพมหานคร ดำเนินการรับลงทะเบียนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดอย่างต่อเนื่องตามระเบียบกรมกิจการเด็กและเยาวชนว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด พ.ศ. 2562 โดยใช้แบบคำร้องขอลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (ดร.01) และแบบรับรองสถานะของครัวเรือน (ดร.02) พร้อมติดประกาศ 15 วัน ก่อนบันทึกข้อมูลเบื้องต้นตามแบบคำร้องขอลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (ดร.01) เฉพาะรายการ ได้แก่ ชื่อ นามสกุล เลขประจำตัวประชาชนของผู้ลงทะเบียนและเด็กแรกเกิดเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และจัดส่งเอกสารให้กรมกิจการเด็กและเยาวชนดำเนินการต่อไป

อาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร (อสส.) คณะกรรมการชุมชนของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับรองคนที่ 1 ในแบบรับรองสถานะของครัวเรือน (ดร.02) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดไม่มีผู้รับรองคนที่ 1 ให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการขึ้นไปหรือเทียบเท่าที่ปฏิบัติหน้าที่ในกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับรองได้

ประธานชุมชน ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการขึ้นไป หรือเทียบเท่าเป็นผู้รับรองคนที่ 2 ในแบบรับรองสถานะของครัวเรือน (ดร.01)

กรุงเทพมหานครจะดำเนินการรวบรวมจัดส่งรายชื่อเด็กแรกเกิดและผู้ปกครองที่ได้รับเงินอุดหนุน เพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ให้ศูนย์บริการสาธารณสุข สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร เพื่อติดตามพัฒนาการเด็กต่อไป

2) กรุงเทพมหานครมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ

ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร ยังขาดทรัพยากรในการดำเนินการ เนื่องจากบุคลากรมีจำกัด งบประมาณไม่ได้รับการจัดสรรเพื่อรองรับการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดทั้งระบบ ในกรณีที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ถ่ายโอนภารกิจนั้น ควรถ่ายโอนมาพร้อมกับบุคลากรและทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.14 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 3 ธันวาคม 2563 เวลา 15.00-17.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

1. นายวรพงศ์ อุตทานนท์ตรี ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ
2. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวค.นพ.ชพ)

1) บทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

ข้อ 1 แทนที่จะถามคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรถามไปที่บอร์ดคณะกรรมการส่งเสริมเด็กและเยาวชนแห่งชาติ หรืออธิบดีกรม ดย. ที่เป็นฝ่ายเลขาฯ เพราะเดิมทีเรื่องนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นยังไม่เคยปฏิบัติ แต่เป็นเรื่องที่กรม ดย. ทำอยู่ เพราะฉะนั้นต้องดูว่าในการที่จะเปลี่ยนไปให้คนอื่นทำแทน การกระจายอำนาจเป็นเรื่องถ่ายโอน หรือ เปลี่ยนมือในการทำภารกิจ เดิมราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเห็นว่าอาจจะไม่คุ้มค่า ขั้นตอนระยะเวลายืด ยาว การโอนไปให้ท้องถิ่นทำอาจจะมีประสิทธิภาพมากกว่า หรือว่าต้นทุนประหยัดกว่า หรือสายการบังคับบัญชาสั้น กว่า จะได้รับบริการที่รวดเร็วกว่า จึงมีแนวคิดในเรื่องนี้ควรให้ อบต. ซึ่งอยู่ใกล้ชิดประชาชนดำเนินการแทน กรม ดย.

ปัญหาเดิมที่กรม ดย. เคยมีในการดำเนินการ ต้องให้กรม ดย. เคลียร์ให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการถ่ายโอน แต่ ถ้าบางปัญหาไม่สามารถเคลียร์ได้ หรือเป็นปัญหาระดับนโยบาย รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีที่จะต้องพิจารณาตัดสินก็ ควรเขียนไว้ด้วยก่อนที่จะเปลี่ยนมือ หรือเปลี่ยนผ่าน เพราะฉะนั้นต้องสามารถค้นหาทิศทางที่กรม ดย. ดำเนินการ อยู่ว่า ‘มีปัญหาอะไร’ เช่น กรณีเด็กแรกเกิดที่จะให้เป็นรัฐสวัสดิการ เพื่อดูแลเด็กแรกเกิด วงเงินเพียงพอหรือไม่กับ ค่าครองชีพในปัจจุบัน เหมือนกับการขยายแนวความคิดเหมือนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เคยให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้ แต่ ต่อมารัฐบาลให้ทุกคนเลย เดิมที่กรมประชาสัมพันธ์เป็นคนทำ นโยบายตรงนี้เป็นปัญหาอุปสรรคที่ต้องทบทวน ใหม่ที่จะต้องเข้าไปสู่คณะรัฐมนตรีพิจารณา หรือกรม ดย. คิดว่า ‘ดีอยู่แล้ว’ กรม ดย. เคยทำอย่างไรเวลาโอนไปยัง ท้องถิ่นก็ทำอย่างนั้น จะเป็นส่วนหนึ่งของคู่มือว่า ‘กรม ดย. ดำเนินการอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร’ เมื่อ ถ่ายโอนภารกิจไปยังท้องถิ่นแล้ว ‘ปัญหาอุปสรรคนี้จะหมดไปหรือไม่ หรือยังมีปัญหาที่ค้างคาอยู่’

2) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

เห็นว่าท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดประชาชน และท้องถิ่นมีฐานข้อมูล อนาคตทุกท้องถิ่นจะต้องทำเรื่องทะเบียนเกิด ทะเบียนสมรส ทะเบียนชื่อบุคคล หรือทะเบียนบ้าน อำเภอก็ต้องถ่ายโอนภารกิจงานพวกนี้ไปให้ท้องถิ่น จะเห็นว่า เทศบาลนคร เทศบาลเมืองใหญ่ๆ สามารถจดทะเบียนเด็กแรกเกิด ทำสูติบัตร ทำบัตรประชาชน ทำทะเบียนราษฎร์ ได้แล้ว แต่ อบต. เล็กๆ ยังไม่ได้ทำ แต่ในอนาคตจะเสริมบทบาทให้ อบต. หรือเทศบาลเล็กๆ ทำเหมือนเทศบาล เมือง หรือเทศบาลนคร จะเป็น one stop service

แต่จะมีส่วนหนึ่งที่อาจจะจะเป็นจุดบกพร่อง ต้องให้กรม ดย. หรือกระทรวง พม. มาช่วยเสริม คือ เรื่องการกำกับดูแล เช่น ท้องถิ่นทำทะเบียนเด็กเกิดเอง แต่เวลาจ่ายมีระบบการตรวจสอบ/ตรวจฐานข้อมูลหรือไม่ เพราะเคยมีเรื่องเบี้ยยังชีพผู้พิการ ปรากฏว่าไม่พิการจริง แต่เบิกเบี้ยความพิการทุกปี เพราะฉะนั้นหน่วยงานเจ้าของภารกิจหรือหน่วยงานที่ดูแลทางด้านกฎหมายต้องมีหน้าที่ในการกำกับติดตามดูแลด้วยว่า ‘มอบงานให้ทำแล้วมีกระบวนการติดตาม’ เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามระเบียบ แต่ข้อดี คือ จะเป็น one stop service เพราะท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด การจ่ายเงิน และการเบิกเงินในระบบงบประมาณจึงรวดเร็วกว่าที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่

แนวคิดนี้คณะกรรมการฯ อาศัยอำนาจในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2550 จนถึงปี 2560 กำหนดว่า หน่วยงานรัฐในการจัดการให้บริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะ คือ อปท. เพราะฉะนั้นทิศทางในการบริหารจัดการประเทศ ราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคต้องเป็น regulator และท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ งานด้านสวัสดิการสังคมหรือด้านการสงเคราะห์ น่าจะเป็น อปท. ที่อยู่ในพื้นที่ เพราะว่ามีฐานข้อมูลประชากรในทะเบียนราษฎร์ ชื่อบุคคลทะเบียนเกษตรกร ส่วนราชการควรทำเรื่องมาตรฐานหรือด้านวิชาการเพื่อกำกับดูแลท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน ยกตัวอย่างเช่น เบี้ยยังชีพผู้พิการจ่ายผ่าน อปท. เพราะฉะนั้นเรื่องศูนย์บริการคนพิการ หรือการพัฒนาอาชีพคนพิการ หรือผู้สูงอายุก็ควรจะให้ไปที่ อปท. ทำด้วย

3) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

ข้อกังวลเรื่องใหญ่ คือ 1) งบประมาณ ถ้าภารกิจไปท้องถิ่น รัฐบาลต้องใช้งบประมาณก้อนนี้ท้องถิ่นไปด้วย ไม่ใช่ให้เอาเงินรายได้ หรือภาษีของตัวเองมาจ่ายให้กับเด็กแรกเกิด เพราะถ้าท้องถิ่นใดมีเด็กจำนวนมาก ก็จะได้รับผิดชอบไม่ไหว ซึ่งเงินที่จะอุดหนุนเด็กแรกเกิดมันเป็นภาระของท้องถิ่น ต่อคนประมาณ 50,000 กว่าบาทต่อคน ถ้าเป็นเทศบาลใหญ่ๆ หรือ กทม. ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่เป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่ ก็จะมีผูกพัน 6 ปี และเป็นเงินไม่ใช่น้อย ก็เหมือนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เมื่อก่อนจ่ายให้เฉพาะคนยากไร้ พอโอนภารกิจมาที่ท้องถิ่น ครม. หรือรัฐบาลประกาศให้จ่ายทุกคน แต่เม็ดเงินอยู่ในท้องถิ่น เพราะฉะนั้นก็ต้องดึงเงินส่วนอื่นมาจ่าย มันเป็นภาระระยะยาวสำหรับการจะเป็นรัฐสวัสดิการ ถ้าอนาคตเงินเด็กแรกเกิดต้องจ่ายทุกคน จะเป็นปัญหาหนักสำหรับท้องถิ่นเลย

อีกเรื่องที่มีปัญหา คือ 2) การใช้ดุลยพินิจในหลักเกณฑ์ ทางกรม ดย. จะต้องกำหนดว่า ‘เด็ก ผู้ปกครอง พ่อแม่ คนที่จะต้องรับรองเด็กแรกเกิด มีคุณสมบัติอย่างไร และตามที่กรม ดย. ปฏิบัติมามีปัญหาหรือไม่’ และการที่ให้

ท้องถิ่นจ่ายเงิน ก็ไม่ควรให้ท้องถิ่นรับรอง เพราะหลักกฎหมายต้องมีการถ่วงดุล เพื่อไม่ให้เบ็ดเสร็จจบที่เดียว หรือ อาจจะมีการกำกับดูแล เพื่อรายงานผลว่า ‘สิ่งที่ดำเนินการเบิกเงินหลวงออกไป เด็กมีอยู่จริงไหม เด็กมีคุณสมบัติตามที่ประกาศจริงไหม’

เรื่องบุคลากรจะเป็นระบบอัตโนมัติอยู่แล้วว่า ‘ถ้ามีงบประมาณเพิ่มขึ้น กฎหมายท้องถิ่นจะกำหนดไว้ว่า สามารถจ้างบุคลากรงบรายจ่ายประจำได้ไม่เกิน 40% ของรายได้’ ในเมื่อมีงานเพิ่มขึ้น มีงบประมาณเพิ่มขึ้น ก็สามารถเพิ่มบุคลากรได้ ทุกท้องถิ่นชอบบ่นทำนองนี้ แต่ในข้อเท็จจริง เวลาไปดูที่สำนักงาน ว่างไปหมด ไม่รู้คนไปไหน การทำงานก็ไม่ได้มีความยุ่งเหมือนราชการส่วนภูมิภาคที่ให้บริการประชาชน ยังมีความว่างงานอยู่ บางที่มีคนมากกว่างานด้วยซ้ำไป คนๆ หนึ่งต้องการทำงานเพียงอย่างเดียว มันไปไม่ได้ เพราะคนๆ หนึ่งเหมือนลงไปอยู่ในหน่วยปฏิบัติ/หน่วยท้องถิ่นต้องการมีความชำนาญในหลายๆ ด้าน ซึ่งการทำงานของปลัดท้องถิ่นเหมือนการเป็น ปลัดกระทรวง 21 กระทรวง และข้าราชการท้องถิ่นต้องรู้กฎหมายหลายฉบับมากที่สุด ฉะนั้นคนๆ หนึ่งจึงต้องรับผิดชอบหลายงาน ไม่จำเป็นที่จะต้องทำเรื่องเด็กแรกเกิดเพียงคนเดียว เพราะถ้าบาง อบต. เดือนหนึ่งมีเด็กเกิดแค่ 2 คน คนๆ หนึ่งก็ไม่ต้องทำงานอย่างอื่นเลย

และข้อกังวลที่ 3) คือ การโยกย้ายภูมิลาเนาหรือถิ่นที่อยู่ของเด็กในการที่จะจ่ายเงินตามไป การปิดทะเบียนเก่า และเปิดทะเบียนใหม่ ‘จะมีระบบการส่งต่ออย่างไร’ เดิมทีงานตรงนี้อยู่ที่กรม ดย. ถึงจะโยกย้ายอย่างไร ข้อมูลก็อยู่ที่กรม ดย. กรมเดียว แต่เมื่องานถ่ายโอนภารกิจไปที่ อบท. จำนวน 7,850 แห่ง ข้อมูลจะไม่ link กันแล้ว เพราะต่างคนต่างจ่าย สมมติว่า เด็กแจ้งเกิดที่เทศบาลหนึ่ง ต่อมาย้ายตามพ่อไปอีกจังหวัดหนึ่ง แต่ยังอยู่ในเกณฑ์ที่รับเงินอุดหนุนอยู่ และไปขอขึ้นทะเบียนกับจังหวัดหนึ่ง ซึ่งยังไม่ได้ไปยกเลิกพื้นที่เก่า อาจจะมีการจ่ายเงินซ้ำซ้อน หรือเกิดช่องว่างในการจ่ายเงินได้ แต่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในปัจจุบันก็มีระบบนี้ ที่มีการโยกย้าย และคู่มือต้องมีความชัดเจนจะต้องไม่เหมือนกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ผ่านมา เพราะมีการจ่ายทั้งแบบโอนเข้า e-payment และเงินสด เพราะหลายที่ถนัดรับเงินจาก อบท. มากกว่า และ อบท. ก็มีความสุขที่จะจ่ายเงิน ถ้าเป็น e-payment อบท. ก็จะมีคำถามว่า ‘โอนภารกิจเรื่องนี้มาทำไม’ กรม ดย. ทำเองก็ได้ ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้ อบท. ตรงนี้อาจจะเขียนเป็นทางเลือกและรับปากความเห็นว่า ‘ผู้แทนท้องถิ่นชอบระบบไหน และระบบไหนมีประสิทธิภาพดีกว่ากัน’ บางที e-payment ที่ส่วนกลางคิด ก็อาจไม่สอดคล้องกับบริบทของคนในชนบท

นายวรพงศ์ อุตทานนท์ตรี ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ

e-payment รัฐจะคุมได้ ไม่มีความซ้ำซ้อนและไม่เกิดปัญหาแน่นอน แต่จะเกิดความไม่สะดวกกรณีที่ผู้รับสิทธิอยู่ไกล

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

คนพวกนี้บางทียากไว้จริงๆ การเปิดบัญชีก็เพื่อต้องการรับเงิน 600 บาท ซึ่งไม่มีเงินอื่นเข้าเลย และต้องเสียค่าธรรมเนียมอีก 100 บาท เพื่อไปกดเงิน 600 บาท ทำให้เหลือ 500 บาท โดยเฉพาะตามชนบท

4) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ? หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ควรมีบทบาทอย่างไร ?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.พ)

หน่วยงานต่างๆ ก็มีหน้าที่ และกรม ดย. ก็รับรองสิทธิ คือ ทำฐานข้อมูลเพื่อเอาเงินจากกรมบัญชีกลาง จากสำนักงบประมาณ โดยให้กรมการปกครอง หรือท้องถิ่นในพื้นที่ช่วยรับรอง เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว งานบางงานควรยุติลงไป เช่น กรมการปกครอง งานทะเบียนราษฎร งานรับแจ้งเกิด-ตาย หรือกรมอนามัย ก็ควรตัดภารกิจนี้ออกไป เพราะตอนนี้เรื่องอนามัยเด็กจนกระทั่งถึงเรื่องการศึกษาเด็ก จบอยู่ที่ท้องถิ่นหมดเลย แต่อาจจะไม่จบถึง 6 ปี แต่เป็น 4 ปี ก่อนเข้าอนุบาล เพราะศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทำจนถึง 4 ปี พออนุบาล 5-6 ปี จะเป็นกระทรวงศึกษาธิการทำ แต่บางท้องถิ่นหรือเทศบาลใหญ่ๆ ทำตั้งแต่ 2 ปี จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนเทศบาล เพราะฉะนั้นจะดูแลเด็กตั้งแต่แรกเกิดไปจนถึงจบการศึกษามัธยมศึกษาปีที่ 6 เลย ทุกภารกิจทำหมด และบางเทศบาลที่มีเงิน เมื่อเด็กเกิด จะซื้อเป็น set ของขวัญให้เด็กทุกคนเลย

กรม ดย. ก็ควรมีหน้าที่ในการกำกับติดตามและจัดทำมาตรฐาน รวมทั้งพัฒนาหลักเกณฑ์ แนวทาง หรือคุณสมบัติให้ทันกับสถานการณ์โลกว่า ‘ถ้าอนาคตไม่มีผู้ยากจนแล้ว เกณฑ์ตรงนี้ต้องพัฒนาหรือไม่’ เพราะตอนนี้ให้เฉพาะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ถ้าเกิดอนาคตค่าเงินสูงขึ้น อนาคตก็ต้องปรับ คนที่จะต้องออกเกณฑ์ตรงนี้ก็คือ กรม ดย. เพื่อกำหนดคุณสมบัติเด็กที่จะต้องได้รับสวัสดิการสังคม

ความคิดเห็นส่วนตัวที่ทำงานด้านนี้ คิดว่าเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดมีความซ้ำซ้อน เพราะท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวง ศธ. เด็ก 2-6 ปี ต้องได้รับการเรียนหนังสือ กระทรวง ศธ. เมื่อก่อนให้เงินค่าอาหารกลางวัน และนมเฉพาะเด็กยากไร้ แต่ตอนนั้นนมให้กินฟรีจนถึง ป.6 ไม่ว่าโรงเรียนรัฐหรือเอกชน นมหัวละ 12 บาท ต่อวัน นอกจากนี้ยังมีค่าอาหารกลางวัน เมื่อก่อนให้จานละ 6 บาท ปัจจุบันน่าจะ 20 บาท ซื้ออาหารกลางวันให้เด็ก เมื่อก่อนเฉพาะเด็กที่ยากจน แต่ตอนนี้ให้เด็กทุกคนแล้ว เพราะฉะนั้นเด็กประถมศึกษาได้กินอาหารกลางวันฟรีหมดทั่วประเทศไทย ท้องถิ่นก็บอกว่า ‘บางทีเด็กก็เปื้อนม เอาไปซื้อไข่ หรือขนมปังได้ไหม ทำไมต้องนมเท่านั้น’ รัฐบาลก็ตอบออกไปว่า ‘ที่ต้องนมเท่านั้น เพราะเกิดภาวะนมล้นตลาดในประเทศไทย ก็เลยต้องให้เด็กกินนม’ และให้สหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทยมา zoning เรื่องเอานมส่งโรงเรียน รัฐบาลให้เฉพาะเด็กไปโรงเรียน ช่วงปิดเทอมไม่ให้ ปรากฏว่าล้นตลาดอีกมาเท่าที่ทำเนียบรัฐบาลช่วงปิดเทอม ทุกวันนี้ปิดเทอมเด็กต้องเอานมกลับบ้านด้วย แก้ไขปัญหามล้นตลาด สรุปแล้วได้กินทั้งปี อันนี้ไม่ใช่เรื่องการส่งเสริมการศึกษาแต่เป็นเรื่องงานสวัสดิการสังคม ซึ่งเรื่องนี้ก็เหมือนกัน ถ้าวัตถุประสงค์ UNICEF บอกว่า ‘เด็กขาดแคลนสารอาหาร’ มันก็จะไม่ขาดแคลนแล้วถ้าเด็กอยู่ในระบบ

ปัญหาในท้องถิ่น คือ พ่อแม่เอาเงินไปใช้ เพราะเด็กยังใช้เงินไม่เป็น ก็จะเกิดภาวะคุณสมบัติรายได้น้อย เด็กอยากจน ไม่ใช่ยากจน เพราะผู้ปกครองสั่งให้จนเพื่อที่จะรับเงิน ก็จะลำบากหรือคนการันตีว่า ‘จนหรือไม่จนจริง’ เกณฑ์หรือแนวทางควรที่จะทบทวนเป็นประจำ สม่่าเสมอ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือเศรษฐกิจสังคมไทย หรือสังคมโลก แต่ถ้าเป็นถัวหน้าและ e-payment ก็ไม่จำเป็นที่จะโอนไปให้ อบต. เพราะเป็นรัฐสวัสดิการ เงินของ อบต. ก็คือเงินของรัฐบาลที่รัฐบาลตั้งงบประมาณผ่าน อบต. ไปจ่ายให้

ตอนนี้ท้องถิ่นบอกว่า ‘ค่าตอบแทน อสม. หรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเอาคืนไปได้ไหม ท้องถิ่นไม่ยอมทำภารกิจนี้แล้ว’ แต่วงเงินที่ให้ท้องถิ่นหลายหมื่นล้านเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่ต้องเอาไป เพราะในกฎหมายท้องถิ่นจะต้องได้รับเงินเป็นเปอร์เซ็นต์ต่อสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ปัจจุบันร้อยละ 29 มีประมาณ 800,000 ล้านกว่าบาท เงินจะอยู่ในท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นไม่ยอมเอาภารกิจ เพราะจะได้เอาเงินไปทำภารกิจอื่น แต่เมื่อเข้ามาให้ทำภารกิจนี้ ก็ไม่ยอมทำในเมื่อจ่าย e-payment หมดแล้ว

เดิมที พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณปี 2502 ยังไม่ได้เขียนเรื่องท้องถิ่นไว้รับงบประมาณโดยตรง แต่ปัจจุบันมี พ.ร.บ. งบประมาณปี 2561 ที่กำหนดว่า ‘ท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณโดยตรง’ แต่ตอนนี้ของสำนักงานงบประมาณ หรือ กรมบัญชีกลาง ยังไม่สามารถออกแบบระบบเพื่อจะรองรับการของงบประมาณ หรือการรับงบประมาณของ อบต. ซึ่งมีจำนวนมากถึง 7,850 แห่งได้ ที่ผ่านมามีปี 2563 ให้ อบจ. 76 แห่ง เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ประมาณ 100 กว่าแห่ง รับงบประมาณโดยตรงได้แล้ว ที่มีจำนวนมากคือ เทศบาลตำบล 1,000-2,000 กว่าแห่ง อบต. 4,000-5,000 กว่าแห่ง ช่วงเปลี่ยนผ่านกรม ดย. ควรให้ท้องถิ่นรายงาน กรม ดย. และกรม ดย. รวบรวมข้อมูลส่งให้สำนักงานงบประมาณ หรือกรมบัญชีกลางไปพลาถก่อน

นายวรพงศ์ อุตทานนท์ตรี ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ

เหตุที่ยังเป็นร่างอยู่ก็คือจนกว่าสภาฯ จะผ่านและประกาศเป็นราชกิจจา จึงจะออกมาเป็นแผนได้

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

เมื่อ ครม. ให้ความเห็นชอบร่างแผนฯ 3 แล้ว ขั้นตอนต่อไปจะรายงานให้ 2 สภาฯ ทราบ เมื่อทราบแล้วก็ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้ทันทีนับตั้งแต่วันที่ประกาศ เพราะฉะนั้นถ้าเริ่มดำเนินการในวันที่ประกาศก็จะดำเนินการไม่ทัน แต่ถ้ามีนโยบายชัดเจน แน่ชัดแล้วว่า ‘จะต้องดำเนินการตามแผนฯ’ ก็สามารถที่จะเตรียมความพร้อมในส่วนของกรม ดย. ไว้ก่อนได้เลย และส่วนของกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทยว่าต้องทำอะไร กระทรวง พม. ก็ต้องออกร่างประกาศ กฎกระทรวงเตรียมไว้เลย เพราะตอนนี้เวียนมิติไปทุกกระทรวง ทบวง กรมหมดแล้ว ตอนนี้รอรับฟังความคิดเห็นที่เสนอเข้ามาภายในสิ้นเดือนพฤศจิกายน 2563 (ประมาณ 2 สัปดาห์ในการพิจารณา)

นอกจากนี้ พมจ. ก็เป็น stakeholder ที่สำคัญในการที่จะเปลี่ยนมือ/เปลี่ยนภารกิจ และอนาคต พมจ. ก็ควรเป็น regulator เรื่องนี้ในการกำกับดูแลท้องถิ่น เพราะ กรม ดย. คงไม่มีเวลาตระเวนไปทุกท้องถิ่น/ทุกจังหวัด เพื่อติดตามก็ต้องใช้ พมจ. เป็นกลไกในการลงพื้นที่

นายวรวงศ์ อุตทนนท์ตรี ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ

ตอนนี้เรื่องทุกอย่างไปอยู่ที่ กรม. แล้ว น่าจะไม่เกิน 1 เดือนที่ กรม. จะพิจารณาเรื่องนี้ รอฝ่ายเลขานุการรวมความเห็นเสนอประกอบเรื่องเข้า กรม.

5) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดอย่างไร?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ด้านการเงิน การจัดสรรงบประมาณให้ อบท. ในโครงการอุดหนุนเด็กแรกเกิด อาจจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนทั่วไปที่จะให้ อบท. จ่ายให้เด็ก และกำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้กรม ดย. และ พมจ. มีหน้าที่กำกับในเชิงภารกิจของท้องถิ่นเพื่อทำให้ได้มาตรฐานด้วย

6) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

website สำนักงานมีภารกิจถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 จำนวน 245 ภารกิจ มีคู่มือปฏิบัติงาน 24 เล่ม (http://www.odloc.go.th/web/?page_id=10077) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 มีคู่มือ 29 เล่ม(http://www.odloc.go.th/web/?page_id=10095) ควบคุมจากคู่มือที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันว่าคู่มือการปฏิบัติงานจะมีหน้าตาอย่างไร

เนื้อหาของคู่มือฯ ควรมี 1) วิธีการปฏิบัติงาน 2) ก่อนถ่ายโอนภารกิจมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และ กรม ดย. แก้อย่างไร 3) แบบฟอร์มมีอะไรที่เกี่ยวข้องบ้าง ที่จะต้องให้ อบท. ไปทำแทน กรม ดย. และ พมจ. อีกส่วนหนึ่งก็คือ 4) ปัญหาข้อผิดพลาดที่พบบ่อยในการปฏิบัติงานซ้ำซากมีเรื่องอะไรบ้าง เพื่อลดภาระที่จะตอบข้อหารือ

7) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

คงไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือฯ แต่จะช่วยในการตรวจดูคู่มือฯ เพราะสำนักงานกรรมการกระจายอำนาจฯ มีคณะอนุกรรมการบริหารแผนการกระจายให้แก่ อบต. เป็นคณะกรรมการใหญ่ เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจให้ อบต. ภารกิจไหนที่จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิบัติก็จะมีหนังสือแจ้งส่วนราชการนั้นเพื่อประชุมหารือร่วมกัน กำหนดแนวทางจัดทำคู่มือฯ และจะตรวจดูว่าคู่มือฯ ที่ให้ไปทำ อบต. เมื่อศึกษาแล้วสามารถปฏิบัติงานตามนั้นได้หรือไม่ ในคณะอนุกรรมการฯ จะมีผู้แทนสมาคม อบต. อยู่ด้วยก็จะช่วยพิจารณาคู่มือเพื่อให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

8) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) ที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

คู่มือที่ออกแบบมามีความซับซ้อนยุ่งยากหรือไม่ที่จะให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไปดำเนินการปฏิบัติงาน ถ้ามีความซับซ้อนยุ่งยาก ก็ควรจะมีหลักสูตรการฝึกอบรม แต่ถ้าอ่านแล้วสามารถทำความเข้าใจได้โดยไม่ต้องฝึกอบรม แต่เปิดช่องทางให้สอบถาม แต่หากมีหลักสูตรการฝึกอบรม ก็ควรบูรณาการหลักสูตรการฝึกอบรม หลักสูตรสำหรับผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และคนที่ทำเรื่องนี้ หรืออาจจะเชิญหลายหน่วยงานมาพูดคุยกัน ให้คนที่มาอบรมฟังครั้งเดียว เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดอาจมีเนื้อหา 2 ชั่วโมง และอีก 2 ชั่วโมงเป็นเรื่องสภาเด็ก และอีก 2 ชั่วโมงเป็นเรื่องผู้สูงอายุ อาจจะจัดโดยกระทรวง พม. ได้ เพราะเมื่อถ่ายโอนภารกิจเรื่องนี้ สามารถที่จะทำโครงการเสนอสำนักงบประมาณปกติได้เลยว่า ‘มีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจง ถ้าไม่ชี้แจงแล้ว ท้องถิ่นไม่สามารถทำงานได้ จะมีคนติดคุกหรือทำผิดระเบียบหลายคน’ เพราะถ้าทำผิด หรือจ่ายเงินผิดจะเป็นคดีอาญา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

9) ระบบการติดตามประเมินผล โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ควรเป็นอย่างไร? หน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามประเมินผล ?

นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (นวด.นพ.ชพ)

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการติดตามประเมินอยู่ชั้นหนึ่ง เป็นระดับนโยบาย ซึ่งเป็นระดับอนุกรรมการฯ และจะติดตามประเมินผลเฉพาะภารกิจที่มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน อีกส่วนหนึ่งคิดว่าหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องติดตามประเมินผลในภารกิจถ่ายโอน และรายงานปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ทราบทุกปีเป็นภาพใหญ่ระดับนโยบาย เพราะเวลาติดตามจะไม่ใช้ภารกิจเดียว แต่จะเป็นทุกภารกิจที่ถ่ายโอนไปยังท้องถิ่น และกรม ดย. ก็ติดตามเฉพาะภารกิจที่กรม ดย. ถ่ายโอนไปเท่านั้น อันนี้เป็นระบบการติดตามประเมินผลที่แผนกระจายอำนาจฯ เขียนไว้

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ทำมาตรฐานการบริการสาธารณะของ อบท. แต่หน่วยงานที่ปฏิบัตินั้นๆ จะทำมาตรฐาน แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำทั้งหมด 48 มาตรฐานบริการสาธารณะของ อบท. เช่น มาตรฐานส้วม ดังนั้น มาตรฐานควรที่จะกำหนดว่าจะมีอะไรที่เขียนเกี่ยวกับมาตรฐานนั้น

ตอนนี้มีปัญหา คือ เด็กที่เกิดมา พ่อแม่ไม่รู้จักใครที่จะรับรองได้ พอไปที่เขต เจ้าหน้าที่เขตก็ไม่ยอมรับรองให้ ฉะนั้นการถ่วงดุลอำนาจ เมื่อเปลี่ยนมือไปแล้วยังจะให้ท้องถิ่นรับรองอยู่หรือไม่ หรือจะกำหนดคุณสมบัติให้สะดวกขึ้นง่ายขึ้น หรือสามารถให้ถ่วงดุลอำนาจกันได้

4.15 กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 4 ธันวาคม 2563 เวลา 10.30-12.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

1. นางพัชรมณท์ ปิติปัญญากุล ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์ (พก.)
2. นางสาววัลลภา มณีเชษฐา นักพัฒนาสังคมชำนาญการ

1) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีการประสานงานกับกรมบัญชีกลางในการโอนเงิน เบี้ยความพิการให้ผู้พิการในแต่ละเดือน ได้มีการทำข้อตกลง หรือออกระเบียบมารองรับหรือไม่ อย่างไร ?

เบี้ยความพิการเริ่มขึ้นเมื่อ ปี 2534 รายละ 300 บาท ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ซึ่งเดิมเป็นของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย จึงไม่มีการส่งมอบ หรือถ่ายโอนภารกิจเรื่อง เบี้ยความพิการ ก่อนปี 2550 ปรับเบี้ยความพิการเป็น 500 บาท โดยระบุไว้ใน พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ปี 2550 คือ เบี้ยความพิการเป็นสวัสดิการให้กับผู้พิการทุกคนที่จดทะเบียน ต่อมา ปี 2558 ปรับเบี้ย

ความพิการเป็น 800 บาท เพื่อให้เหมาะสมกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น และปี 2563 ได้มีมติ ครม. จำนวน 2 ครั้ง คือ ให้ปรับเบี้ยความพิการเป็น 1000 บาท แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง คือ ผู้ที่ถือบัตรคนพิการและบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จะได้รับเพิ่มอีก 200 บาท จากเงินกองทุน ประชาารัฐ

กลุ่มที่สอง คือ เด็กพิการที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะโอนเข้าบัญชีปกติ

สรุปคือ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ไม่มีการประสานเรื่องการโอนเงินกับกรมบัญชีกลาง เลย เพราะว่าการโอนเงินหรือจ่ายเงินเป็นหน้าที่ของ อปท. ซึ่งมีระเบียบเรื่องการจ่ายเงินเบี้ยความพิการชัดเจน กรม พก. จะมีหน้าที่ประสานกับกรมบัญชีกลางเพียงแค่การตรวจสอบข้อมูลผู้พิการเท่านั้น เนื่องจากเป็นนายทะเบียน รวมทั้ง อปท. กทม. และเมืองพัทยาสามารถยืนยันสิทธิในกรณีที่ได้เก่ายต่ำกว่า 18 ปีได้

สำหรับการตั้งงบประมาณเพื่อการจ่ายเงินเบี้ยความพิการ จะดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น โดยพิจารณาข้อมูลจาก กรม พก. ว่า ‘มีจำนวนคนขึ้นทะเบียนเท่าไร’ อปท. ต้องเสนอของบประมาณและ รับผิดชอบเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี แต่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะเป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง

2) วิธีการโอนเงินเบี้ยความพิการของกรมบัญชีกลางมีกี่วิธี ? แต่ละวิธีมีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ? และวิธีใดที่ผู้พิการได้รับความสะดวกมากที่สุด ?

มี 2 วิธี คือ โอนเข้าบัญชีให้กับผู้พิการโดยตรง และโอนเงินให้ท้องถิ่นเพื่อจ่ายเงินให้กับผู้พิการ ซึ่งจะเป็น ข้อตกลงร่วมกับกรมบัญชีกลาง

ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ ข้อมูลระดับจังหวัด/ท้องถิ่น ไม่เป็นปัจจุบัน เช่น ผู้พิการเสียชีวิตไปแล้ว แต่เงินยัง ถูกโอนไปเข้าบัญชีของผู้ดูแล เป็นต้น

3) จากวิธีการโอนเงินเบี้ยความพิการของกรมบัญชีกลางดังกล่าว เคยมีผู้พิการร้องเรียนหรือไม่ว่า ไม่ได้ รับเบี้ยความพิการ ถ้าเคยมี กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แก้ปัญหาอย่างไร ?

ในอดีตเคยมีผู้พิการร้องเรียนว่าไม่ได้รับสิทธิ ล่าสุดคือก่อนสิ้นปีงบประมาณ เพราะเงินหมด ทำให้ไม่มีเงิน เข้าบัญชีผู้พิการ (ปกติเงินจะเข้าทุกวันที่ 10 ของทุกเดือน) และไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบมาแจ้งว่า ‘จะได้เมื่อไร’ รวมทั้งมีการตั้งคำถามจากผู้พิการว่า ‘ทำไมได้เงินเบี้ยยังชีพไม่เท่าไร’ ซึ่งจะมีมาตลอด วิธีการแก้ปัญหา ก็คือ การ ชี้แจงต่อข้อร้องเรียน

4) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้มีการประสานงานกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมความพร้อมเพื่อการดูแลเบี้ยความพิการ รวมทั้งการดูแลคุณภาพชีวิตผู้พิการในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร ?

ไม่มีการเตรียมพร้อมเรื่องเบี้ยความพิการ เพราะกรม พก. มีหน้าที่เรื่องการตรวจสอบข้อมูล สำหรับ อบท. จะจัดทำแนวทางการจ่ายเงิน และแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การดูแลผู้พิการในพื้นที่ กรม พก. ก็ทำงานร่วมกับ อบท. อยู่แล้ว

5) จากกรณีความล่าช้าในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยความพิการที่เกิดขึ้นในปี 2563 นั้น เกิดจากปัญหาอะไร ? กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้มีการถอดบทเรียนเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ? และได้มีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีกหรือไม่ อย่างไร ?

ต้องมีการเตรียมความพร้อมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

6) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมีข้อเสนอแนะอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ?

ปัญหาของ อบท. คือ ความชัดเจนจากหน่วยงานในระดับนโยบาย ดังนั้น การประสานงานหรือการบูรณาการการทำงานร่วมกันตั้งแต่เริ่มแรก (กำหนดนโยบาย) เป็นเรื่องที่ดี เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในเชิงปฏิบัติ และสามารถนำนโยบายไปใช้ได้เลย โดยไม่มีปัญหาในการปฏิบัติ

4.16 พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดในจังหวัดเพชรบูรณ์

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 8 ธันวาคม 2563 เวลา 09.30-15.00 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล:

- | | |
|----------------------------|---|
| 1. นางสาวสิริธร พวงสมบัติ | นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ/ สนง.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพชรบูรณ์ |
| 2. นางสาวสรีวรรณ นวะมวัฒน์ | เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด/ สนง.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพชรบูรณ์ |
| 3. นางสาวจิตตมาศ พันเสนา | พี่เลี้ยง/ สนง.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพชรบูรณ์ |
| 4. นางมูมาร์ แยมแรก | นักพัฒนาชุมชน/ อบต.ห้วยใหญ่ |

5. นางมริษา	ชัยนิลพันธ์	ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน/ อบต.ห้วยใหญ่
6. นางปิยวรรณ	ดอกไม้งาม	นักพัฒนาชุมชน/ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์
7. นางกิตติยา	ศิลาพันธ์	นักพัฒนาชุมชน/ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์
8. นางลำดวน	โครนแพร	นักพัฒนาชุมชน/ เทศบาลเมืองหล่มสัก
9. นางสาวลลินดา	พุดนาค	เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน/ เทศบาลเมืองหล่มสัก
10. นางสาวไพบิพย์	คำนัด	ผู้ปกครอง
11. นางสาวสุภาพร	วรรณา	ผู้ปกครอง
12. นางแดง	กลิ่นมะลิ	ผู้ปกครอง
13. นางบัวผัน	นาควันดี	ผู้ปกครอง
14. นางจรรยพร	เนตรภู	ผู้ปกครอง

1) บทบาทของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ :

บทบาทของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด คือ คีย์ข้อมูลเอกสารของผู้ยื่นขอรับสิทธิลงในระบบให้มีความสมบูรณ์ ตรวจสอบเอกสาร กรณีถ้าเอกสารไม่ครบ หรือมีข้อผิดพลาด จะประสานไปที่ case ผู้รับรอง หรือหน่วยรับลงทะเบียน (อปท.) เพื่อแก้ไขข้อมูลให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์มากที่สุด จากนั้นส่งข้อมูลทั้งหมดไปให้ทางกรม ดย. เพื่อประมวลผลทุกวันที่ 25 ของเดือน

ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ

1. ช่วงเปลี่ยนผ่านสิทธิจากฐานรายได้ไม่เกิน 36,000 บาท เป็นรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท ในช่วงแรกจะมีปัญหามาก เพราะผู้ขอรับสิทธิไม่เข้าใจ ยกตัวอย่างเช่น กรณีผู้ปกครองลงทะเบียนบุตรคนแรกในปี 2562 จะได้รับเงินอุดหนุนย้อนหลัง ณ วันที่เกิด แต่พอมาลงทะเบียนบุตรคนที่สองหลังจากปี 2562 จะได้รับเงินอุดหนุนย้อนหลัง ณ วันที่ลงทะเบียน ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจ
2. การคีย์ข้อมูลลงระบบผิด อาทิเช่น ชื่อ- นามสกุลเด็ก วันเดือนปีเกิดของเด็ก เลขบัตรประชาชน 13 หลัก หรือเลขบัญชีธนาคารไม่ตรงกับเอกสาร ทั้งนี้จะทราบว่าข้อมูลผิดพลาดก็ต่อเมื่อได้รับการตรวจสอบจาก กรม ดย. ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร
3. ผู้ลงทะเบียนรับสิทธิไม่เข้าใจในระบบขั้นตอนการทำงาน เมื่อสอบถามที่ อปท. และ พมจ. ไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน ก็จะโกรธ ต่อว่า และตำหนิ ในช่วงแรกจะมีปัญหาเป็นจำนวนมากทั้งทางโทรศัพท์และต่อหน้าโดยตรง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด คือ รับลงทะเบียนผู้มีสิทธิในโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดที่มีฐานรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ซึ่งมาจากการคัดกรองโดยผู้นำท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อสม.) ติดประกาศภายใน 15 วัน คีย์ข้อมูลเบื้องต้นลงในระบบ จากนั้นก็ต้องติดตามผลภายใน 15 วัน หากไม่มีผู้คัดค้านก็จะรวบรวมเอกสาร และส่งข้อมูลต่อให้ พมจ. เพื่อให้ พมจ. คีย์ข้อมูลเข้าระบบให้มีความสมบูรณ์ หลังจากนั้นก็ต้องติดตามอีกว่าจะมีปัญหาอะไรหรือไม่ เช่น ติด e ในระบบ เป็นต้น

นอกจากนี้มี อบท. บางแห่งได้ทำการประชาสัมพันธ์เป็นหนังสือไปยังผู้มีสิทธิรับรอง และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิเช่น โรงพยาบาล เป็นต้น ว่า ‘โครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดฯ มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ อย่างไร’

ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ

1. ผู้ขอรับสิทธิเปลี่ยนเบอร์ติดต่อ หรือเปลี่ยนสถานที่เลี้ยงดูเด็ก ย้ายออกจากพื้นที่ และในบางรายมีปัญหาต้องการเอกสารเพิ่มเติม จะติดต่อไม่ได้ ส่งผลให้ขาดสิทธิ หรือการได้รับสิทธิมีความล่าช้า ปัจจุบัน อบท. บางแห่งแก้ปัญหาโดยการตั้งกลุ่ม Line เพื่อไว้ใช้สำหรับการติดต่อ ตอบคำถาม หรือแจ้งข่าวสารต่างๆ และในกรณีที่ลงทะเบียนขอรับสิทธิไปแล้ว 4 เดือน ยังไม่ได้รับสิทธิ จะแจ้งผู้รับสิทธิไว้ล่วงหน้าแล้วให้เข้ามาติดต่อสอบถามที่ อบท. โดยตรง ทั้งนี้ในช่วงแรก อบท. บางแห่ง ให้ผู้ที่ขอรับสิทธิมาแจ้งความประสงค์ไว้ที่ อบท. และเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ไปรับลงทะเบียนที่บ้าน โดยจะตรวจสอบเพื่อประเมินเบื้องต้นว่า ‘ผู้รับสิทธิอยู่ในเกณฑ์รายได้ไม่เกิน 36,000 บาทหรือไม่’ พร้อมทั้งรวบรวมเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้ครบถ้วน
2. การเปลี่ยนแปลงสิทธิจะเป็นปัญหามาก เพราะในจังหวัดเพชรบูรณ์มีผู้ยื่นขอเปลี่ยนแปลงสิทธิบ่อย เช่น แม่ย้ายออกไปทำงานนอกพื้นที่ และย้ายมาขอยื่นเปลี่ยนแปลงเพราะเป็นผู้ดูแลเด็ก เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสน ดังนั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนว่า ‘จะสามารถเปลี่ยนแปลงสิทธิหลังจากลงทะเบียนไปแล้วกี่ปี’
3. นักการเมืองท้องถิ่นบางรายจะกดดันเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่รับลงทะเบียน กลายเป็นสร้างความลำบากใจในการทำงาน เพราะต้องการให้ประชาชนที่ขอรับสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดทุกคน กรณีนี้จึงควรเปลี่ยนเป็นแบบถ่วงน้ำหนักกว่า เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร
4. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบสิทธิ หรือให้คำตอบประชาชนได้ในกรณีที่ติด e ติดอยู่ในระบบว่า ‘ติดปัญหาอะไร ทำให้ได้รับสิทธิล่าช้า’ ‘ทำไมเงินไม่เข้า ทำไมเงินไม่ได้ จะได้เมื่อไร’ ซึ่ง อบท. จะต้องประสานไปที่ พมจ. และ พมจ. จะต้องประสานต่อไปที่ กรม ดย. อีก กลายเป็นความล่าช้า

5. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้และความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาโดยละเอียด เช่น คีย์ข้อมูลลงในระบบผิด เมื่อสอบถามมาที่ พมจ. ซึ่งบางครั้งก็ได้คำตอบ บางครั้งก็ไม่ได้คำตอบ แบบฟอร์มถูกตีกลับให้แก้ไข บ่อย เอกสารไม่ครบ เอกสารหาย เป็นต้น
6. ระเบียบการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนไม่ได้ถูกกำหนดมาจากท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ บ่อยครั้ง ไม่นิ่ง/ปรับเปลี่ยนเสมอ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติค่อนข้างยาก และเกิดความ สับสน

2) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็น อย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ?

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเป็นเรื่องที่ดี แต่จะต้องอยู่ในภายใต้ ระเบียบที่ชัดเจนและมีความถูกต้อง เพราะ อปท. เป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ ทราบบริบทของพื้นที่ได้ดี และสัมผัส ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด โดยผ่านการทำงานของนักการเมือง หรือผู้นำชุมชน ซึ่งจะรู้จักพื้นที่เป็นอย่างดี

3) ขณะนี้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลาย ภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษา ความสงบเรียบร้อย ฯลฯ การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร?

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ เป็น การเพิ่มภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก แต่อาจมีปัญหาสำหรับ อปท. ขนาดใหญ่หรือเขตเมือง ซึ่งมีประชากรแฝงเป็นจำนวนมาก

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็ก แรกเกิดมาได้รับผิดชอบหรือไม่ และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

ข้อกังวลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1. แนวปฏิบัติในการทำงานของ อปท. แต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ถ้ามีการถ่ายโอนภารกิจ โครงการเงินอุดหนุนฯ มาให้ อปท. จะต้องมีการเปรียบเทียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติงานที่มีความชัดเจน และ ต้องทำให้ อปท. สามารถดำเนินงานได้อยู่ภายใต้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ อย่างเต็มที่
2. หลักเกณฑ์เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดที่ระบุไว้ว่า ‘ยึดตามที่อยู่อาศัยจริงของเด็ก’ จะเป็นปัญหามากหากมี การถ่ายโอนภารกิจมาที่ อปท. แล้ว เพราะโดยระเบียบของ อปท. จะสามารถดูและประชาชนได้เฉพาะ ในเขตพื้นที่ของตัวเองเท่านั้น ทั้งนี้แนวปฏิบัติของแต่ละพื้นที่ก็อาจจะแตกต่างกัน

5) หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ ควรมีบทบาทอย่างไร ?

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องบูรณาการการทำงานร่วมกัน เริ่มจาก กรม สด. ต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง และเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลจาก อปท. เพื่อส่งต่อไปให้ กรม ดย. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบประมวลผล และส่งต่อข้อมูลให้กรมบัญชีกลาง เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของผู้รับสิทธิ

6) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระเบียบ คุณสมบัติของผู้ลงทะเบียนรับสิทธิ แบบฟอร์มลงทะเบียน แนวทาง/ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เข้าใจง่าย สรุปเป็น Flowchart ขั้นตอนการคีย์ข้อมูลลงในระบบ website หรือช่องทางติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น เบอร์โทรศัพท์ติดต่อ Qr code เป็นต้น คำถาม Q&A ที่เกิดขึ้นบ่อย รวมทั้งต้องระบุความหมายของคำว่า “e” ต่างๆ ไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานด้วย

7) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

หลักสูตรการฝึกอบรมควรเน้นไปที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ การลงระบบฐานข้อมูลต่างๆ ให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ สามารถเข้าตรวจสอบ และแก้ไขข้อมูลได้ เพื่อตอบคำถามให้กับประชาชน รวมทั้งมีเนื้อหาในเรื่องของระเบียบ Q&A ตัวอย่างปัญหาของแต่ละพื้นที่ แบบฟอร์มการลงทะเบียน เพื่อแลกเปลี่ยนและสร้างความเข้าใจร่วมกัน อันเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติได้ง่ายมากขึ้น แลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

วิธีการอบรมอาจจะให้ผู้ปฏิบัติงานเดินทางมาเข้าร่วมอบรมที่จังหวัด หรือกำหนดเป็นวาระหนึ่งในการประชุมระดับอำเภอ เพื่อให้ผู้รับรอง (ผู้นำชุมชน ประธานชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่ อสม.) ได้มีส่วนร่วมรับทราบ และมีความเข้าใจ เพราะเวทีระดับอำเภอจะมีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของกระทรวง พม. หรือ กรม ดย. จะต้องเข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้ด้วย

8) ระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ?

กรมกิจการเด็กและเยาวชน (ดย.) ควรเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประเมินผล และ พมจ. ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยสนับสนุน หรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สด.) และ กรม ดย. แต่งตั้งตัวแทนเป็นคณะทำงานเพื่อติดตามประเมินผลร่วมกัน

● ผู้รับสิทธิโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดฯ

ผู้ปกครอง	สถานภาพ	อาชีพ	รายได้ ครัวเรือนต่อปี	จำนวน สมาชิกใน ครอบครัว	จำนวน บุตร	อายุบุตร ที่รับสิทธิ
คนที่ 1	มารดา	รับจ้างทั่วไป	24,000	3	2	3 ปี 10 เดือน, 1 ปี 3 เดือน
คนที่ 2	มารดา	เกษตรกร	96,000	4	2	9 เดือน
คนที่ 3	มารดา	ลูกจ้างเทศบาล	-	7	2	3 ปี, 1 ปี 3 เดือน
คนที่ 4	ยาย	ลูกจ้างเทศบาล	228,000	4	1	4 ปี
คนที่ 5	ยาย	ไม่ได้ประกอบอาชีพ	-	4	2	3 ปี

จากการสัมภาษณ์ผู้ได้รับสิทธิเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจังหวัดเพชรบูรณ์ พบว่า หลังจากທີ່ลงทะเบียนไปแล้ว โดยเฉลี่ยผู้รับสิทธิใช้เวลาประมาณ 3 เดือนกว่าจะได้เงินอุดหนุน และได้รับย้อนหลัง ณ วันที่ลงทะเบียนครบทุกเดือน ผู้รับสิทธิส่วนใหญ่เห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. รับผิดชอบเป็นเรื่องที่ดี เพราะทำให้มีความสะดวกมากขึ้น แต่จะมีปัญหาเรื่องความไม่เข้าใจของประชาชนผู้ขอรับสิทธิ ในกรณีที่ได้รับเงินอุดหนุนล่าช้า หรือไม่สามารถให้คำตอบได้ บางรายจะโกรธ และด่าทอเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และบางรายเดินทางเข้ามาร้องเรียนที่ พมจ.

ข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ผู้รับสิทธิส่วนใหญ่มองว่าไม่มีปัญหา เพราะเข้าใจระบบการทำงานของ อบต. และมีความมั่นใจว่า อบต. สามารถทำได้ดีกว่า พมจ.

การสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่ดีตามมาตรฐาน คือ อบต. จะต้องทำงานร่วมกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ในการติดตามด้านพัฒนาการเด็ก ด้านสุขภาพว่า ‘เป็นไปตามช่วงวัยหรือไม่’ ‘มีความต้องการอะไรเพิ่มเติมหรือไม่’ รวมทั้งต้องสนับสนุนให้เด็กทุกคนเข้าถึงสิทธิเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ คือ พมจ. ควรช่วยจัดสวัสดิการให้แก่เด็กยากไร้ ในกรณีที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดได้

หัวข้อการฝึกอบรมเพื่อให้การเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดมีพัฒนาการที่ดี คือ การแก้ปัญหาเรื่องเด็กเล่นโทรศัพท์ ไม่กินผัก/อาหารครบ 5 หมู่

การติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ยกตัวอย่างของ อบต.ห้วยใหญ่ จะใช้วิธีการตั้งกลุ่ม Line (สมาชิก 177 คน) เพื่อไว้ติดตามผู้ที่มาลงทะเบียนรับสิทธิ เพราะทำให้ทราบว่า ‘แต่ละคนมีความต้องการอะไร’ หรือ ‘มีปัญหาอะไรบ้าง’ ซึ่งจะแลกเปลี่ยนกัน และให้คำปรึกษา โดยในกลุ่ม Line นี้ จะมีเจ้าหน้าที่ของ อบต.. และ รพ.สต. ร่วมอยู่ด้วย

4.17 กรมบัญชีกลาง

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 14 ธันวาคม 2563 เวลา 13.30-14.30 น.

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล :

- | | | |
|-----------------|--------------|---------------------------------------|
| 1. นางอรรณ | อนันตพงษ์ | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์การคลัง |
| 2. นางสาวศรีนวล | อุบลวัฒนสกุล | นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ |
| 3. นางสาวสายใจ | เชื้อดี | นักวิชาการคลังปฏิบัติการ |

1) บทบาทของกรมบัญชีกลางในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ทำอยู่แต่เดิมมีอะไรบ้าง มีปัญหา อุปสรรคอะไรหรือไม่ อย่างไร ?

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ

บทบาทของกรมบัญชีกลางในโครงการเงินอุดหนุนของเด็กแรกเกิด โดยหน้าที่ทำเรื่องระบบการจ่ายเงิน การโอนเงิน แต่ว่าของกรมบัญชีกลางกับกรม ดย. ทุกวันนี้ใช้ระบบเชื่อมโยง คือ กรมบัญชีกลางจะมีระบบการทำงาน 2 แบบที่ใช้อยู่ คือ 1) ระบบของกรมบัญชีกลางทั้งหมด ฐานข้อมูลจะอยู่ในนี้ทั้งหมด และ 2) ระบบเชื่อมโยง เป็นการรับส่งข้อมูลโดยที่หน่วยงาน/เจ้าของข้อมูลมีระบบของตัวเอง แต่ละเดือนจะมีการรับส่งข้อมูลระหว่างกัน โดยกำหนดว่าทุกวันที่ 1 กรม ดย. จะส่งข้อมูลไปยังกรมการปกครอง เพื่อตรวจสอบการมีชีวิต การมีตัวตน เลขบัตรประชาชน วันเดือนปีเกิด และต้องมีชีวิตอยู่ในเดือนที่จ่าย ซึ่งอาศัยช่องทางผ่านระบบของกรมบัญชีกลางในการส่งต่อข้อมูล ถ้ามีชีวิตอยู่ในเดือนที่จ่าย คือ วันที่ 1 หมายความว่าเดือนนั้นจะได้เงิน สมมติตายวันที่ 1 ก็มีสิทธิได้เงินนั้นเหมือนกัน เพราะมองว่ามีชีวิตข้ามมาถึงเดือนนั้น ลักษณะเดียวกับผู้สูงอายุและผู้พิการ คือ ตรวจสอบการมีชีวิต แต่เด็กแรกเกิดไม่ได้ตรวจสอบเรื่องภูมิลำเนา การย้ายที่อยู่ เพราะปัจจุบันงบประมาณอยู่ที่กรม ดย. อย่างเดียว จึงไม่มีปัญหาเรื่องการย้าย

ปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ

1. ข้อมูลบัญชีไม่ถูกต้อง ถ้าไม่ถูกต้องแต่โอนไม่สำเร็จอันนี้ยังไม่ใช่ปัญหา สามารถแก้ไขให้ถูกและจ่ายตักเบิกได้ แต่หากเจอกรณีคีย์แล้วบัญชีผิด กลายเป็นว่าเงินไปเข้าคนอื่น ไม่ใช่คนที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นปัญหา เพราะการเรียกเงินคืนไม่ใช่เรื่องง่าย ด้วยกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในปัจจุบัน หน้าที่ในเรียกเงินคืนต้องเป็น กรม ดย. ไม่ใช่กรมบัญชีกลาง สาเหตุที่บัญชีผิดเกิดจากข้อมูลมีปริมาณมาก และคนที่คีย์เลขข้อมูลเข้าไปเพื่อให้สมบูรณ์ คือ เจ้าหน้าที่ พมจ. และรับงานฝากมาก จึงไม่มีเวลานั่งตรวจรายละเอียดได้ทั้งหมด จึงทำให้เกิดความผิดพลาดได้ พอมาถึงกรมบัญชีกลางจะไม่มีแต่ข้อมูล ไม่มี การเปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งสิ้น แค่อัดข้อมูลให้กับธนาคารตามที่ได้รับจากกรม ดย. และจะทราบก็ต่อเมื่อกรม ดย. หรือผู้รับสิทธิแจ้งมาว่าไม่ได้รับเงิน
2. งบประมาณ คือ เด็กเกิดและมีการมาลงทะเบียนเพิ่มมากขึ้น ทำให้งบประมาณที่กรม ดย. ตั้งไว้ไม่เพียงพอ ก็ต้องของบกลางเพิ่ม บางครั้งก็ไม่ทัน

เรื่องเบี้ยผู้สูงอายุ และผู้พิการเกิดจากสำนักงบประมาณให้ไม่เต็ม และส่วนหนึ่งเกิดจากเบี้ยพิการมีการย้ายมาจากที่อื่น และลงทะเบียนเพิ่ม คือ ผู้พิการมาลงเดือนนี้ เดือนถัดไปได้เงินได้ ซึ่งไม่สามารถคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ถ้าเป็นผู้สูงอายุจะเป็นทั้งปี

เดิมก่อนจะมาจ่ายกับกรมบัญชีกลาง กรม สด. ต้องตั้งงบประมาณ โดยรวบรวมจาก อบท. ทั้งหมด และสำนักงบประมาณจะประมาณการว่ามีคนตายกี่เปอร์เซ็นต์ จึงประมาณการว่าไว้ 5% จะมีคนตาย จึงตั้งงบประมาณลง ซึ่งเมื่อเวลาจ่ายจริงก็ไม่พอ หรืออาจจะมาจาก อบท. เวลาที่ผู้สูงอายุหรือผู้พิการมาลงทะเบียนไม่ได้บันทึกข้อมูลเข้าระบบของกรม สด. ถ้าบันทึกทุกวันก็จะมีอยู่ในระบบของกรม สด. ก็จะสามารถประมวลออกมาแล้วไปตั้งงบประมาณได้ แต่บาง อบท. คีย์ไม่ครบ แต่เมื่อถึงเวลาจ่ายจริง ข้อมูลที่อยู่นอกระบบก็เอามาเข้าระบบ ก็กลายเป็นว่าเกินงบประมาณที่มีอยู่ เดิมอยู่นอกระบบ ก็ใช้เงินของท้องถิ่นจ่ายไปก็จะไม่กระทบ

ปัญหาเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด คือ ขาดบอย ยังเข้ามาโครงการแรกๆ จ่ายได้แค่เดือน ก.พ.-มี.ค. เงินหมดแล้ว เพราะช่วงแรกปี 2559 เด็กแรกเกิดมี 90,000 กว่าราย พอเริ่มปีที่ 2 ประมาณ 2-3 แสนราย และปัจจุบันนี้ประมาณ 2 ล้านราย

กรณีเงินเหลือ โดยปกติการจ่ายในแต่ละเดือน กรมบัญชีกลางจะส่งข้อมูลให้ธนาคาร แต่หากธนาคารโอนไม่สำเร็จ ปฏิเสธการโอนเงินกลับมา กรมบัญชีกลางก็จะเอาเงินคืนกลับเข้างบประมาณให้กรม ดย. ทุกเดือน และกรม ดย. ก็ไปบันทึกลงในระบบบัญชี ซึ่งกรมบัญชีกลางจะทำหน้าที่แทนกรม ดย. ในการเบิกเงินงบประมาณออกมา

2) บทบาทของกรมบัญชีกลางจะเป็นอย่างไรเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น?

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ

บทบาทของกรมบัญชีกลางเมื่อถ่ายโอนภารกิจให้กับ อบท. ไปแล้ว บทบาทก็จะไม่ต่างจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ แต่ปัญหาที่ตามมาคือ เรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ เนื่องจากถ้าถ่ายโอนไปแล้ว งบประมาณต้องไปกับท้องถิ่นด้วย แต่งบประมาณท้องถิ่นจ่ายข้ามปีไม่ได้ และเงินไม่ยอมให้จ่ายผ่านระบบ เพราะทุกวันนี้เบี้ยยังชีพที่ไม่จ่ายไม่ได้ในปีงบประมาณที่แล้ว จะมาจ่ายผ่านระบบไม่ได้เลย และเป็นข้อจำกัดของระบบกรม สด. ด้วย ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ต้องขอผู้ว่าฯ และไปจ่ายข้างนอก

ถ้าเป็นการถ่ายโอนจริง กระทรวงมหาดไทยก็ต้องออกระเบียบซึ่งก็จะไม่ต่างอะไรจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือผู้พิการเลย เพราะเบี้ยยังชีพ กรม สด. จะจัดสรรให้แต่ละ อบท. และทุกวันนี้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรมฯ ย้ายข้าม อบท. ที่ใหม่ยังจ่ายให้ไม่ได้ ที่เดิมต้องจ่ายต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณ แต่ถ้าเป็นผู้พิการให้จ่ายได้แค่เดือนที่ย้าย พอย้ายแล้วต้องลงทะเบียนกับ อบท. ใหม่ทันที และ อบท. ใหม่จึงจะจ่ายในเดือนถัดไป เพราะระเบียบของ อบท. ห้ามจ่ายเงินข้ามพื้นที่/ข้ามเขต ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นต้องนำมาดูแลเฉพาะคนที่อยู่ในพื้นที่เท่านั้น

เงินที่กรมบัญชีกลางเบิกแทนกรม สด. คือ จะนำเงินเข้าให้ เพียงแต่ว่าเงินไม่ได้เข้าบัญชีของท้องถิ่นโดยตรง แต่จะเอามาไว้ที่บัญชีเงินฝากกระทรวงการคลังของ อบท. กรมบัญชีกลางก็จะไปหยิบเงินตรงนี้ และ อบท. จะใช้วิธีรับรู้แค่เงินเข้าฝากคลังของ อบท. ก็ถือเป็นรายได้แล้ว จากเดิมรับรู้ต้องเข้าบัญชีธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น ถ้าเป็นเด็กแรกเกิดก็ต้องเปิดบัญชีเงินฝากคลังของ อบท. 7,000 กว่าบัญชี เพราะทุกวันนี้กรมบัญชีกลางดูแลเบี้ยผู้สูงอายุกับผู้พิการ 10,000 กว่าบัญชี ซึ่งทุกธนาคารโอนได้หมด

เด็กแรกเกิดเดิมใช้บัญชีรัฐอยู่ 3 บัญชี และต่อมากรมฯ ก็ให้ใช้ PromptPay คือ สามารถใช้ธนาคารอะไรก็ได้ แต่ต้องผูก PromptPay ด้วยเลขบัตรประชาชน แต่ก็เกิดปัญหา คือ คนไม่เข้าใจ ไปผูกด้วยเบอร์มือถือ หรือเจ้าหน้าที่ พมจ. คีย์ข้อมูลผิด และบังเอิญคนนั้นผูก PromptPay ด้วยเหมือนกัน ทำให้ผิดคนไปเลย

ข้อมูลของเด็กคือยังไม่มีบัตรประชาชนก็เลยเสียไม่ได้ แต่ระยะหลัง เจ้าของบัญชีจะต้องเป็นคนลงทะเบียน เพราะเดิมคนลงทะเบียนคนหนึ่ง และคนรับเงินเป็นคนข้างบ้าน โดยอาศัยเลขบัญชี

เท่าที่พูดคุยกับกรม สด. เบื้องต้น คือ การถ่ายโอนไปแล้ว กรม สด. ก็ต้องทำระบบรองรับเรื่องเด็กแรกเกิด ก็จะได้ใช้ระบบของกรม ดย. แล้ว ก็จะไปใช้ระบบของกรม สด. แทน เหมือนกับเบี้ยผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้่วยเอดส์

ยกเว้นถ้าต่อไป สามารถเอาเงินมาคละกันได้ (ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เอดส์ และเด็กแรกเกิด) รวมเป็นงบเดียวกัน ก้อนหนึ่งของท้องถิ่น โดยไม่ต้องแบ่งว่าเป็นเงินอะไร ก็อาจจะช่วยทุเลา สำนักงบประมาณก็จะจัดให้ก้อนเดียวเป็นเรื่องสวัสดิการเข้ามา ก็จะเหลือ 7,000 กว่าแห่ง เวลาหยิบก็หยิบทีเดียวก็จะเบาลง ถึงแม้จะแบ่ง อบท. ก็ไม่เป็นไร เพราะว่าเป็นเงินก้อนเดียว และดูจากผลเบิกจ่ายว่า ‘เอาเงินไปใช้เกี่ยวกับอะไรบ้าง’

3) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ กรมบัญชีกลางมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

นางอรรณณ อนันตพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์การคลัง

ทั้งนี้ตอนออกระเบียบควรให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม เพราะเวลาออก กรม ดย. จะเข้าใจสิ่งที่อยากได้ หรือสิ่งที่อยากให้เป็น แต่ไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติว่า ‘มันเกิดปัญหาอะไรบ้างจากที่จ่ายเงินเบี้ยผู้สูงอายุและเบี้ยความพิการ’ และที่กังวลก็คือ ท้องถิ่นเจ้าหน้าที่จะเปลี่ยนบ่อย เพราะฉะนั้นความต่อเนื่องและความเชี่ยวชาญมีปัญหาแน่นอน

4) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของ การเบิกจ่ายเงินควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

นางอรรณณ อนันตพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์การคลัง

บางทีคนปฏิบัติกับคนให้งบประมาณคนละคน พอปฏิบัติจะรู้ปัญหาว่า ‘ถ้าเงินไม่พอในแต่ละก้อน’ ไม่สามารถโยกมาได้ หรือถ้าโยกก็ไม่ทันการณ์ แต่ถ้ามาเป็นก้อน สามารถบริหารจัดการให้อยู่ใน 4 ประเภทนี้ได้ และถ้าอยากรู้ว่า ‘ใช้ไปเพื่ออะไร’ ก็สามารถดูได้จากรายงานการจ่าย

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ

อีกวิธีหนึ่งเพื่อไม่ให้ อปท. นี้ขาด อปท. นี้เกิน ก็นำไปวางไว้ตรงกลางก้อนเดียว เสร็จแล้วกรมบัญชีกลางไปเบิกออกมาจ่าย หลังจากจ่ายแล้ว ก็ให้ อปท. ไปลงเป็นการรับรู้รายได้ของตนเอง ถ้าทำตรงนี้ได้ก็จบปัญหาได้ จะย้ายไปไหนก็ได้ทั่วประเทศ ขอให้ไม่จ่ายซ้ำกันก็พอ เพราะ อปท. จะห่วงเรื่องการรับรู้รายได้ ถ้าอย่างนั้นเป็นไปได้ไหมว่าให้จ่ายแล้ว และค่อยเอาตัวที่จ่ายไปลงรับรู้ เป็นสัดส่วนของรายได้

นางอรรณณ อนันตพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์การคลัง

ตอนนี้ปัญหาของผู้สูงอายุและผู้พิการยังมีอยู่ แต่เมื่อไปเพิ่มเด็กแรกเกิดอีก ปัญหาของเก่ายังแก้ไม่เสร็จเลยไปเพิ่มของใหม่อีกแล้ว

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ

การคีย์ข้อมูลที่เป็นเลขบัตรประชาชนถ้าคีย์ผิดคนเลย ระบบจะไม่รู้ เพราะเลขครบ 13 หลัก สำหรับเลขบัญชี ถ้าเป็นของธนาคารนี้จะมีเลขที่หลัก ซึ่งสามารถคลุมได้แค่นี้ แต่จะไม่ว่าเลขบัญชีผิดหรือถูก เช่น ธนาคารออมสิน ต้องมีเลข 12 หรือ 15 หลัก แต่ถ้าใส่ไปแค่ 10 หลัก ระบบจะฟ้องว่าเลขบัญชีผิด หรือบางทีเอกสารกว่าจะครบบัญชีถูกปิดไปแล้ว เพราะ 6 เดือนถ้าบัญชีไม่เคลื่อนไหวก็ต้องถูกปิดไป แต่ถ้าเลขบัญชีผิด จะลำบากเลย เพราะธนาคารปลายทางคิดค่าเรียกเก็บรายการละ 200 บาท ดังนั้น ก่อนการถ่ายโอน กรม ดย. ต้องเคลียร์บัญชีให้เรียบร้อยก่อน และให้ถูกต้องตรงตัวคน 100% เพราะหากบัญชีผิดไม่กลัว แต่ถ้าผิดคนจะเป็นปัญหา

อปท. จะไม่ได้คีย์เลขบัญชี แต่จะคีย์ข้อมูลเบื้องต้นนิดหน่อย เสร็จแล้วก็ส่งเอกสารทั้งหมดให้ พมจ. และทาง พมจ. ก็จะมาคีย์เอกสารทั้งหมดหลังจากเด็กเกิดแล้ว เมื่อก่อนลงทะเบียนตั้งแต่ตั้งครรภ์ แต่ตอนหลังเปลี่ยน เพราะว่าเด็กยังไม่ทันคลอดก็เสียชีวิต เคยพูดคุยกับ พมจ. ว่า ‘ควรแจ่งเจ้าหน้าที่ พมจ. ซึ่งทำหน้าที่คีย์ข้อมูล เมื่อคีย์แล้วไม่ให้นำเข้าระบบไปเลย’ ควรมีข้าราชการตรวจสอบอย่างน้อย 2 คน โดยปริ้นเอกสารจากข้อมูลที่คีย์ไปแล้วในระบบ และตรวจกับเอกสาร ถ้าตรงก็อนุมัติ และไปคลิกอนุมัติในระบบ จากนั้น กรม ดย. จึงจะสามารถดึงข้อมูลได้ แต่ถ้ารายใดยังไม่อนุมัติ กรม ดย. ก็ยังไม่ต้องดึงข้อมูลไป ข้อมูลก็จะไม่ผิด ซึ่งเคยแนะนำไปแล้ว ทุกวันนี้กรมบัญชีกลางใช้วิธีการตรวจแบบนี้ เช่น การจ่ายบำนาญบำนาญก็ไม่มีการโอนผิดคน เพราะมีการตรวจหลายชั้นสำคัญโดยเฉพาะเลขบัญชีและชื่อธนาคาร โอกาสที่จะผิดแทบจะไม่มี แต่ว่า พมจ. มีคนจำนวนน้อย และต้องลงพื้นที่ไม่มีเวลานั่งตรวจ และเอกสารเป็นจำนวนมาก คนเก่าก็อยู่ข้างล่าง คนใหม่มาก็ทับข้างบน คนข้างล่างก็ไม่ได้ทำสักที ถ้ากระจายไปท้องถิ่นก็อาจจะช่วยเรื่องนี้ได้ เพราะเวลาน้อย เวลาบัญชีมีปัญหา ก็จะเรียกเจ้าตัวมา เพราะอยู่ใกล้ และคีย์น้อยกว่า ข้อมูลไม่ต้องมาอัน แต่พอกลายเป็นเด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ จะกลายเป็นภาระงานที่มากสำหรับ อปท. อีกหรือไม่ ถ้าเป็น อบต. ขนาดเล็ก คนก็จะไม่มาก จะไปหนักคือ เทศบาลนคร แต่ก็อาจจะมีเฉพาะ update คนใหม่ก็คงจะไม่มาก

นอกจากนี้เคยเสนอไปให้กรม ดย. ทำเหมือนเดิม และให้ อปท. คีย์เลขบัญชีเพิ่ม เสร็จแล้วก็ส่งเอกสารมาให้ พมจ. ก็ตรวจสอบเอกสารอีกที ถ้าตรงก็กดยืนยันข้อมูลไป เพราะจำนวน case เมื่ออยู่ที่ อปท. จะมีจำนวนน้อยกว่า พมจ. ความผิดพลาดจึงน้อยกว่า แต่อย่างไรก็ตามถ้ากรม ดย. ไปให้ อปท. คีย์ทั้งหมด 100% อปท. ก็จะต่อต้าน เพราะมองว่าเป็นงานฝาก

5) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดในส่วนของการเบิกจ่ายเงินควรเป็นอย่างไร?

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ

การอบรมของ อปท. ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการใช้ระบบของกรม สถ. มากกว่า เพราะทุกวันนี้ชมรมไปจัดอบรมกันเอง และเจ้าหน้าที่ก็ต้องเสียค่าอบรม

นางอรรณ อนันตพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์การคลัง

น่าจะเป็นแนวปฏิบัติมากกว่า ไม่น่าจะเป็นหัวข้ออบรม ซึ่งทางกรม สด. หรือกรมแม่ ก็ต้องทำหน้าที่ไปบอก อปท. หรือองค์กรลูก ว่า ‘เงินจะต้องไม่ขาด และต้องดูแลไว้บ้าง’ เป็นการทำความเข้าใจกับพื้นที่ แต่ไม่สามารถเป็น หลักสูตรหัวข้อของกรมบัญชีกลาง

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ

ระบบของกรม สด. ไม่มีตัวรายงาน ไม่เหมือนของ กทม. และเมืองพัทยาซึ่งใช้ของกรมบัญชีกลางอยู่ ซึ่งเวลาที่จัดส่งข้อมูลจะมีการประมวลผลออกมาก่อน จะบอกว่า ‘ส่งกี่คน’ ‘เป็นเงินเท่าไร’ เพราะฉะนั้นจะสามารถไปดูงบประมาณได้ว่างบประมาณมีพอไหม สามารถตรวจสอบได้ แต่ปัจจุบันระบบของ สด. กับกรม ดย. ไม่มีรายงานให้ดูว่า ‘เดือนนี้จะส่งเท่าไร’ เลยทำให้ไม่สามารถดูงบประมาณได้ ตรวจสอบไม่ได้ จึงไม่รู้ว่าการ ดย. หรือกรม สด. จะดึงออกมาว่า ‘จ่ายกี่คน และเป็นเงินเท่าไร’ งบอยู่ที่กรม ดย. ที่เดียว พมจ. ก็ดูไม่ได้ ถ้าเป็นเบี้ยยังชีพปัจจุบันอยู่ในระบบกรม สด. อปท. ดูไม่ได้ หรืออาจจะดูได้ แต่เงินไม่เท่ากับตอนที่ส่งมา และถ้าเด็กแรกเกิดลงไปก็คงไม่ต่างอะไรกัน แต่อาจจะพัฒนาระบบไปอีก ซึ่งก็ไม่ทราบว่าจะได้แค่ไหน เพราะมี อปท. 7,000 กว่าแห่ง

บางทีการสื่อสารก็ยังไม่ถึง คือ กรมบัญชีกลางมีระบบสำหรับให้ อปท. ตรวจสอบรายงานได้ หลังจากกรม สด. ส่งข้อมูล รุ่งขึ้นสามารถเข้ามาดูระบบกรมบัญชีกลางได้ว่า ‘กรม สด. ส่งข้อมูลเข้ามาทั้งหมดกี่คน เป็นเงินเท่าไร’ ก่อนที่จะส่งปกครอง หลังจากการส่งปกครองไปแล้ว ปกครองตรวจกลับส่งมาแล้ว กรมบัญชีกลางประมวลผล ตัดคนตายออก ตัดคนไม่ถูกต้องออก ก็สามารถดูได้ว่าระงับออกไปกี่คน แต่ด้วย อปท. 7,000 กว่าแห่ง บางแห่งก็สื่อสารไม่ถึง ถึงแม้จะมีหนังสือเวียนไป แต่ก็ได้รับสารไม่ทั่ว บางคนก็ไม่ได้รับหนังสือเวียน บางคนยังไม่มีรหัสเข้าใช้ กรมบัญชีกลางเลย ส่วนใหญ่ที่จะรู้คือ มีพรรคพวกอยู่ในชมรม เพราะส่งข่าวสารกัน

นางอรรณ อนันตพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์การคลัง

ประเด็นคือต้องสร้างความเข้มแข็งให้ อปท. เพราะคนเปลี่ยนบ่อย และมีหลายระดับ ส่วนใหญ่เป็นงานฝาก ไม่ใช่งานที่เกิดจากรม สด. เอง ยิ่งไม่เข้าใจไปกันใหญ่ พออบรมคนนี้ สักพักก็ออกไป คนใหม่ก็รู้เท่ากับที่มีคนบอก แต่ไม่รู้ที่ไปที่มาจริงๆ

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ

ถ้าทำใช้กลางได้ทั้งหมดจะยอดเยี่ยมเลย ไม่แน่ว่ากรณีเด็กแรกเกิดเมื่อถ่ายโอนไปแล้วจะไปเจอกรณีเรื่องการย้ายที่อยู่หรือไม่ ถ้าเกิดย้ายเหมือนเบี้ยผู้สูงอายุหรือเบี้ยผู้พิการ ใครถูกย้ายชื่อเข้าบ้านกลาง ไม่มีทะเบียนบ้าน แบบนี้จะได้เงิน กรณีเป็นผู้พิการจะจ่ายเฉพาะแค่เดือนที่ย้ายเข้าบ้านกลาง แต่กรณีเป็นผู้สูงอายุย้ายระหว่างปีงบประมาณ จะจ่ายแค่ ก.ย. เดือน ต.ค. ระงับเลย เพราะว่าจ่ายเข้าบ้านกลางไม่ได้ ถ้าตัดปัญหาเรื่องการย้ายออกทั้งหมด คนที่จนอยู่แล้ว ซึ่งบ้านก็ไม่มีอยู่ ควรที่จะได้รับการช่วยเหลือ แต่นี่เงินก็ไม่ได้ บ้านก็ไม่มีอยู่ เบี้ยก็ถูกตัด ก็ไม่

ทราบว่าเป็น ‘เด็กแรกเกิด กรม สธ. จะไปออกระเบียบอย่างไร’ ถ้าใช้แบบเดียวกัน แล้วเด็กไม่ได้เงิน เด็กจะไปเจริญเติบโต และคุณภาพชีวิตของเด็กจะเป็นอย่างไร เพราะจุดประสงค์ที่ให้ไปก็เพื่อให้เด็กได้รับการพัฒนา ถ้าแม่ยังให้นมอยู่ ก็เพื่อบำรุงแม่ให้ดี เพราะเมื่อเด็กได้กินก็จะได้ฉลาด และโตขึ้น กรมบัญชีกลางไม่มีระเบียบเป็นของตัวเอง แค่กำหนดหลักเกณฑ์ ใช้ระเบียบของหน่วยงานอื่น แต่ต้องทำระบบเพื่อให้รองรับระเบียบที่กำหนดมา และจ่ายเงินตามข้อมูลที่ส่งมา

นางอรรณ อนันตพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์การคลัง

การอบรมให้ความรู้จะมาจัดบ่อยๆ ไม่ได้ เพราะท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องการเปลี่ยนคน แต่ถ้าทำเป็นวิดีโอ Youtube หรือ online จะดีกว่า เป็นลักษณะการนั่งพูดคุยกันระหว่างกรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ และท้องถิ่นมาพูดคุยแลกเปลี่ยนวิธีการทำงาน คนที่นั่งฟังจะเห็นภาพมากกว่า แต่ถ้าเป็นการบรรยาย จะเป็นการ One-way สมมติว่าอยู่ในกรม สธ. ก็จะพูดเฉพาะในสิ่งที่อยากได้ พอถึงเวลาจ่ายแล้วมีปัญหา คนพวกนี้ก็จะไม่รู้ว่ามีปัญหา ต้องแก้อย่างไร

6) ระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และควรให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ?

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ

ถ้ามีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว ควรจะเป็นกรม ดย. หรือ พมจ. โดยปกติก็จะมีทีมที่ทำหน้าที่ตรวจหรือติดตามอยู่แล้ว เพราะภารกิจตัวนี้ของกรม ดย. จะหายไป ไม่ต้องจ่ายเงิน ไม่ต้องดูงบประมาณ ดังนั้น กรม ดย. จึงควรลงไปติดตามเพื่อดูคุณภาพของเด็กว่า ‘คนที่ได้รับเงินไป เป็นผู้ดูแลเด็กจริงหรือไม่’ ‘พัฒนาการของเด็กเติบโตไปแค่ไหน’ ‘มีคุณภาพดีขึ้นจริงหรือไม่’ ‘คุ้มค่ากับงบประมาณที่จ่ายออกไปหรือไม่’

ทั้งนี้การคลุมควรจะเป็นท้องถิ่นด้วยกันมากกว่าเพราะกรม ดย. จะต่างกระทรวง เพราะฉะนั้นก็ต้องไปเพิ่มให้กับท้องถิ่นจังหวัด มีหน้าที่ติดตาม และรายงานส่วนกลาง แต่ในระยะแรก กรม ดย. อาจจะเป็นพี่เลี้ยงไปก่อน

4.18 นางจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ นักวิจัยอาวุโส มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

วัน-เวลาสัมภาษณ์ : 24 พฤศจิกายน 2563 เวลา 09.30-10.30 น.

1) ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ?

เห็นด้วยว่าควรถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับผู้รับประโยชน์ ณ ปัจจุบันก็เป็นหน้าด่านอยู่แล้ว ต้องรับลงทะเบียนเบื้องต้น เมื่อประชาชนร้องเรียนว่า ‘ได้สิทธิหรือไม่ได้สิทธิ’ ก็คือหน่วยแรกที่ประชาชนจะมาหา แต่พอมาติดต่อ อบต. ก็ไม่สามารถตอบได้ เพราะการตัดสินใจคือ กระทรวง พม. ซึ่ง อบต. เหมือนเป็นหน้าด่าน เป็นคนกลาง ก็อึดอัดในหลายเรื่อง ดังนั้น ถ้าถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบต. เริ่มตั้งแต่รับลงทะเบียน ซึ่งทำอยู่แล้ว ก็จะทำให้ ‘คนนี้ได้สิทธิหรือไม่ได้สิทธิ’ ‘ข้อมูลถูกต้องหรือไม่’ สิทธิก็น่าจะไปถึงเด็กได้รวดเร็ว

2) การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบสอดคล้องกับร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 หรือไม่ อย่างไร?

ไม่ทราบรายละเอียดของร่างแผนฯ แต่ Concept คร่าวๆ ก็คือ พยายามถ่ายโอนภาระงานไปให้ อบต. ได้มากที่สุด

3) ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดหรือไม่ อย่างไร?

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เพราะเมื่อพิจารณาจากตัวเลข ตำบลที่ลงทะเบียนเด็กแรกเกิดมากที่สุดก็ประมาณหลักร้อย น้อยที่สุด 20 คน แต่ปัจจุบันที่มีปัญหา เพราะทุกที่ระดมมาที่จังหวัด ซึ่งรวมกันแล้วเป็นหลักหมื่น เกิดปัญหาคอขวด ส่งเข้ามาแล้ว พมจ. คีย์ข้อมูลไม่ทัน แต่ถ้าทำที่ อบต. ก็ไม่น่าเกินศักยภาพที่จะทำได้ แต่คิดว่าควรหาบุคลากรมาเพิ่ม เพราะการพิจารณาเรื่องสงเคราะห์มีคนเดียว ทั้งงานผู้สูงอายุ และผู้พิการ จึงต้องหาคนมาสนับสนุนในส่วนนี้ และถ้ากำหนดให้ชัด เช่น เปิดรับลงทะเบียน วันที่ 1-5 วางแผนให้ดี ก็สามารถควบคุมได้อยู่แล้ว

ความซับซ้อนของเงินอุดหนุนเด็ก คือ ลงทะเบียนที่ไหนก็ได้ ถ้าให้ท้องถิ่นดำเนินการ ต้องคำนึงถึงเรื่องนี้ด้วยว่าท้องถิ่นไหนจะเป็นคนตั้งงบประมาณ และลงทะเบียน ซึ่งต้องคิดร่วมกันตอนที่ถ่ายโอนภารกิจว่า

‘รูปแบบจะเป็นอย่างไร’ ความจริงก็อาจจะต้องกลับไปในรูปแบบที่ว่า ‘เด็กมีภูมิลำเนาอยู่ที่ไหน ก็ให้ไปลงทะเบียนที่นั่น’ แต่มันขัดแย้งกับหลักการว่า ให้สิทธิเด็กมีความสะดวกสบาย แต่ส่วนใหญ่เด็กก็จะกลับไปเกิดที่บ้านอยู่แล้ว และก็ต้องไปแจ้งเกิดลงในทะเบียนบ้านของตัวเอง เพราะฉะนั้นก็สามารถทำได้อยู่แล้ว อันนี้คือกรณีที่คลอแล้วไปลงทะเบียน

แต่ถ้าจะให้ลงทะเบียนตั้งแต่ตั้งครรภ์ อันนี้จะเป็นปัญหา เพราะแนวโน้มคือจะไม่ไปลงทะเบียนตอนตั้งครรภ์ แต่จะไปลงทะเบียนทีเดียวตอนที่คลอด เพื่อให้มีใบเกิดไปแจ้ง ซึ่งถ้าเป็นประเด็นนี้ก็ไม่น่าจะยากที่จะลงทะเบียนตาม ภูมิลำเนา

4) ท่านคิดว่าความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเหมือนหรือแตกต่างจากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือไม่ อย่างไร?

แตกต่างกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกับผู้พิการ เพราะมีปัญหาเรื่องการเดินทาง ไม่ค่อยรู้จัก และไม่ค่อยมีบัญชีธนาคาร แต่เด็กแรกเกิดคนรับสิทธิหลักเป็นแม่ ซึ่งเป็นวัยทำงาน/วัยแรงงาน ก็น่าจะมีความรู้ดี และติดต่อธนาคารหรือเข้าเมืองประจำอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามควรจะมีทางเลือกไว้สำหรับการโอนเงินอุดหนุนทั้งรูปแบบบัญชีธนาคารและเงินสด เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับสิทธิที่มีข้อจำกัดต่างๆ เช่น อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล (บนดอย)

5) ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงต่างๆ ไปแล้วหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ท่านมีข้อกังวลต่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร? และข้อกังวลตามที่ท่านกล่าวควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

มีเรื่องเดียวที่ห่วงคือ การลงทะเบียน ควรต้องเปลี่ยนหลักเกณฑ์ว่า ‘ลงทะเบียนที่ภูมิลำเนา’ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถตรวจสอบได้ ตั้งงบประมาณได้ เพราะทราบจำนวนที่แน่นอน แต่การรับเงินเป็น e-payment อย่างเดิม พอลงทะเบียนเสร็จ จะไปทำงานที่ไหนก็มีสิทธิได้รับเงินอยู่แล้ว ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ‘เด็กอยู่กับใคร’ แต่ถ้าพ่อแม่เอาบุตรไปฝากไว้กับปู่ย่า ตายาย พ่อแม่ก็ต้องมีหน้าที่โอนเงินไปให้ปู่ย่า ตายายไว้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายอยู่แล้ว

กรณีที่เจออยู่พอสมควร คือ เอาเด็กไปทิ้งไว้กับปู่ย่า ตายายแล้วไม่เคยส่งเงินเลย ดังนั้น ควรจะเหมือนเดิมคือ ปู่ย่า ตายายสามารถร้องเรียนได้ว่า ‘ขอเปลี่ยนแปลงสิทธิ’ ได้ที่ อปท. เพราะว่าพ่อแม่ไม่ดูแลเลย ทั้งบุตรไว้ และการตรวจสอบสิทธิก็ง่ายมาก ผู้ใหญ่บ้านก็รู้อยู่แล้วว่า ‘เด็กอยู่กับตายายจริงหรือไม่’ เพราะอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว จะง่ายสำหรับการตรวจสอบ

ฉะนั้นต้องเปลี่ยนจากลงทะเบียนที่ไหนก็ได้ให้เป็นตามภูมิลำเนา ไม่เช่นนั้นท้องถิ่นจะไม่สามารถทำอะไรได้เลย เพราะตรวจสอบไม่ได้

6) มาตรฐานในการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

ไม่เคยเห็น และไม่แน่ใจว่ามีหรือไม่ ที่เห็นก็เป็นเหมือนคำแนะนำ เช่น ต้องได้รับนมแม่อย่างเดียวอย่างน้อย 6 เดือน ต้องพาไปฉีดวัคซีน ต้องดูแลเรื่องการพัฒนาการเด็กให้เหมาะสมตามวัย สมุดสีชมพูของกรมอนามัยเป็น

เหมือนคำแนะนำมากกว่าว่า ‘จะต้องดูแลเด็กอย่างไร’ ปัจจุบันมีคู่มือเป็นจำนวนมาก แต่จะเน้นเรื่องพัฒนาการเป็นหลัก ซึ่งน่าจะนำมาใช้อิงกันได้

7) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ การติดตามพัฒนาการเด็ก ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ? หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ ควรมีบทบาทกำกับดูแลหรือหนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดให้ได้มาตรฐานหรือไม่ อย่างไร?

การรับรองสถานะครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ท้องถิ่นทำอยู่แล้ว ถ้าเป็นฐานรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท เกณฑ์ที่ทางกรม ดย. ทำ คือ ยึดบัตรสวัสดิการแห่งรัฐก่อนก็จะง่าย เพราะว่าครัวเรือนนี้น่าจะอยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับสิทธิอยู่แล้ว แต่ถ้าไม่มีบัตรสวัสดิการ จำนวนสมาชิกมาก แต่รายได้ไม่ถึง ก็ต้องหาผู้รับรอง ซึ่งปัจจุบัน อบท. ก็รับรองให้อยู่แล้ว

การบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูล เดิม อบท. บันทึกแบบย่อให้อยู่แล้ว พอถ่ายโอนภารกิจก็ต้องขยายให้ก็น่าจะบันทึกเข้าระบบได้

การอนุมัติเปลี่ยนแปลงสิทธิ อบท. เป็นผู้ใกล้ชิดก็น่าจะตรวจสอบได้

การติดตามพัฒนาการเด็ก คิดว่าไม่น่าจะเป็นงานของ อบท. แล้ว น่าจะเป็นงานของส่วนกลาง คือ กรม ดย. ร่วมกับกระทรวง สธ. เพราะจะมีเรื่องของพัฒนาการเด็ก และคิดว่าควรรวมกระทรวง ศธ. เข้ามาด้วย เพราะต้องติดตามเด็กจนถึงเข้าโรงเรียนว่า ‘ระดับสติปัญญาเป็นอย่างไร’ สำหรับกรม ดย. ก็ประเมินติดตามเรื่องการตกหล่นการลงทะเบียน

การคีย์ข้อมูลลงในระบบ ควรคีย์ว่าจำนวนสมาชิกมีกี่คน จำนวนผู้หารายได้มีกี่คน รายละเอียดก็คีย์เข้าระบบเฉพาะจำนวนผู้หารายได้ก็พอแล้ว คนที่ไม่ได้หารายได้ก็ไม่ได้คีย์เข้าระบบ เพราะหลักๆ ก็มีรายได้ 1-3 คน เพราะสิ่งที่ต้องการรู้ คือ มีคนหารายได้กี่คน อาชีพมีความมั่นคงหรือไม่ รับเป็นเงินเดือนหรือค้าขาย รายได้เฉลี่ยของครัวเรือน

ทั้งนี้หลังจากที่เชื่อมระบบได้แล้ว กรม สด. ต้องของบประมาณ และทำหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลสุดท้ายก่อนส่งไปให้กรมบัญชีกลาง

8) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร?

คู่มือการปฏิบัติงานน่าจะยึดจากระเบียบเดิมได้ และปรับว่า ‘บทบาทของแต่ละหน่วยงานเป็นอย่างไร’ และต้องทำทุกขั้นตอน เน้นการปฏิบัติ

9) หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่จะทำให้เกิดมาตรฐานการดูแลเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร?

เมื่อมีคู่มือการปฏิบัติงานแล้ว การอบรมก็มีความจำเป็นในการทำความเข้าใจให้ตรงกัน รูปแบบการอบรมก็อาจจะเป็น Conference คือไม่ตรงมาก็ได้

ประเด็นตอนนี้ก็คือ ถ้าเป็นฐานรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท อาจจะมีประเด็นต้องคุยกันมากระดับหนึ่ง ความเข้าใจว่าแบบไหนได้ แบบไหนไม่ได้ แต่ถ้าเป็นถัวหน้าจะไม่ยากแล้ว เพราะทุกคนที่คลอดบุตรต้องได้หมด ก็แค่มาลงทะเบียนเพราะต้องการฐานข้อมูล ซึ่งจะง่ายกว่า ก็หวังว่าจะไปได้ถึงตรงนั้น

เท่าที่ไปสัมผัสกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) พบว่า มีการอบรม อสม. เพราะ อสม. จะรู้ว่า ‘ถ้ามีผู้หญิงตั้งครรภ์ในหมู่บ้านจะต้องแนะนำอะไร’ เพราะมันเป็นบทบาทของ อสม. แล้ว ส่วน อปท. ไม่น่าจะต้องมีภารกิจตรงนี้ และ รพ.สต. น่าจะทำได้ดีกว่าอยู่แล้ว เช่น แนะนำเรื่องอาหารการกิน การดูแลเด็ก ดังนั้น อปท. ควรดูแลในเรื่องการจ่ายเงิน และรายงานผลขึ้นมา สำหรับการติดตามประเมินผลควรเป็นของ รพ.สต. เพราะ อสม. เข้าถึงมากกว่าด้วย

ตอนที่คิดเรื่องการให้เงินเด็กก็ไม่อยากจะไปกำหนดเงื่อนไขว่า ‘ถ้าไม่ทำแบบนี้จะไม่ได้เงิน’ เพราะจะยิ่งทำให้คนจน หรือคนที่ไม่สะดวกจะหลุดออกไปจากระบบ แต่ อปท. ตอนรับลงทะเบียนก็ควรชู่ว่า ‘ให้ไปตรวจตามนัดนะ ไปรับวัคซีนตามนัดนะ ไม่งั้นจะมีผลต่อการได้รับเงิน’ แต่ไม่ได้จะทำจริงๆ เพราะเท่าที่สัมผัสกับทางภาคใต้ คือ จังหวัดนราธิวาสกับปัตตานี ซึ่งจังหวัดทางภาคใต้เป็นมุสลิม และไม่ชอบไป รพ.สต. เพราะมีปัญหาเรื่องการพูดคุย การสื่อสารก็ไม่ได้ และส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่ยากจน สามมีไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย ไม่ค่อยได้กลับมา และผู้หญิงก็ไม่ค่อยอยากมาติดต่อกับราชการ แต่พอมีโครงการนี้ อัตราการมารับบริการสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด คิดว่าน่าจะมีผลเหมือนกันว่า ‘ถ้าไม่พาลูกมาตามนัดจะทำให้ลูกไม่ได้รับเงินอุดหนุนหรือไม่’ และจากสถานการณ์ Covid-19 พอมีความช่วยเหลือเข้าไป บางคนได้เร็ว บางคนได้ช้า ดังนั้น ในกรณีที่ข้อมูลอยู่ในระบบแล้ว ถ้ามีการเชื่อมโยงการรับวัคซีนได้ดี เวลาที่มีความช่วยเหลืออะไร กลุ่มนี้อาจได้รับความช่วยเหลือระดับต้นๆ ก็อาจจะช่วยจูงใจได้

10) ระบบการติดตามประเมินผล โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดควรเป็นอย่างไร? และหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบ?

ระบบการติดตามประเมินผลน่าจะเป็นกรรมาธิการเด็กและเยาวชนและกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งอาจจะร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ แต่อาจจะเป็นระยะถัดไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็อาจจะติดตามในแง่ของการคีย์ข้อมูลว่า ‘ถูกต้องหรือไม่’ ‘พอส่งข้อมูลไปที่กรมบัญชีกลางแล้ว สามารถจ่ายเงินได้ตามบัญชีไหม’ คือ เป็นการติดตามในเรื่องกระบวนการทำงาน หรืออาจจะมีคณะกรรมการที่ติดตามเพื่อรายงานผลต่อ ครม. ทุกปีอยู่แล้ว การประเมินด้วยตนเอง (Self Assessment Report-SAR) ก็ดี แต่ต้องพูดคุยกับผู้ปฏิบัติเองว่าสิ่งที่ประเมินอยู่มีมากมายแค่ไหน ถ้าประเมินที่ระดับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก็สามารถรู้แล้วว่ากระบวนการทำงานของ อปท. เป็นอย่างไร การประเมินไม่เห็นประโยชน์ที่จะทำในระดับ อปท. แต่ถ้าจะเป็นการให้ข้อเสนอแนะกลับมาว่า ‘อุปสรรคในการทำงานมีอะไร’ ส่งเข้ามาที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานประเมินควบคู่กันไป แบบนี้น่าจะช่วยปรับปรุงให้กระบวนการเอื้อกับ อปท. ได้มากกว่า หรือการเขียนระบบประเมินผลที่สามารถดึงจากระบบได้ว่า ‘ยอดเข้ามาเท่าไร’ ‘ถูกปฏิเสธเท่าไร’ ต้องเป็นการเพิ่มประเมินแบบไม่เพิ่มภาระ คือถ้าการลงทะเบียนอยู่ในระดับพื้นที่มันจะง่าย และล่นระยะเวลาได้มาก เพราะไม่ต้องส่งต่อ ไม่ต้องมีปัญหาเอกสารแยกชุด เอกสารหาย

4.19 สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานองค์กรเครือข่าย นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และพ่อแม่หรือผู้ปกครองในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด สามารถสรุปผลได้ดังนี้

1. ความคิดเห็นต่อการถ่ายโอนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่ อปท.

- 1.1 ผู้บริหารทุกหน่วยงาน พมจ. อปท. และผู้ปกครองเด็กแรกเกิด ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการเด็ก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบต่อการถ่ายโอนฯ เพราะ อปท. ใกล้ชิดประชาชน จะช่วยให้ประชาชนจะได้รับประโยชน์ที่ดีกว่า
- 1.2 เจ้าหน้าที่ของ อปท. มีความกังวลอยู่บ้างเรื่องปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น ถ้าสามารถทำให้พ่อแม่ ผู้ปกครองเด็กแรกเกิดลงทะเบียนออนไลน์เพื่อขอใช้สิทธิได้ จะทำให้ความยุ่งยากในการที่ต้องมาลงทะเบียนที่ อปท. ลดลง
- 1.3 ปัญหาที่ผ่านมาของ อปท. คือการเป็นหน่วยรับลงทะเบียนโดยใช้เกณฑ์รายได้ไม่เกิน 100,000 บาท สร้างแรงกดดันที่ต้องประเมินรายได้ หากรัฐบาลมีนโยบายให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแบบถ้วนหน้าจะช่วยลดความกดดันและทำให้การดำเนินงานในหลายๆ เรื่องสะดวกขึ้น

- 1.4 ตามหลักเกณฑ์เดิมที่ต้องให้ข้าราชการในพื้นที่เป็นผู้รับรองรายได้ของผู้ขึ้นทะเบียน ทำให้ข้าราชการรู้สึกอึดอัดใจ ไม่อยากรับรอง เพราะไม่รู้จักผู้ปกครองที่มายื่นคำร้องดีพอ และเกรงว่า จะมีข้อผิดพลาดที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้รับรองในภายหลังได้
- 1.5 ผู้ปกครองเด็กแรกเกิดเห็นว่า โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นโครงการที่ดี และต้องการให้รัฐเพิ่มเงินอุดหนุนเป็น 1,000 บาทต่อเดือน รวมทั้งขยายเวลาให้มากกว่า 6 ปี

2. แนวทางการถ่ายโอนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่ อบท.

- 2.1 ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของ อบท. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่า ทุกภารกิจที่ถ่ายโอนมาให้ อบท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องออกระเบียบที่ชัดเจน ตั้งแต่ขั้นตอนการลงทะเบียน ขั้นตอนการจ่ายเงิน คุณลักษณะของผู้มีสิทธิ/ไม่มีสิทธิ ขาดสิทธิอย่างไร หมดสิทธิเมื่อไร และต้องรวมไปถึงระเบียบวิธีการของงบประมาณด้วยเพื่อรองรับการดำเนินงาน
- 2.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องทำระบบฐานข้อมูลเพื่อรองรับ โดยการจ้างบริษัทเพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลาในการส่งต่อข้อมูลให้กับกรมบัญชีกลาง และจะต้องทำทุกเดือนเพื่อตรวจสอบสิทธิ
- 2.3 อบท. เห็นว่าควรให้ผู้ปกครองเด็กลงทะเบียนในพื้นที่ที่เด็กแรกเกิดมีทะเบียนบ้านเท่านั้น การเปิดให้มีการลงทะเบียนที่ใดก็ได้ นั้น จะมีปัญหาเรื่องการจ่ายเงินอุดหนุนของ อบท. ที่ไม่สามารถจ่ายให้กับคนนอกพื้นที่ได้
- 2.4 มีข้อเสนอจาก อบท. หลายแห่งและเมืองพัทยาว่า การลงทะเบียนใช้สิทธิของผู้ปกครองเด็กแรกเกิดควรเป็นแบบเดียวกับผู้สูงอายุ คือ มีสิทธิพื้นที่ใดต้องลงรับสิทธิในท้องถิ่นนั้น หากมีการย้ายทะเบียนบ้านสิทธิจะต้องติดตามตัวไปด้วย ไม่ต้องลงทะเบียนใหม่
- 2.5 เมืองพัทยากล่าวถึงกรณีการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุว่า จะมีการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมบัญชีกลาง และสำนักทะเบียนกลางของกรมการปกครอง ซึ่งจะตรวจสอบกันทุกเดือนว่า ‘เดือนนี้มีผู้สูงอายุเสียชีวิตเท่าไร’ ‘ย้ายเข้าทะเบียนบ้านกลางเมื่อไร’ การจ่ายเงินจึงไม่มีปัญหา กรณีการจ่ายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ควรเป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุ

3. หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรของ อบท.

- 3.1 หลักสูตรการฝึกอบรมที่สำคัญจะต้องเป็นการฝึกปฏิบัติให้แก่ อบท. เพราะเนื้อหาสาระหลักเกณฑ์ ระเบียบ หรือคู่มือ สามารถอ่านได้ แต่ที่เป็นปัญหา เช่น ดำเนินการไม่ได้ ระบบเข้าเปิด link ไม่ถูกต้อง ไม่ทราบวิธีปฏิบัติ

- 3.2 ควรอบรมให้ อปท. มีความรู้เรื่องพัฒนาการเด็กในช่วงแรกเกิดถึงปฐมวัย บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในท้องถิ่นที่จะส่งเสริมให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสม การให้คำแนะนำแก่พ่อแม่ ผู้ปกครองในการดูแลบุตรหลาน การให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของรัฐ ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรฐานการดูแลเด็ก รวมทั้งแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาเด็กปฐมวัยร่วมกับเครือข่ายในระดับพื้นที่
- 3.3 การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการฝึกอบรม ต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการผู้ปฏิบัติงานจริงเข้ารับการอบรม ระหว่างการอบรมต้องมีคู่มือให้แก่ผู้เข้าร่วมอบรมเพื่อให้ฝึกปฏิบัติ และนำกลับมาใช้สำหรับการทำงานจริง

4. การติดตามประเมินผล

- 6.1 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอว่า กรมกิจการเด็กและเยาวชนควรมีระบบการติดตามประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเป็นระยะ เช่น 3 เดือน 6 เดือน เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น หรืออาจจะร่วมกับ อปท. ในการถอดบทเรียนหลังจากการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว
- 6.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมกิจการเด็กและเยาวชน ต้องร่วมกันกำหนดตัวชี้วัด โดยแบ่งเป็นช่วง 3 ปีแรกที่เด็กอยู่กับผู้ปกครอง 3 - 5 ปี เข้าสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และ 6 ปี เข้าเรียนอนุบาล
- 6.3 กรมกิจการเด็กและเยาวชนควรทำเอกสารที่เป็นแบบประเมิน และท้องถิ่นทำหน้าที่ติดตามประเมินผล จากนั้นนำข้อมูลมาประเมินผลร่วมกัน
- 6.4 สำนักงบประมาณเสนอว่า ควรมีการติดตามความคืบหน้า การเบิกจ่ายเงิน รวมถึงปัญหาอุปสรรค และต้องพิจารณาว่าโครงการที่ทำไปแล้วว่า มีความสมบูรณ์มากน้อยแค่ไหน บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เงิน 600 บาท เอาไปทำอะไร สามารถช่วยได้แค่ไหน มีประสิทธิผลอย่างไร
- 6.5 เมืองพัทยาเสนอว่า โครงการนี้เน้นเรื่องคุณภาพชีวิตของเด็กด้านสุขภาพ และมีนโยบายเพื่อให้พ่อแม่ที่มีฐานะยากจนสามารถเลี้ยงดูบุตรได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุขจะต้องเป็นหลักในการประเมินข้อเท็จจริงว่า ‘ผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างไร’ ‘ประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน’ ‘เด็กมีพัฒนาการอย่างไร’ และกระทรวง พม. (ดย.) ต้องมีส่วนร่วมในการประเมินด้วย
- 6.6 คณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการเด็กเห็นว่าไม่ควรสร้างภาระด้านการประเมินผลให้กับ อปท. เพราะปัจจุบันนี้ อปท. ต้องทำการประเมินผลงานที่ถ่ายโอนลงไปมากอยู่แล้ว

4.20 สรุปผลการประชุมประชาพิจารณ์ 4 ภาค

การประชุมประชาพิจารณ์ร่างคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดขึ้นในระดับภูมิภาค 4 ครั้ง ผ่านระบบ Viedo Conference ดังนี้

ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ทำการประชาพิจารณ์ร่างคู่มือฯ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 เวลา 9.00 – 12.00 น. ผู้เข้าร่วมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ 2 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 คน ผู้ปกครองเด็กแรกเกิด 5 คน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดอุบลราชธานี ทำการประชาพิจารณ์ร่างคู่มือฯ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 เวลา 13.00 – 16.00 น. ผู้เข้าร่วมประกอบด้วย พัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์จังหวัดและเจ้าหน้าที่ 2 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 คน ผู้ปกครองเด็กแรกเกิด 4 คน

ภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ทำการประชาพิจารณ์ร่างคู่มือฯ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2563 เวลา 9.00 – 12.00 น. ผู้เข้าร่วมประกอบด้วย พัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และ เจ้าหน้าที่ 2 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 คน ผู้ปกครองเด็กแรกเกิด 5 คน

ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดเพชรบูรณ์ ทำการประชาพิจารณ์ร่างคู่มือฯ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2563 เวลา 13.00 – 16.00 น. ผู้เข้าร่วมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ 2 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน ผู้ปกครองเด็กแรกเกิด 5 คน

สรุปประเด็นในการทำประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาค ผู้เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์มีความคิดเห็นต่อร่างคู่มือการปฏิบัติงานฯ มีความคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์การกลั่นกรองผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ผู้เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาค เห็นชอบกับหลักเกณฑ์เดิม คือ

1.1 คุณสมบัติเด็กแรกเกิดที่มีสิทธิ

- 1) มีสัญชาติไทย (พ่อแม่มีสัญชาติไทย หรือพ่อหรือแม่มีสัญชาติไทย)
- 2) เกิดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 เป็นต้นไป จนมีอายุครบ 6 ปี
- 3) อาศัยอยู่กับผู้ปกครองที่อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ
- 4) ไม่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน

1.2 คุณสมบัติผู้ปกครองที่มีสิทธิลงทะเบียน

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) เป็นบุคคลที่รับเด็กแรกเกิดไว้ในความอุปการะ
- 3) เด็กแรกเกิดต้องอาศัยรวมอยู่ด้วย
- 4) อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ คือ สมาชิกครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี

1.3 กรณีผู้ปกครองไม่มีสัญชาติไทย แต่เด็กมีสัญชาติไทย

ควรให้ผู้ปกครองยื่นคำร้องขอลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบเอกสารให้ครบถ้วน ได้แก่ แบบคำร้องลงทะเบียน (แบบ ดร.01) แบบรับรองสถานะของครัวเรือน (แบบ ดร.02) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ปกครอง สำเนาสูติบัตรเด็กแรกเกิด สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากของผู้ปกครอง และสำเนาสมุดบันทึกสุขภาพแม่และเด็ก และส่งสำเนาเอกสารดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามเอกสารและวินิจฉัย หากเห็นควรได้รับเงินอุดหนุนฯ ให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด หากไม่เห็นควรให้ได้รับเงินอุดหนุนฯ ให้แจ้งผู้ปกครองที่ยื่นคำร้องขอรับสิทธิรับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดทราบ

กรณีพบว่า บิดาหรือมารดาของเด็กแรกเกิดเป็นผู้ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดอยู่แล้ว หรือกรณีผู้ปกครองซึ่งไม่มีสัญชาติไทยต้องการขอเปลี่ยนแปลงสิทธิ ให้ยื่นแบบคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้แบบคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิผู้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (แบบ ดร. 06) พร้อมแนบบแบบคำร้องลงทะเบียน (แบบ ดร. 01) และแบบรับรองสถานะของครัวเรือน (แบบ ดร. 02) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบเอกสารให้ครบถ้วนและพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงสิทธิให้เสร็จสิ้น ณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การลงทะเบียนขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ควรให้ผู้ปกครองของเด็กแรกเกิดที่มีสิทธิขอรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ยื่นคำร้องขอลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในพื้นที่ที่เด็กแรกเกิดและผู้ปกครองในพื้นที่ที่เด็กมีทะเบียนบ้านอยู่จริง เพื่อแก้ไขปัญหาผู้รับรอง และการจ่ายเงินของ อบท. ที่ภารกิจต้องดูแลเฉพาะประชาชนในเขตพื้นที่เท่านั้น

3. เอกสารประกอบการลงทะเบียน

จากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ อปท. ที่เป็นหน่วยรับลงทะเบียนพบว่า เอกสารประกอบการลงทะเบียนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การลงทะเบียนมีความล่าช้า เพราะเอกสารไม่ครบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เอกสารรับรองคนที่ 2 ซึ่งต้องเป็นข้าราชการ จึงขอให้ตัดเอกสารนี้ออก โดยให้ผู้ยื่นคำร้องรับรองตนเอง และให้มีผู้รับรองอีก 1 คน ที่เป็นผู้นำชุมชน หรือ อสม. ที่รู้จักผู้ยื่นคำร้องเป็นอย่างดี เอกสารประกอบการลงทะเบียนจึงควรประกอบด้วย

- 1) แบบคำร้องขอลงทะเบียน (ดร.01)
- 2) แบบรับรองสถานะของครัวเรือน (ดร.02) โดยผู้ยื่นคำร้องต้องรับรองรายได้ของตนเองไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี โดยระบุไว้ในแบบฟอร์ม
- 3) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ยื่นคำร้อง
- 4) สำเนาสูติบัตรเด็กแรกเกิด
- 5) สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากของผู้ยื่นคำร้อง (บัญชีออมทรัพย์ธนาคารกรุงไทย บัญชีเงินฝากเพื่อเรียกธนาคารออมสิน หรือบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น)
- 6) สำเนาสมุดบันทึกสุขภาพแม่และเด็ก (เฉพาะหน้าที่ 1 ที่มีชื่อของหญิงตั้งครรภ์) ในกรณีที่สมุดสูญหาย ให้ใช้เฉพาะสำเนาหน้าที่ 1 พร้อมให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขบันทึกข้อมูล และรับรองสำเนา
- 7) กรณีที่ผู้ปกครองเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานบริษัท ผู้ปกครองต้องแสดงหลักฐานรายได้ว่าไม่เกินปีละ 100,000 บาทจริง (สลิปเงินเดือน หรือเอกสารหลักฐานที่นายจ้างลงนาม)
- 8) สำเนาบัตรแสดงสถานะ หรือตำแหน่ง หรือเอกสารอื่นใดที่แสดงตนของผู้รับรอง 1 คน (ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส.อบต. อสม. อพม.)
- 9) กรณีที่สมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุเกิน 18 ปีขึ้นไป มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่ต้องรับรองสถานะของครัวเรือน

4. การประกาศรายชื่อและการคัดค้านสิทธิ

ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาค เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับคำร้องขอลงทะเบียน พิจารณาตรวจสอบเอกสารให้ครบถ้วน และติดประกาศรายชื่อผู้ปกครองที่มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้เบ็ดเสร็จ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น

กรณีมีบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียมายื่นคำร้องขอคัดค้านผู้ปกครองที่มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ให้ยื่นได้ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิฯ เมื่อพ้นระยะเวลา 15 วันแล้ว ไม่มีผู้ยื่นคำ

ร้องขอคัดค้าน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึกข้อมูล ได้แก่ ชื่อ นามสกุล เลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ลงทะเบียนและเด็กแรกเกิด ในระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

5. การตรวจสอบสิทธิ

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาคเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ตรวจสอบสิทธิ และประกาศผลการตรวจสอบสิทธิด้วยตนเอง แต่สมควรให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และกรมกิจการเด็กและเยาวชนสามารถดูข้อมูลการตรวจสอบสิทธิของผู้ยื่นคำร้องขอลงทะเบียนและผลการจ่ายเงินอุดหนุนได้จาก ระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

6. การจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาคเห็นว่า การโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารตามที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนฯ แจ้งไว้ในแบบคำร้องขอลงทะเบียน (แบบ ดร.01) ควรเป็นบทบาทของกรมบัญชีกลางเช่นเดิม แต่ควรเปิดให้ โอนเข้าบัญชีของทุกธนาคาร เช่นเดียวกับการโอนเงินเบี้ยผู้สูงอายุ ไม่ควรจำกัดการโอนเข้าบัญชีออมทรัพย์ ธนาคารกรุงไทย บัญชีเงินฝากเพื่อเรียกธนาคารออมสิน และบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร เท่านั้น

7. การเปลี่ยนแปลงสิทธิ

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาคเห็นว่า ผู้ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิผู้รับเงินอุดหนุนฯ ให้ยื่นแบบคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิ ๑ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเด็กแรกเกิดมีทะเบียนบ้านอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

8. การสิ้นสุดสิทธิ

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาคเห็นว่า ควรใช้หลักเกณฑ์เดิมในการพิจารณาการสิ้นสุดสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ดังต่อไปนี้

- 1) เด็กแรกเกิดมีอายุครบ 6 ปี
- 2) เด็กแรกเกิดถึงแก่ความตาย
- 3) ผู้ปกครองยื่นคำขอสละสิทธิเป็นหนังสือ
- 4) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบนี้
- 5) กรณีมีเหตุที่ไม่สามารถจ่ายเงินให้กับผู้ปกครองที่ยื่นคำร้องขอลงทะเบียน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือมีหนังสือแจ้งให้มาพบภายใน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุมัติการจ่ายเงินงวดแรก หากไม่สามารถติดตามได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี พิจารณาระงับสิทธิในการรับเงินอุดหนุนฯ ของผู้ปกครองรายนั้นได้

9. การติดตามพัฒนาการเด็ก

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาคเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดองค์ความรู้เรื่องพัฒนาการเด็ก ในขณะที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ได้มีการติดตามพัฒนาการเด็กอยู่แล้ว จึงควรมอบหมายให้ รพ.สต. เป็นผู้ติดตาม

10. ผังกระบวนงาน

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาค เสนอให้มีการปรับปรุงผังกระบวนงานให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ไปให้ อบท. โดยการตัดขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลและเอกสารที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และการตรวจสอบสิทธิโดยกรมกิจการเด็กและเยาวชนออกไป จะทำให้กระบวนงานมีความกระชับมากขึ้น

11. แบบฟอร์มที่เกี่ยวข้อง

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาคขอให้มีการปรับปรุงแบบฟอร์มให้สั้น กระชับ ขอให้ให้มีข้อมูลที่จำเป็นเท่านั้น เช่น ชื่อ-นามสกุล เลขบัตรประชาชน 13 หลัก (ทั้งเด็กและผู้ปกครอง) ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน ข้อมูลรายได้กรณีที่ยังมีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อปี

12. ระบบและกลไกการติดตามประเมินผลหลังการถ่ายโอน

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาค เห็นว่า ควรให้กรมกิจการเด็กและเยาวชน เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการติดตามประเมินผล โดยร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย และกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข จัดระบบ กลไก และกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามประเมินผลหลังการถ่ายโอน

13. หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้ปฏิบัติงาน

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาค เห็นว่า การฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้ปฏิบัติงานมีความจำเป็นอย่างมาก และเห็นชอบต่อการอบรมใน 2 หลักสูตร คือ

1) การบริหารจัดการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

เนื้อหาการอบรม : การลงทะเบียน, การตรวจสอบสิทธิ, การประกาศรายชื่อ, การคัดค้านสิทธิ, การเปลี่ยนแปลงสิทธิ, การสิ้นสุดสิทธิ, และการกรอกแบบฟอร์มต่างๆ ระบบฐานข้อมูลและการแก้ไขข้อมูล กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อพึงระวังในการใช้กฎหมาย

กลุ่มเป้าหมาย : เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ

วิธีการอบรม : การอบรมเชิงปฏิบัติการ

ระยะเวลาอบรม : 2 วัน

2) การติดตามพัฒนาการเด็ก

เนื้อหาการอบรม : พัฒนาการเด็กในแต่ละช่วงวัยและตัวบ่งชี้, มาตรฐานการดูแลเด็ก, การให้คำปรึกษาผู้ปกครองเด็ก, การประสานงานกับเครือข่ายในพื้นที่

กลุ่มเป้าหมาย : เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ

วิธีการอบรม : การอบรมเชิงปฏิบัติการ

ระยะเวลาอบรม : 1 วัน

14. มาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ประชุมประชาพิจารณ์ทั้ง 4 ภาค เห็นว่า อบท. ต้องจัดบริการสาธารณะให้มีมาตรฐานตามกระบวนการงาน แต่ยังไม่มั่นใจว่า การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้แล้วเสร็จในแต่ละขั้นตอนจะเป็นการผูกมัดมากเกินไปหรือไม่

4.21 สรุปผลการประชุมประชาพิจารณ์ส่วนกลาง และประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำประชาพิจารณ์ที่ส่วนกลางโครงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563 ณ ห้อง Ballroom 2 โรงแรมอีสติน มัคกะสัน กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วม 33 ท่านจาก 12 หน่วยงาน คือ

1. กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. สำนักงบประมาณ
3. กรมบัญชีกลาง
4. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
6. กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
7. สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร
8. กรมกิจการผู้สูงอายุ
9. กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
10. ชมรมพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย
11. เมืองพัทยา
12. Live Streaming Technician

นอกจากนี้ยังมีการ Share ZOOM Link ไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ และนครศรีธรรมราช ทำให้มีผู้เข้าร่วมจาก 4 จังหวัดอีก 47 คน ซึ่งความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์สรุปได้ดังนี้

นายพีรณัฐ ประทุมชาติภักดี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ/ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เมื่อการมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว กรม สด. จะต้องออกระเบียบ แนวทาง และพูดคุยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และกรม ดย. เพื่อที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางต่างๆ เพราะว่ากรม สด. ไม่สามารถดำเนินการได้ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจ ต้องเป็นภารกิจที่มีการถ่ายโอนแล้ว จึงจะสามารถตั้งงบประมาณ หรือดำเนินการออกระเบียบ แนวทางต่างๆ ได้ จึงต้องมาดูว่า ‘จะถ่ายโอนเมื่อไร อย่างไร’ กรม สด. จะได้เตรียมความพร้อมและพูดคุยกับ อบท. ในลำดับต่อไป

นางสาวณัฐวรรณ อินทรทิพย์ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ/ สำนักงานงบประมาณ

เห็นด้วยกับการมีการถ่ายโอน เพราะเป็นไปตาม พ.ร.บ.กระจายอำนาจ และมีความเห็นต่อคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจฯ ดังนี้

หน้าที่ 3 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของกรม ดย. ข้อ 1 ที่ระบุไว้ว่า “พัฒนาระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่มีอยู่ให้สามารถเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลการปฏิบัติงานการจ่ายเงินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” เข้าใจว่าเดิมมีอยู่แล้ว และขั้นตอนการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย ข้อ 1 ที่ระบุไว้ว่า “จัดให้มีระบบฐานข้อมูลหรือพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มีอยู่ให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานของ อบท. สามารถเชื่อมโยงหรือส่งต่อข้อมูลกับระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกรมกิจการเด็กและเยาวชน และระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐ (e - payment)” เข้าใจว่าระบบของกรม ดย. ส่งข้อมูลให้กรมบัญชีกลาง พอมาเป็นกระทรวงมหาดไทย กรม สด. ก็ทำให้กรมบัญชีกลางเหมือนกัน จึงไม่แน่ใจว่า 2 ระบบนี้จะระบบเดียวกันได้หรือไม่

หน้าที่ 4 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย ข้อ 2 ที่ระบุไว้ว่า “กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบรองรับการปฏิบัติงานของ อบท. ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดตามประกาศกรมกิจการเด็กและเยาวชน และร่วมกับกรมกิจการเด็กและเยาวชนจัดทำคู่มือและขั้นตอนการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้ผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น” ในเมื่อท้องถิ่นจะเป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรงแล้ว ต้องใส่ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะในกรณีที่ท้องถิ่นรับงบประมาณโดยตรง จะไม่ต้องผ่านกรม สด. กระทรวงมหาดไทย แต่จะมีหน้าที่ในส่วนของฐานข้อมูล

ดังนั้น หากมีการถ่ายโอนภารกิจ สำนักงานงบประมาณก็ไม่ได้ขัดข้อง แต่หากเพิ่มจำนวนเป็น 1,000 บาทจะมากกว่ากลุ่มผู้สูงอายุและผู้พิการ และกลุ่มนี้ความด้อยโอกาสมีมากกว่ากลุ่มเด็ก

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ/ กรมบัญชีกลาง

การถ่ายโอนภารกิจไปยังท้องถิ่น กรมบัญชีกลางเห็นด้วย แต่ทั้งนี้กรมบัญชีกลางมีการจ่ายเงินเป็น 2 ระบบ คือ กทม. และเมืองพัทยาจะใช้ระบบของกรมบัญชีกลาง แต่กรม สด. จะเป็นวิธีการเชื่อมโยง ดังนั้น เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว กรมบัญชีกลางต้องมีการพัฒนาระบบเพื่อให้รองรับกับกทม. และเมืองพัทยา อาจจะต้องใช้เวลา และจะประสานไปกับ กรม สด. พร้อมๆ กัน

ประเด็นที่กังวล คือ

- 1) เรื่องงบประมาณ เพราะปัจจุบันกรมบัญชีกลางทำหน้าที่เบิกเงินแทน อปท. แต่ละแห่ง ต้องทำทะเบียนคลุมบัญชีงบประมาณให้กับท้องถิ่น 10,000 กว่าบัญชี ถ้ามีเด็กเล็กเกิดขึ้นมาอีกก็จะกลายเป็น 20,000 กว่าบัญชีที่ต้องดูแล
- 2) ปัจจุบันเด็กไม่มีปัญหาเรื่องการย้ายที่อยู่ แต่หากไปอยู่กับกรม สด. กระทรวงมหาดไทย ไม่แน่ใจว่า ‘ระเบียบจะมีการกำหนดเรื่องถิ่นที่อยู่หรือไม่’ ถ้ามีก็กังวล เพราะการย้ายอาจจะทำให้เด็กสิทธิขาดไม่ต่อเนื่อง และมีผลกระทบต่อการดูแลเด็ก

นายพีรณัฐ ประทุมชาติภักดี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ/ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ปัจจุบันกรม ดย. จะจ่ายเองโดยตรง แต่เมื่อมาอยู่ อปท. ซึ่งมี 7,000 กว่าแห่งที่เป็นกลุ่มสวัสดิการ ต้องดูระเบียบกฎหมายก่อนว่า ‘จะกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไร’ เพราะกระทบหลายส่วนทั้งเรื่องของ งบประมาณ คน

ระบบในปัจจุบันจะรับผิดชอบเรื่องเบี้ยผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ แต่หากมีเด็กแรกเกิดเพิ่มขึ้นและ เป็นแบบถ้วนหน้ามีจำนวน 4 ล้านคน ก็ต้องทำ Data รองรับ ซึ่งกรม สด. เพิ่งปรับปรุงระบบ Data ให้รองรับฐานข้อมูลที่มี 11 ล้านคน จึงต้องใช้งบประมาณตรงนี้ ดังนั้นเมื่อถ่ายโอนภารกิจมาแล้วจะไม่สามารถใช้ระบบของกรม ดย. ได้ เพราะไม่แยกเป็นหน่วย อปท. ต่างๆ เป็นรายละเอียดย่อย และอาจจะต้องใช้เวลา

นายวรพงศ์ อุตทนนท์ตรี ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ/ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 มีการเวียนขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งภายในเดือนนี้คงผ่านมติ ครม. เพราะแผนฯ ทำมาประมาณ 20 ปี และถ้าผ่าน ครม. แล้วก็จะผ่านเข้าสภา เพื่อให้ ส.ส. มีหน้าที่รับทราบก็ถือว่าผ่าน และประกาศในพระราชกิจจา มีผลบังคับใช้ในทันที ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่า ‘จะถูกนำเข้ามาพิจารณาเมื่อไร’ ถ้าตรงกับช่วงประชุมวาระก็จะเร็ว อย่างเร็วสุดไม่ต่ำกว่า 6 เดือน

ประเด็นที่กังวล คือ

- 1) ในกรณีที่พ่อแม่เด็กแยกทางกัน และไม่ได้จดทะเบียนสมรส หรือแม่เสียชีวิต เด็กไปอยู่กับพ่อ เอกสารที่ต้องใช้เพื่อประกอบการขอสิทธิ กล่าวถึงแต่เรื่องของแม่ ดังนั้น ถ้าไปยื่นเด็กจะไม่ได้รับ

การจดทะเบียนเพื่อรับสิทธิอย่างแน่นอน เพราะว่าหลักฐานไม่ครบ อยากจะให้คำนึงถึงเหตุการณ์แบบนี้ด้วย ดังนั้น ต้องทำทีเดียวยเพื่อไม่ให้ผู้ปกครองเด็กเสียเวลา

- 2) กรณีเพิ่มเงิน 1,000 บาท จะเป็นภาระค่อนข้างสูง และการถ่ายโอนภารกิจ แนวโน้มเหมือนกับผู้สูงอายุเป็นแบบถ่วงหน้า เนื่องจากขั้นตอนการตรวจสอบ 100,000 หรือไม่ และต้องมีคนรับรองค่อนข้างมีปัญหา อาจจะกลายเป็นจ่ายเหมือนกันหมด ระบบจะปรับเหมือนกันเอง
- 3) การประเมิน SAR เพื่อให้ท้องถิ่นประเมินตนเอง อาจเป็นสร้างภาระเพิ่มขึ้น เพราะท้องถิ่นเจอแบบประเมินจำนวนมาก ยกตัวอย่าง มาตรฐานการจัดบริการสาธารณะของ อบท. มีตัวชี้วัด 443 ตัวชี้วัด ปี 2560 ให้ประเมิน 200 กว่าตัว ปี 2562 ให้ประเมินหมดเลย และปี 2563 ลดลงเหลือ 60 กว่า% ผลออกมาคือ อบจ. ประเมินมา 66-67 แห่ง เทศบาลกับ อบต. ประมาณ 40% ทั้งที่ให้เวลาประมาณ 4 เดือน แต่ท้องถิ่นจะไม่ทำ เนื่องจากไม่มีผลประโยชน์และเป็นการสร้างภาระ ถ้าอยากให้มีการประเมินขอเสนอว่าให้ผนวกกับกรม สถ. ซึ่งมีการประเมินทุกปี ท้องถิ่นจะให้ความสำคัญมาก เพราะเป็นเรื่องของโบนัส เรื่องการบริหารจัดการ ปัจจุบันกรม สถ. กำลังปรับรูปแบบประเมินอยู่

นายชัชวาลย์ วงศ์สุวรรณ ประธานชมรมพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย, หัวหน้าสำนักงานปลัด/เทศบาลตำบลปลักแรก จังหวัดพิษณุโลก

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ทำงานกับกรม ดย. หน่วยงานเดียว ทั้งกรม พก. กรม ผส. หรือทุกกรมของ พม. รวมทั้งกระทรวง สธ. สปสช. ซึ่งงานของกรม ดย. ก็มีหลายงาน อาทิเช่น งานสภาเด็ก ถูกถ่ายโอนมาหมดเลย แต่ถ้าเป็นไปตามกฎหมาย อบท. ก็ต้องทำ

การประเมินผลเหมือนอย่างที่ว่า ผอ. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวรพงศ์ อุตทนนท์ตรี) กล่าวคือ การประเมินมีจำนวนมาก ท้องถิ่นแทบไม่มีเวลาทำงานเลย เพราะมัวแต่ไปทำงานให้คนอื่น โดยเฉพาะงานที่ถ่ายโอนภารกิจมา ยังทำไม่ได้ดี ยังมีปัญหา และยังติดขัดอยู่เลย เช่น เงินฌาปนกิจศพ หรือเบี้ยยังชีพ

สำหรับแบบฟอร์มยังแตะไม่ได้ จะแตะได้ก็ต่อเมื่อจะถ่ายโอนภารกิจแล้ว เพราะจะได้รู้ว่าจะเบี้ยบะเป็นอย่างไร เหมือนที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (นายพีรณัฐ ประทุมชาติภักดี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ) กล่าว คุณสมบัติจะเอาตามทะเบียนบ้าน หรือตามภูมิลำเนาของ อบท. กรณีเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการจะใช้ภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้าน ผู้ป่วยเอดส์จะใช้ภูมิลำเนาตาม อบท. และต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยว่า ‘สามารถจ่ายเงินให้กับคนภายนอกได้หรือไม่’ เพราะทุกวันนี้ท้องถิ่นไม่สามารถจ่ายเงินให้สำหรับบุคคลที่ไม่มีทะเบียนบ้านอยู่ในเขต แต่กรณีเด็กแรกเกิดเป็นในรูปแบบนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็อยากมีรายได้เพิ่ม ในเมื่อถ่ายโอนภารกิจมาแล้ว เงินของเด็กแรกเกิดที่อยู่ในตำบลก็ต้องเป็นของท้องถิ่นนั้น กรณีย้ายออกไปแล้วต้องตัดระบบ และไปลงทะเบียนใหม่ หรือกรณีเป็น

แบบต่อเนื่อง ก็ต้องตัดระบบอัตโนมัติและไปอยู่ตำบลใหม่ ทำได้หรือไม่ ซึ่งก็ยังไม่ได้ เพราะทุกวันนี้เบี้ยยังชีพยังมีปัญหาอยู่เลย ไม่มีสำนักทะเบียน ที่สามารถทำได้คือการย้ายข้ามจังหวัด ดังนั้นจึงต้องมาคุยกันว่า ‘ตกลงแล้วเรื่องคุณสมบัติของเด็กจะต้องเป็นอย่างไร’

การลงทะเบียนถ้าเป็นแบบถ้วนหน้าจะไม่มีปัญหา แต่ถ้าไม่ใช่แบบถ้วนหน้า การประกาศก็ต้องประกาศไป และให้เงินไปเลย เรื่องการคัดค้านค่อนข้างที่หลัง เพราะหลักสำคัญของเด็กแรกเกิดกำหนดไว้ว่า ‘จะต้องมีคนรับรองว่าเด็กอยู่ในบ้านจริงหรือไม่’ ‘เด็กอยู่ในครอบครัวที่ยากจนจริงหรือไม่’ ดังนั้น เมื่อมีคนรับรองแล้ว ท้องถิ่นก็ควรจะสามารถดำเนินการไปได้เลย

เรื่องเอกสาร ทุกวันนี้ท้องถิ่นเกิดปัญหา โดนกรม ดย. ต่อว่า เพราะมีเอกสารอยู่ที่ท้องถิ่น 95,000 ราย ข้อมูลค้างอยู่ในระบบ ซึ่งท้องถิ่นส่งเอกสารไปให้ พมจ. แล้ว แต่ พมจ. ยังไม่คืนข้อมูล

การลงทะเบียน ท้องถิ่นใช้การเสียบบัตร เพราะ ดย. ให้เครื่องเสียบบัตรไป ในเมื่อเรื่องเด็กแรกเกิดเป็นแล้วนี้ แล้วทำไมยังต้องเก็บเอกสารอยู่ และมติ ครม. แจ้งว่า ‘ไม่ให้เก็บเอกสาร’ ยกตัวอย่าง กรณีของเกาะหลีเป๊ะ การลงทะเบียนเงินสงเคราะห์ทำศพ หรือกรณีเด็กแรกเกิด ค่าถ่ายเอกสารแผ่นละ 10 บาท ซึ่งต้องเสียเงินก่อน และจะได้เงินเมื่อไรก็ไม่รู้ ดังนั้น เอกสารไม่ควรเก็บแล้ว เป็นไปได้ไหมที่เปิดให้ลงทะเบียนแบบออนไลน์ ท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจ ซึ่งรูปแบบพวกนี้ต้องมานั่งคุยกัน ไม่ต้องใช้เอกสารแล้ว เพราะถ้าใช้เอกสาร ท้องถิ่นจะเอาไปเก็บไว้ที่ไหน เพราะแบบฟอร์มของเด็กแรกเกิดมีมากมาย รวมทั้งผู้สูงอายุ และผู้พิการก็ต้องเก็บเอกสารอย่างน้อย 10 ปี ปัจจุบันนี้ไม่มีที่เก็บเอกสารแล้ว เพราะฐานผู้รับสิทธิมีเพิ่มมากขึ้น

การรายงานผล ในแต่ละเดือนจะต้องรายงานต่อนายกฯ ว่าโอนสำเร็จกี่ราย ต้องแกะทีละคน เพราะไม่มีระบบการรายงานผลเพื่อสรุปรายงานว่าเดือนนี้มีใครได้รับสิทธิบ้าง ถ้าเป็นพื้นที่ที่มีคนเป็นจำนวนมาก 200-300 หรือ 1,000 คนก็ต้องนั่งไล่ดูทีละคน ซึ่งจะเป็นปัญหามาก ดังนั้น การติดตามประเมินผล การรายงานผลการดำเนินงาน หรือการประเมินตนเอง ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า ‘จะเอาอะไรบ้าง’ ถ้าต้องการทราบว่า ‘ท้องถิ่นทำสำเร็จเท่าไร’ การประเมินผลก็ควรดูจากระบบได้เลย ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ท้องถิ่นประสานงานกับ สสจ. เพื่อดำเนินการเรื่องติดตามประเมินผล ทุกวันนี้หลายท้องถิ่นทั่วประเทศไม่ส่ง ถ้ากำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ก็ควรกำหนด User ให้ด้วยเพื่อให้เข้าไปดูเองว่า ‘จะต้องติดตามประเมินผลใคร’ เพราะจะสอดคล้องกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) หรือ รพ. ที่ฝากครรภ์อยู่แล้ว แต่ถ้ากำหนดให้ท้องถิ่นส่งข้อมูลไป ก็จะกลายเป็นการสร้างภาระให้กับท้องถิ่นอีก

การอบรมเรื่องการติดตามพัฒนาการเด็ก ไม่ใช่ภาระงานของนักพัฒนาชุมชน (20,000 กว่าคนทั่วประเทศ) ที่ต้องมาจ่ายเบี้ยยังชีพ หรือเงินสงเคราะห์ เพราะไม่ใช่ นักสังคมสงเคราะห์ (200 กว่าคนทั่วประเทศ) แต่กลายเป็นว่าทุกวันนี้ นักพัฒนาชุมชนต้องทำ เพราะท้องถิ่นไม่มีกรอบและต้นด้วยการจัดสรรงบประมาณ 40% และตอนนี้ กรม สด. ออกแนวทางให้แต่งตั้งตำแหน่งควบคุมภายใน แต่ไม่มีนักสังคมสงเคราะห์ งบประมาณจ้างคนก็ถูกจำกัดลงไปอีก จึงต้องบอกว่า ‘งานไป คนทำคนเดิม พวกเรายินดีทำ แต่ถ้าทั้งทำ ทั้งรายงาน ก็ไม่เป็นธรรม’ ดังนั้น ถ้าอยากได้อะไรก็ต้องกำหนดไว้ในระบบเลย อีกทั้งการอบรมเรื่องพัฒนาการควรเป็นเรื่องของครูที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เพราะเด็กต้อง

เข้าไปในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งไม่เกี่ยวกับการพัฒนาแต่เกี่ยวกับกองสาธารณสุข มันคนละเรื่องกัน แต่การอบรมเรื่องกฎหมายเป็นเรื่องที่ดี เพื่อเปิดโอกาสให้ได้ซักถาม ได้บ่นบ้างว่า ‘มีปัญหาอะไร’ เพราะคนทำงานในพื้นที่กดดัน

ขั้นตอนการทำงาน การศีกษ์ข้อมูลถ้าเป็นระบบเหมือนกับเบี่ยความพิการจะไม่มีปัญหาเลย เพราะทุกวันนี้ก็ทำอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้ศีกษ์เลขบัญชีเข้าไป หรืออาจจะผูกกับ Promptpay เลขบัตรประชาชน 13 หลัก เข้าธนาคารก็ไม่ต้องใช้เลขธนาคาร ถ้าทำได้แบบนี้คิดว่า ‘อปท. หยุดอยู่กับที่ ไม่ถอยหลัง ยอมรับอยู่’ ทั้งนี้ระบบ ระเบียบและงบประมาณก็ต้องคุยกันในภาพรวมยาว สิ่งที่สำคัญคือ ระบบสารสนเทศต้องปรับปรุงแก้ไข และต้องใช้เวลาานเพื่อรองรับ User 7,440 แห่ง ถ้าพร้อมก็ดี แต่ทุกวันนี้ยังมีปัญหาอยู่ซึ่งมันจะต้องสามารถรองรับได้

การศีกษ์ข้อมูล ระบบจะปิดเมื่อไรต้องคุยกันให้ชัดเจน เพราะทุกวันนี้การจ่ายเบี่ยความพิการมีปัญหา 15.00 น. ตัดระบบ โดยอ้างเหตุผลว่าระบบใช้เวลาประมวลผลนาน เมื่อมีประชาชนมาลงทะเบียนนอกเวลาดังกล่าว ท้องถิ่นต้องสำรองเงินจ่ายก่อน และถามว่า ‘อนาคตเด็กแรกเกิดท้องถิ่นต้องสำรองไหม’ มันไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เป็นปัญหา แต่ระดับผู้บริหาร (นายกฯ ปลัด คลัง) ไม่เข้าใจ ทำให้เบิกเงินได้ยากเพราะจะถูกมองว่าเป็นความผิดของนักพัฒนาชุมชนไม่ศีกษ์เข้าไปในระบบ ซึ่งในระเบียบบอกว่าจะมีการจ่ายเงินย้อนหลัง กรณีเด็กแรกเกิดกรมบัญชีกลางสามารถจ่ายตักเบิกเงินย้อนหลังให้ได้เพราะนับ ณ วันที่ลงทะเบียน แต่ถ้าเป็นแบบระบบเบี่ยยังชีพจะไม่มีการตักเบิกย้อนหลัง ท้องถิ่นต้องสำรองจ่ายไปก่อน ปลายปีของงบประมาณที่สำนักงบประมาณ ซึ่งทุกวันนี้ยังเป็นหนี้รัฐบาลค้างรับตั้งแต่ปี 58 อยู่เลย ทำอะไรไม่ได้ หนี้เก่าก็ยังไม่ใช่ ขอสำนักงบประมาณใหม่ก็ถูกตัด เช่น ผู้สูงอายุก็ตัดเผื่อตายไว้ก่อน แต่ไม่เผื่อเพิ่ม หรือผู้พิการในแต่ละเดือนก็จะมีเพิ่มขึ้น ดังนั้น อยากให้เข้าใจว่าการทำงานในระดับพื้นที่ท้องถิ่นสามารถทำงานได้ แต่ในภาพรวมต้องพูดคุยกับผู้บังคับบัญชาให้ด้วย

นายชาคร ทิวทัศน์ นักสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติการ/ สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร

ทุกวันนี้ กทม. แยกรับอำนาจทับซ้อนกับหลายกระทรวง มีการดำเนินงานมันซ้ำไปซ้ำมา ดังนั้น ถ้าถ่ายโอนภารกิจแล้ว ต้องให้ระบุให้ชัดเจนว่า ‘ส่วนไหนที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ และอยากจะให้ กทม. ดำเนินการ’ เพื่อที่จะประสานสำนักต่างๆ ในการดูแลของ กทม. ต่างหาก โดยไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่นที่อยู่ในพื้นที่ กทม. ด้วย

นายชินทร์ ผ่างสกุลสุข นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสวัสดิการสังคม/ เมืองพัทยา

เห็นด้วยกับคุณชัชวาลย์ วงศ์สุวรรณ (ประธานชมรมพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย, หัวหน้าสำนักปลัด/เทศบาลตำบลปลักแรก จังหวัดพิษณุโลก) ถึงแนวทางปฏิบัติเพราะขั้นตอนมีมากเกินไป และการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด

ปัญหาที่พบของเมืองพัทยา คือ

- 1) ต้องใช้บัตรประชาชนของอสม. หรือประธานชุมชนในฐานะเป็นผู้รับรองด้วย และเมืองพัทยาส่วนใหญ่เป็นประชากรแฝง บางรายไม่รู้จักรักกับ อสม. ประธานชุมชนในพื้นที่เลย ดังนั้น ถ้าตัดผู้รับรองบุตรออกไปก็จะทำให้เด็กได้รับสวัสดิการเร็วขึ้น
- 2) ผู้รับเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดโทรมาถามที่เมืองพัทยาทุกวันว่า ‘ได้รับเงินหรือยัง’ ‘ดำเนินเรื่องถึงไหนแล้ว’
- 3) เมืองพัทยาจะส่งเอกสาร 15 วันต่อครั้ง เพื่อรวมไปไว้ที่ พมจ. ซึ่งใน 1 เดือนจะมีประมาณ 100 กว่า case และปัญหาของ พมจ. คือ เจ้าหน้าที่จะเปลี่ยนบ่อย ตั้งแต่เข้ามารับภาระงานนี้ เจ้าหน้าที่ พมจ. เปลี่ยน 3 คนแล้ว โดยบอกว่า ‘ทำไม่ไหว’ ดังนั้น ผู้รับผิดชอบต้องมองว่า ‘จะอย่างไรให้ผู้รับเงินอุดหนุนโครงการนี้ได้รับการสนับสนุนรวดเร็วขึ้น’ โดยการพิจารณาที่ขั้นตอนการปฏิบัติ

นายเชษฐา มั่นคง ผู้อำนวยการ/ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.)

สนับสนุนเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ แต่มีประเด็นเพิ่มเติมคือ เรื่องเงินอุดหนุนเด็กเล็กแรกเกิด แต่เมื่อจะแก้ไขเรื่องคุณสมบัติหลักเกณฑ์ อาจจะแก้คำจำกัดความจาก “แรกเกิด” เป็น “เด็กเล็ก” เพราะการดูแลเด็กจะต้องดูแล และบำรุงตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา เพื่อให้การคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพ และเด็กสามารถเกิดมาสร้างประโยชน์และคุณค่าต่อสังคมได้

นายสุทิน ปุณทริกภักดิ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ /สถาบันพัฒนาอนามัยเด็กแห่งชาติ กรมอนามัย

ขอชี้แจงประเด็นเรื่องการอบรม เพราะถ้าให้ทางท้องถิ่นไปติดตามก็จะเป็นภาระ ตอนนี้กระทรวง สธ. จะมีเครื่องมือการเฝ้าระวังคัดกรองเด็ก 5 ช่วงวัยตั้งแต่ 9 เดือน 18 เดือน 30 เดือน 42 เดือน และ 60 เดือน เรียกว่า DSPM (Developmental Screening and Promotion Record By Health Persona) หรือแบบบันทึกการคัดกรองและส่งเสริมพัฒนาการเด็ก หน้าที่ในการคัดกรองจะเป็นระดับ รพ.สต. ในโรงพยาบาลที่แม่เด็กฝากครรภ์ และหลังจากคลอดเสร็จก็จะมีการตรวจพัฒนาการ ซึ่งพ่อแม่ต้องพาเด็กไปรับวัคซีน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ เด็กหายไป เพราะพ่อแม่ไม่ได้พาไปคัดกรอง เด็กก็จะขาดโอกาสที่จะได้รับการประเมิน และเจ้าหน้าที่จะไม่ทราบว่าเด็กมีพัฒนาการเป็นอย่างไร

นอกจากนี้กระทรวง สธ. ยังมีระบบที่ใช้ติดตามเด็กเรียกว่า ระบบ HDC (Health Data Center หรือ ข้อมูลพัฒนาการเด็กจากระบบ) ซึ่งเป็นระบบให้เจ้าหน้าที่ที่จะคัดกรองคีย์ข้อมูลเข้าไปในระบบ จะทำให้รู้ข้อมูลหมดเลย ปัจจุบันนี้เชื่อมกับกระทรวง พม. (เลขบัตรประชาชน 13 หลัก) และสามารถรายงานผลได้ว่า ‘เด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนมีพัฒนาการอย่างไร’ เพราะมีระบบรายงานอยู่

รวมทั้งยังสนับสนุนให้พ่อแม่ใช้เครื่องมือในการกระตุ้น หรือฝึกเด็ก คือ พ่อแม่ทุกคนจะได้รับคู่มือ DSPM จะแจกให้กับเด็กที่มาคลอดในโรงพยาบาล โดยในคู่มือจะบอกว่า ‘ช่วงนี้คุณแม่สามารถสอนลูกทำอะไรได้บ้าง’ ซึ่งได้รับ

การสนับสนุนจาก สปสช. ในการผลิตคู่มือแจกจ่าย และกำลังพัฒนาระบบ E-learning เป็นออนไลน์ โดยคาดหวังว่าคนที่เข้าร่วม Login สามารถนำไปใช้ได้ ตอนนี้อยู่ในช่วงการทดลองใช้ และคาดหวังให้อสม. นำมาใช้ตรงนี้ รวมทั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีจำนวน 30,000 กว่าแห่งอยากให้เข้ามาเรียนรู้ผ่านระบบ E-learning เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการฝึกอบรมเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กฯ และมีมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในการดูแลเด็ก จะมีเกณฑ์ที่กำหนดให้ศูนย์ดำเนินการว่า ‘จะพัฒนาเด็กในศูนย์ฯ อย่างไร’ ดังนั้น เรื่องการฝึกอบรมที่จะให้ อบต. ติดตาม อาจจะช่วยในการกระตุ้นให้พ่อแม่พาเด็กมาเข้ารับการตรวจคัดกรอง และแนะนำการใช้คู่มือคร่าวๆ แต่ไม่ต้องลงลึกเรื่องการสอนเด็ก

นางสาวพรนิภา อันเกิด นักพัฒนาลังคมชำนาญการ/ กรมกิจการผู้สูงอายุ

เรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ถูกถ่ายโอนไปแล้วตั้งแต่เมื่อปี 2548 ซึ่งเป็นการถ่ายโอนทั้งระบบ ภารกิจและงบประมาณ ตลอดจนการติดตามประเมินผล เกือบ 20 ปีมาแล้ว ปัญหาอุปสรรคก็ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (นายพีรณัฐ ประทุมชาติภักดี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ) กล่าว ระบบข้อมูล เพราะการย้ายถิ่นจะมีปัญหามาก มีคนโทรกลับมาที่กรม ผส. เป็นจำนวนมาก เพราะผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าตัวเองต้องไปแจ้งย้ายถิ่นกับที่แห่งใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อของบประมาณ ไม่เช่นนั้นจะไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ ทำให้ขาดสิทธิ ในอนาคตถ้าเป็นไปได้ก็ต้องบูรณาการ คือ ในกรณีย้ายถิ่นใหม่ไม่ต้องแจ้ง ต้องทำข้อมูลภาครัฐให้เป็น Big Data คือสามารถส่งข้อมูลกันได้เลย คาดว่าจะ 5-10 ปี จึงจะทำได้ และผู้สูงอายุก็จะไม่เสียสิทธิประโยชน์เรื่องนี้

ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 ของกรมกิจการผู้สูงอายุก็มีแนวทางที่จะถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบต. นอกจากเรื่องเบี้ยยังชีพ อีกประมาณ 14 เรื่อง อาทิเช่น ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมค่าจ้างทำงานศพตามประเพณี งานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ คือ อนาคตจะมีค่าตอบแทนให้ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการชอมบ้านผู้สูงอายุ ซึ่งอยู่ในขั้นตอนที่ทำข้อมูล คือ การศึกษา การออกแบบ และการทำคู่มือต่างๆ

นางสาวพัฒนา วัชรพงศ์ ผู้อำนวยการกลุ่มวิจัยและติดตามประเมินผล/ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายเป็นรัฐบาลดิจิทัล แต่ขั้นตอนการทำงานไม่ได้นำไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล กรณีเด็กแรกเกิดถ้าโยกไปตั้งแต่การแจ้งเกิดเลย เพื่อให้ อบต. สามารถใช้ข้อมูลมาประกอบการดำเนินงานได้ มันก็จะง่ายกว่าสำหรับบทเรียนที่ผ่านมามีการขึ้นทะเบียนผู้พิการของกรม พก. ปรากฏว่า ยังพบฐานข้อมูลที่ผิดพลาดเป็นจำนวนมาก เพราะการระมัดระวังฐานข้อมูลต่างๆ เป็นสิ่งที่ควรคำนึงถึงมาก เพราะมันเป็นการเพิ่มภาระให้กับท้องถิ่นในการดำเนินงานค่อนข้างมาก จึงอยากให้บูรณาการฐานข้อมูลด้วยเพราะต้องมีแรกเกิดส่วนหนึ่งที่ได้รับเงินอุดหนุนและเป็นเด็กพิการด้วย ดังนั้น ฐานข้อมูลของ พม. ควรจะเชื่อมโยงกันก่อนที่จะส่งไปให้ อบต. ดำเนินการ

นางอุบล ทองสลับล้วน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนครศรีธรรมราช

ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำคู่มือ คือ

- 1) การโอนเงินควรเป็นแบบเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุ และผู้พิการ คือ สามารถโอนเงินได้ทุกธนาคาร เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่
- 2) การลงทะเบียนออนไลน์ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลดิจิทัล
- 3) การติดตามประเมินพัฒนาการ ควรจะมีกระทรวง สธ. อยู่ในคู่มือด้วยเพื่อให้รับทราบและรับผิดชอบ เพราะเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นร่วมระหว่างกระทรวง ได้แก่ กระทรวง พม. กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง สธ. ตั้งแต่ต้น

นายสรเพชร เก้วบรรจง เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชนชำนาญงาน/ อบต.เชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช

ประเด็นที่ยังติดค้าง คือ ตามที่ท่าน พมจ.อุบล ทองสลับล้วน (พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนครศรีธรรมราช) กล่าว ควรเปิดกว้างให้ทุกธนาคาร ในเมื่อต้องการบริการประชาชน เพื่อให้ได้รับบริการที่สะดวกและง่าย สำหรับเรื่องแบบฟอร์มการลงทะเบียน เห็นด้วยกับคุณชัชวาลย์ วงศ์สุวรรณ (ประธานชมรมพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย, หัวหน้าสำนักปลัด/เทศบาลตำบลปลักแรก จังหวัดพิษณุโลก) คือ ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจก่อน เพราะต้องพิจารณาในข้อกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยด้วย

นางสาวศรีนวล อุบลวัฒนสกุล นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ/ กรมบัญชีกลาง

เรื่องบัญชีธนาคาร ถ้าผ่านระบบนี้แล้ว ก็สามารถใช้ได้กับทุกธนาคารเหมือนกับเบี่ยงชีฟ แต่ข้อกังวล คือ การจ่ายเงินเด็กแรกเกิด มีความผิดพลาดหรือโอนไม่สำเร็จมากกว่าเบี่ยงชีฟ (ประมาณ 8-9 ล้านราย) ดังนั้น ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน อยากให้ได้รับการยืนยันจากผู้รับสิทธิก่อนว่า ‘เป็นบัญชีปัจจุบันที่ใช้หรือไม่’ เพราะที่ผ่านมาพบว่า บางรายโทรเข้ามาถามที่กรมบัญชีกลางว่า ‘จะได้รับเงินโอนเมื่อไร’ แต่เมื่อกลับดูแล้วพบว่า มีการโอนแล้ว แต่ไม่สำเร็จก็มี หรือโอนแล้วไปเข้าบัญชีคนอื่น มันจะเกิดความเสียหาย และการเรียกเงินกลับมาค่อนข้างทำได้ยาก

นายวิศิษฐ์ ผลตก พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี

เห็นด้วยกับภารกิจการถ่ายโอน แต่จะอย่างไรเพื่อลดขั้นตอน และเอกสารต้องไม่มาก ใช้ดิจิทัลเพื่อให้รวดเร็วถึงมือประชาชน ลดความซ้ำซ้อน คู่มือต้องทำความเข้าใจและรับฟังท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจว่า ‘ตรงไหนที่เป็นจุดอ่อน’ ก็เห็นด้วยหลายฝ่ายที่นำเสนอในข้อจำกัดของตัวเอง ซึ่งมันก็มีทางออก

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพชรบูรณ์

เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท. แต่ข้อกังวลคือ การโยกย้ายภูมิลำเนาของเด็ก ยากให้ทำเหมือนยังชีพผู้สูงอายุ และผู้พิการ รวมทั้งการปรับระบบเรื่องเด็กแรกเกิดอยากให้อาจสามารถประมวลผลและนำข้อมูลเรื่องเด็กแรกเกิดนำมาใช้พัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์ในระดับจังหวัด

นายชัชวาลย์ วงศ์สุวรรณ ประธานชมรมพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย, หัวหน้าสำนักงานปลัด/เทศบาลตำบลปลักแรก จังหวัดพิษณุโลก

สำหรับเป็นประเด็นที่เป็นห่วงเหมือนเมืองพัทยา (นายชินทร์ ผ่องสกุลสุข นักพัฒนาชุมชนชำนาญการ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสวัสดิการสังคม) คือ ประชากรแฝง ไม่ใช่คนในพื้นที่ แต่มาทำมาหากินอยู่ในพื้นที่ ซึ่ง อบท. ก็หาผู้รับรองยาก เพราะว่าไม่ได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน รวมถึงก่อนการถ่ายโอนมา ต้องเคลียร์ปัญหารายเก่าให้หมดก่อน ไม่ใช่ปล่อยให้ตกค้างมาที่ท้องถิ่น ต้องจ่ายย้อนไป ก็ไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่น คิดว่าเด็กแรกเกิดก็คงไม่ต่างจากเบี้ยผู้สูงอายุกับผู้พิการ คือ เป็นเรื่องของการสงเคราะห์ไม่ใช่สิทธิ ยังมีการแบ่งช่วง และไม่ใช่ภารกิจของเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือ อบต. แต่ของเทศบาลนครทำได้ เพราะเมื่อก่อนมีเรื่องการทำประชาคมเรียงลำดับ ถ้ายังไม่ถึงคิวก็ยังไม่ได้อะไร ทำเรื่องของงบประมาณไปที่ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัดทำเรื่องมาที่กรมฯ ของงบประมาณจากสำนักงบประมาณ ได้แค่ไหนแค่นั้น จะได้เพิ่มปีละ 1-2 คน แต่จะไม่ได้ทุกคน จนมาถึงปี 2552 ได้ถ้วนหน้า และปี 2555 ก็มาเป็นแบบขั้นบันได รวมถึงผู้พิการที่มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการมา ท้องถิ่นก็รองรับในเรื่องการทำงาน

มีการพูดถึงเรื่องการตั้งครุฑ ตรึงท้องถิ่นไม่เอา ซึ่งพูดมาตั้งแต่เวที 2562 เพราะถ้ารับตั้งแต่ตั้งครุฑ เราจะได้รู้อย่างไรว่า ‘เด็กเสียชีวิตในครรภ์หรือไม่’ และ ‘จะเอาเลข 13 หลักจากที่ไหน’ ตอนที่ UNICEF บอก ท้องถิ่นก็บอกไปแล้วว่า ‘ไม่ต้องการ’ แต่ถ้าจะมีการรับลงทะเบียนตั้งครุฑ ก็ต้องกำหนดหน่วยรับมาเพิ่มเติม คือ ให้รับลงทะเบียนตั้งแต่ รพ.สต.

การลงทะเบียนออนไลน์มีตัวอย่างให้เห็น เช่น กรม พก. เงินกู้ Covid-19 ให้ลงออนไลน์ และจะลงพื้นที่ไปเยี่ยม ทุกวันนี้ประชาชนก็ลงทะเบียนเอง ใครที่ทำไม่ได้เดียวเทศบาลทำให้ก็คือ มานั่งกรอกข้อมูลให้ จะโกหกอย่างไรก็แล้วแต่ ท้องถิ่นมีหน้าที่กรอกให้ ณ วันนี้เป็นแบบนี้ คิดว่าสามารถทำได้ ไม่ว่าจะเป็น ‘คนละครึ่ง’ หรือ ‘เราไม่ทิ้งกัน’ สุดท้ายหากไม่มีคุณสมบัติ ไม่มีสิทธิจริง ก็เข้าสู่กระบวนการเรียกเงินคืน ก็เป็นเรื่องของอนาคต แต่ปัญหาจะลดน้อยลงเพราะท้องถิ่นจะดูแลเฉพาะหน้าของตัวเอง ไม่เหมือนกับ พมจ. หรือ พม. ที่ต้องดูแลพร้อมทั้งหมด

การกำหนดเรื่องระยะห้วงเวลาในการทำงานตามแผนผัง เช่น 1 วัน 2 วัน ทุกวันนี้ พมจ. ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องยังทำไม่ได้เลย และมาหวังว่าท้องถิ่นจะทำได้ ซึ่งก็ทำงานเหมือนกัน เพราะอยู่ใกล้กว่าแค่นั้นเอง การเดินทางจะง่ายแต่ภารกิจมากกว่า เพราะทุกอย่างกระจายอำนาจ คิดว่าห้วงระยะเวลาในการทำงานควรจะกำหนดให้ยาว อาจจะ พ.ร.บ. วิ ปกครอง มาใช้ในเรื่องของ 15 วัน มีโอกาสให้ อบท. หายใจ เพราะบางครั้งมาขอเปลี่ยนแปลงสิทธิ เช่น ถ้าเป็น กทม. ทะเบียนบ้านอยู่เชียงใหม่ แต่มาพักอยู่ในเขตมกษณ กว่าจะตามตัวเจอ 3 วันไม่เสร็จแน่นอนกว่า

จะติดตามคนที่เป็ลสิทธิเดิม พมจ. เองยังทำไม่ได้เลย และถ้ามากำหนดไว้แบบนี้ ถ้าท้องถิ่นทำไม่ได้ ปัญหา ก็จะเกิดขึ้น

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นอีกก็คือ ท้องถิ่นจะบันทึกข้อมูลหมด ผู้ปฏิบัติงานบันทึกข้อมูลที่ พมจ. ก็จะตงงาน เพราะไม่มีการจ้างงาน เนื่องจากการทำงานของท้องถิ่นจะเหมือนกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และผู้พิการ คือ ท้องถิ่นรับลงทะเบียน บันทึกข้อมูล ต้องรับรองทั้งหมดกระทั่งเลขบัญชี แปลว่าจบแล้ว ไม่ต้องส่งไปให้ พมจ. ดึงข้อมูลส่งให้กรม ดย. ถ้าถ่ายโอนไปแล้วจะเป็นเชื่อมระหว่าง อปท. กรม สด. และ กรมบัญชีกลาง จะไม่มี พมจ. และกรม ดย. เข้ามาเกี่ยวข้อง อาจจะมีแค่ 1-2 ปีแรก แต่หลังจากนั้นจะไม่มีแล้วเพราะมีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว ดังนั้น ก็จะต้องไม่มีหน่วยงานอื่นมากำกับดูแลอีก หากต้องการข้อมูลก็ต้องขอความอนุเคราะห์เหมือนตอนที่ขอรับลงทะเบียนเด็กแรกเกิด หากถ่ายโอนภารกิจเป็นแบบถ่วงหน้าก็จะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

ข้อกังวล คือ เงินเด็กแรกเกิด เกิดมาแล้วควรจะได้ ไม่อยากให้มีปัญหาเหมือนเงินค่าจัดการศพ ทุกวันนี้ทำบุญ 100 วันไปแล้วยังไม่ได้เงินเลย ค่าจัดการศพ ตายแล้วยังไม่ต้องเผา ควรได้เงินเลย เพราะเป็นค่าจัดการศพ ถ้าไม่เช่นนั้นก็เปลี่ยนประกาศใหม่เป็นค่าทำบุญ 100 วัน เหมือนเด็กแรกเกิดถ้าจะให้ไปในเรื่องตั้งครรรค์ ก็ต้องแก้ไขใหม่

สำหรับประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นางปิยะวดี พงศ์ไทย ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้สรุปความคิดเห็นจากที่ประชุม มีหลายประเด็น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) การตั้งงบประมาณ ปัจจุบันตั้งโดยกรม ดย. ดังนั้น เมื่อมีการถ่ายโอนไปแล้ว ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานจะแตกต่างกัน ก็ต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ อปท.
- 2) การเชื่อมโยงบูรณาการระบบฐานข้อมูล เพื่อให้การนำข้อมูลมีความถูกต้อง ปัจจุบันการศึยข้อมูลจะนำเข้าโดย อปท. โอกาสในการผิดพลาดจะสูง เพราะต้องอ่านลายมือประชาชน และการลงทะเบียนยังใช้กระดาษ จากนั้นส่งต่อมาที่ พมจ. ดังนั้น ต้องคิดว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้เกิดความถูกต้องตั้งแต่การนำเข้าข้อมูล คือ การใช้ระบบดิจิทัล การเชื่อมโยงข้อมูลกับทะเบียนราษฎร์ การเชื่อมกับเลขบัญชีธนาคาร เพื่อลดความผิดพลาดในการจ่ายเงิน ลดเอกสาร และลดขั้นตอนการดำเนินงาน
- 3) การรับรองสถานะครอบครัว ผู้ปฏิบัติงานมองว่าค่อนข้างไม่สะดวก และไม่เอื้ออำนวยต่อการรับสิทธิการได้รับเงินอุดหนุน เพราะเป็นการเพิ่มภาระ และขึ้นอยู่กับดุลยพินิจส่วนบุคคล ไม่มีใครอยากที่จะกำจัดสิทธิของเด็ก
- 4) การจ่ายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ปัจจุบันพบว่า มีข้อผิดพลาดพอสมควร เมื่อเทียบกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และผู้พิการ ซึ่งได้ถ่ายโอนภารกิจไปยัง อปท. แล้ว ทั้งที่จำนวนปริมาณของกลุ่มเป้าหมาย

มีมากกว่า ตรงนี้ก็เป็นเรื่องที่ กรม ดย. จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องมากที่สุดก่อนที่จะถ่ายโอนภารกิจออกไป

- 5) การติดตามประเมินผล จะต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระงานให้ อปท. เพราะได้รับภาระตัวชี้วัดหลากหลาย อาจจะเชื่อมกับตัวชี้วัดเดิมของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่มีอยู่แล้ว ซึ่งเกี่ยวข้องกับโบนัสประจำปี เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจ

นอกจากนี้ นายชัชวาลย์ วงศ์สุวรรณ (ประธานชมรมพัฒนาชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย, หัวหน้าสำนักปลัด/เทศบาลตำบลปลักแรก จังหวัดพิษณุโลก) มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า มีหลายเรื่องที่ กรม ดย. โดยความร่วมมือกับหลายภาคส่วนควรดำเนินการได้ก่อนระหว่างรอมติ ครม. เห็นชอบกับการถ่ายโอน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาระบบดิจิทัล การนำเข้าข้อมูล การยืนยันตัวตน จะต้องเชื่อมโยงข้อมูลกับทะเบียนราษฎร์ กรมการปกครองเพื่อให้เลขบัตรประชาชน 13 หลักถูกต้อง และการเชื่อมกับ Promptpay และนำระบบ Promptpay มาใช้ การจ่ายเงินก็จะไม่จำกัดเพียง 3 ธนาคารเท่านั้น ประชาชนก็ได้รับความสะดวกมากขึ้น การจ่ายเงินก็จะไม่มีความผิดพลาด

การส่งมอบภารกิจ กรม ดย. จะต้องตรวจสอบข้อมูล เพื่อไม่ให้มีปัญหาหรือภาระให้แก่ อปท. รวมถึงแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูล หรือการเปลี่ยนแปลงสิทธิ หรือกรณีที่เด็กมีการโยกย้ายต้องไม่ขาดสิทธิ ซึ่งอาจจะต้องใช้ประสบการณ์จากหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจไปแล้วมาเร่งแก้ไขโดยเร็วก่อนที่จะมีการส่งมอบภารกิจถ่ายโอนให้แก่ อปท. ส่วนคู่มือการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์ จะต้องมีการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับการถ่ายโอน (อปท.) เพื่อสร้างความเข้าใจ และเป็นการส่งมอบงานที่ลงตัวมากที่สุด

อนึ่ง สำหรับนโยบายการให้เงินอุดหนุน 600 บาทต่อเดือน เด็กอายุ 0 - 6 ปี แบบถ้วนหน้านั้น จากการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (กดยช.) ครั้งที่ 1/2563 ที่ประชุมเห็นชอบหลักการการให้เงินอุดหนุน 600 บาทต่อเดือน เด็กอายุ 0 - 6 ปี แบบถ้วนหน้า โดยให้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2565 เป็นต้นไป การเสนอให้จ่ายแบบถ้วนหน้านี้เพื่อแก้ปัญหาการตกหล่นของเด็กจากครอบครัวยากจนที่เข้าไม่ถึงสวัสดิการ ที่มีสูงถึง 30% การจ่ายเงินอุดหนุนแรกเกิดแบบถ้วนหน้า จะสามารถดูแลเด็กวัย 0 - 6 ปี จำนวน 4.1 ล้านคน ในปี 2565 เพิ่มจาก 1.99 ล้านคนที่จ่ายแบบปัจจุบันด้วยเกณฑ์รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ที่ประชุมมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่งตั้งคณะทำงานเตรียมความพร้อมการจัดสวัสดิการเงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้า โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงานเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และทำแผนการดำเนินงาน งบประมาณกลับมาเสนอ กดยช. อีกครั้งก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อพิจารณาต่อไป และเมื่อมีมติครม. เห็นชอบกับการให้เงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้าแล้ว จะต้องมีการปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง

บทที่ 5

คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจ

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ความเป็นมา

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เป็นนโยบายสำคัญระดับชาติตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต เป็นการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมโดยการจัดสวัสดิการเงินอุดหนุนให้แก่เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน เป็นมาตรการให้บิดา มารดาหรือผู้ปกครองนำเด็กเข้าสู่ระบบบริการของรัฐ เพื่อให้เด็กได้รับการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย รวมทั้งเป็นหลักประกันให้เด็กได้รับสิทธิด้านการอยู่รอดและการพัฒนาตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 – 2564) โครงการนี้ได้ดำเนินการมาเป็นระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ช่วงแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555 – 2559) รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 ในกลุ่มเป้าหมายเด็กที่อยู่นอกระบบประกันสังคมในครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน (รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาท ต่อคน ต่อปี) เป็นเด็กที่เกิดระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2558 – 30 กันยายน 2559 โดยอุดหนุนเงินรายละ 400 บาท ต่อเดือน เป็นเวลา 1 ปี เริ่มจ่ายเงินอุดหนุนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559

ระยะที่ 2 ช่วงแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 – 2564) รัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาเด็กทุกคนโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจนอย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2559 ให้ขยายเวลาการให้เงินอุดหนุนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 3 ปี และเพิ่มวงเงินจาก 400 บาท เป็น 600 บาท ต่อคน ต่อเดือน และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 เห็นชอบการยกเลิกเงื่อนไขผู้มีสิทธิที่ต้องไม่เป็นผู้อยู่ในระบบประกันสังคม และเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 รวมทั้งให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการของรัฐนำมาใช้เป็นเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการและปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบและรับรองสิทธิ

ระยะที่ 3 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้รับความร่วมมือจากองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และ Economic Policy Research Institute (EPRI) ออกแบบและดำเนินการติดตามประเมินผลกระทบโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปี 2561 พบว่า

- 1) เด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนมีภาวะโภชนาการที่ดีกว่า และได้รับนมแม่เพียงอย่างเดียวเป็นเวลา 6 เดือน มากกว่าเด็กที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน
- 2) เด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนสามารถเข้าถึงการบริการสังคม และบริการทางการแพทย์มากกว่าเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน
- 3) กลุ่มแม่ในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่าย ในครัวเรือนมากกว่าแม่ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน เป็นการเสริมสร้างพลังของสตรี

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 เห็นชอบขยายระยะเวลาให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่แรกเกิด – 6 ปี และขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมายไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 เป็นต้นไป ให้กลุ่มเป้าหมายเด็กที่เกิดตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2558 เป็นต้นไป ดังนี้

- 1) เด็กที่รับสิทธิในปีงบประมาณ 2559 – 2561 รับต่อเนื่อง จนมีอายุครบ 6 ปี
- 2) เด็กที่เกิดตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2558 ที่มีคุณสมบัติและไม่เคยได้รับสิทธิ มีสิทธิได้รับเงินตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 จนมีอายุครบ 6 ปี
- 3) เด็กที่เกิดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 ได้รับสิทธิ จนมีอายุครบ 6 ปี

เหตุผลของการขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมายการรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เป็นครัวเรือนที่สมาชิกมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้ฐานเกณฑ์รายได้ของผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ครอบคลุมเด็กในครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนเสี่ยงต่อความยากจนเพิ่มขึ้น และไม่เป็นการงบประมาณแผ่นดินมากนัก ทั้งนี้ ให้มีกระบวนการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการอย่างต่อเนื่อง

เหตุผลของการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้ขึ้นก็เพื่อให้การถ่ายโอนดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการ หลักเกณฑ์การคัดกรองผู้มีสิทธิ และมีแนวทางปฏิบัติงานที่ถูกต้องทุกขั้นตอน เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 วิสัยทัศน์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใสตรวจสอบได้

5.3 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อจัดสวัสดิการพื้นฐานและเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้เด็กแรกเกิดที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ได้รับการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพ
- 2) เพื่อเป็นมาตรการให้พ่อแม่ผู้ปกครองนำเด็กเข้าสู่ระบบบริการของรัฐเพื่อให้เด็กได้รับการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเป็นระบบ
- 3) เพื่อส่งเสริมให้เด็กแรกเกิดและเด็กปฐมวัยมีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในช่วงวัยอื่น ๆ

5.4 ขอบเขตภารกิจที่ถ่ายโอน

- 1) กระบวนการการลงทะเบียนและการตรวจสอบเอกสาร
- 2) การตรวจสอบสิทธิ
- 3) การประกาศรายชื่อ
- 4) การเปลี่ยนแปลงสิทธิ
- 5) ระบบฐานข้อมูลและงบประมาณ
- 6) การติดตามพัฒนาการเด็ก

5.5 รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการถ่ายโอนรูปแบบของการมอบอำนาจ (Delegation) ในเชิง “ภารกิจหน้าที่” โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กร

5.6 ขั้นตอนการดำเนินงานการถ่ายโอนภารกิจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 ได้กำหนด ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติการถ่ายโอนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

5.6.1 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของกรมกิจการเด็กและเยาวชน

- 1) พัฒนาระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่มีอยู่ให้สามารถเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลการปฏิบัติงานการจ่ายเงินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- 2) แก้ไขประกาศกรมกิจการเด็กและเยาวชน เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้ผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น
- 3) ทำหน้าที่ชี้แจงและเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาแนะนำ อปท.
- 4) ส่งเสริมสนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน (กดยช.) คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ (ก.พ.ป.) คณะกรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ และคณะรัฐมนตรี

5.6.2 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สป.พม.)

สป.พม. โดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามการดำเนินงานในระดับจังหวัด และเสนอคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด

5.6.3 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย

- 1) จัดให้มีระบบฐานข้อมูลหรือพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่มีอยู่ให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานของ อปท. สามารถเชื่อมโยงหรือส่งต่อข้อมูลกับระบบฐานข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของกรมกิจการเด็กและเยาวชน และระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐ (e – payment)
- 2) กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบรองรับการปฏิบัติงานของ อปท. ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดตามประกาศกรมกิจการเด็กและเยาวชน และร่วมกับกรมกิจการเด็กและเยาวชนจัดทำคู่มือและขั้นตอนการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้ผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น

5.6.4 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

1) เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ดำเนินการตามระเบียบฯ และประกาศฯ ที่กำหนดในระยะแรก ให้กรมกิจการเด็กและเยาวชนเสนอคำขอของงบประมาณการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้เพียงพอเพื่อให้ อปท. ดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน และเพื่อให้กรมบัญชีกลางสามารถจ่ายเงินได้ตามระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐ (e - payment) เมื่อระบบฐานข้อมูลและระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐของกระทรวงมหาดไทยมีความพร้อมแล้ว ให้ อปท. คำนวณรายละเอียดงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำงบประมาณให้แก่ อปท. เพื่อดำเนินการกิจดังกล่าว

2) อปท. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานโครงการให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมกิจการเด็กและเยาวชน เพื่อเสนอคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และคณะรัฐมนตรี

3) อปท. มอบหมายบุคลากรในการดำเนินงานและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบในขั้นตอน/วิธีปฏิบัติในการยื่นคำขอรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

5.7 ขั้นตอนการดำเนินการหลังการถ่ายโอนภารกิจ

- 1) กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบรองรับการปฏิบัติงานของ อปท. ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด
- 2) กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำคำขอของงบประมาณไปยังสำนักงานงบประมาณ
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาดำเนินการกลั่นกรองผู้มีสิทธิสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ลงทะเบียน ประกาศรายชื่อ ตรวจสอบสิทธิยกเลิกสิทธิ และติดตามพัฒนาการเด็ก
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาจัดทำรายงานผลการดำเนินงานโครงการให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมกิจการเด็กและเยาวชน เพื่อเสนอคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และคณะรัฐมนตรี
- 5) กรมกิจการเด็กและเยาวชน ชี้แจง เป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาแนะนำ อปท. และส่งเสริมสนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน (กดยช.) คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ (ก.พ.ป.) คณะกรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ และคณะรัฐมนตรี
- 6) กรมบัญชีกลาง จ่ายเงินตามระบบการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐ (e - payment) ให้กับพ่อ แม่ ผู้ปกครองเด็กแรกเกิดที่ขึ้นทะเบียนขอรับสิทธิ

- 7) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลการถ่ายโอนให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565
- 8) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามการดำเนินงานในระดับจังหวัด และเสนอคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยระดับจังหวัด
- 9) กรมอนามัย โดยสำนักอนามัยกรุงเทพมหานครติดตามพัฒนาการเด็กในกรุงเทพมหานครทุกเดือน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลติดตามพัฒนาการเด็กในพื้นที่ของ อปท. ทั่วประเทศ
- 10) สำนักงานประมาณ จัดสรรงบประมาณตามคำขอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

5.8 มาตรฐานบริการสาธารณะ

ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ไว้ ที่สำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักในการกำกับ การดำเนินงานตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability) และ (2) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) จากหลัก 2 ประการดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดระยะเวลาในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ นับตั้งแต่การลงทะเบียนและการตรวจสอบเอกสาร การตรวจสอบสิทธิ การประกาศรายชื่อ และการเปลี่ยนแปลงสิทธิ ใช้เวลาในการดำเนินการไม่เกิน 45 วันสำหรับกรณีที่มีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์

ระบบฐานข้อมูลที่ใช้ในการบริการสาธารณะต้องเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดูข้อมูลเพื่อรายงาน เพิ่มเติม กรมกิจการเด็กและเยาวชนและพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดดูข้อมูลเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ กำกับ และติดตามผลได้

5.9 แนวทางและหลักสูตรการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีองค์ความรู้ และความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานมีดังนี้

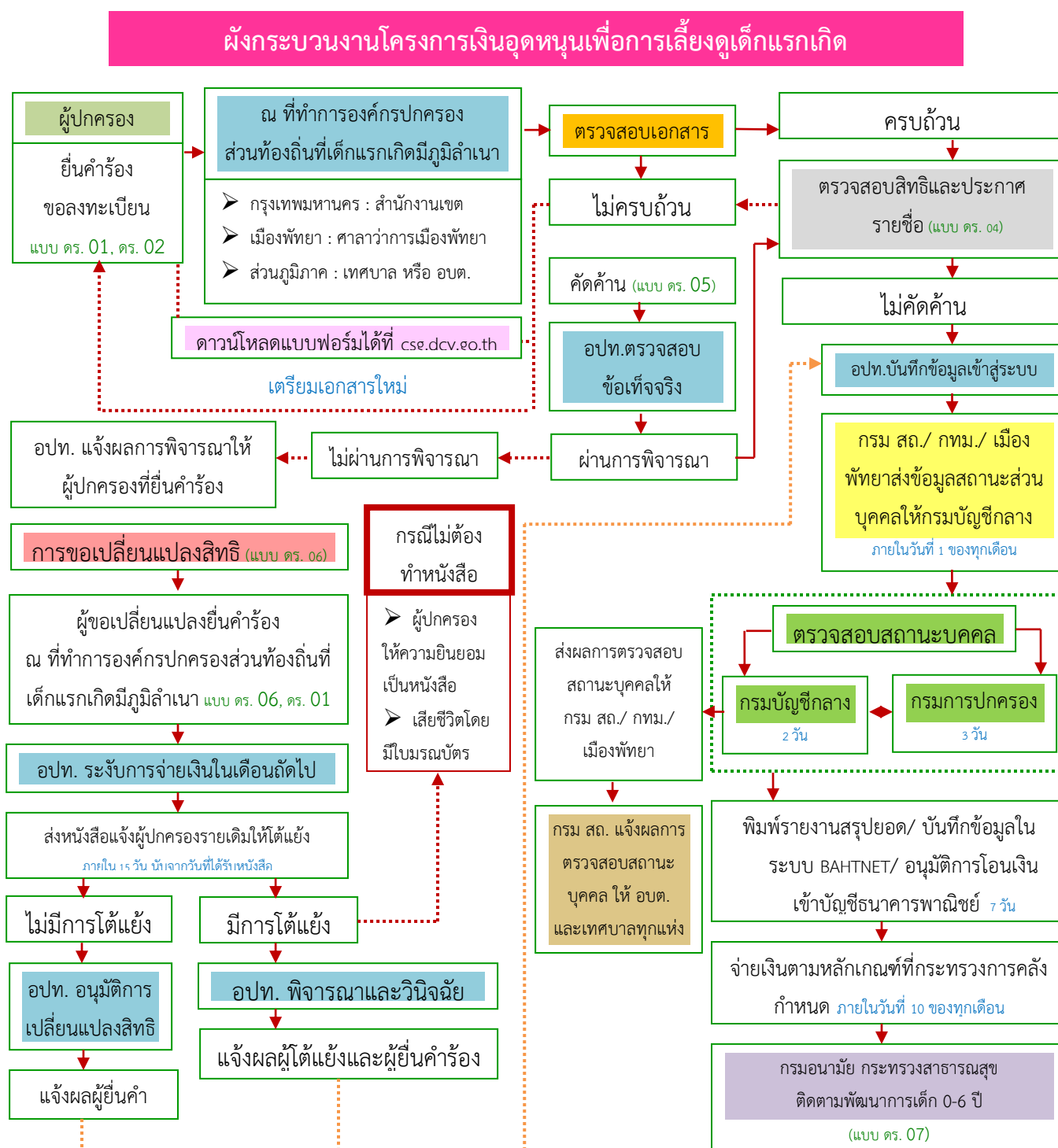
ลำดับ	ชื่อหลักสูตร	เนื้อหาการอบรม	กลุ่มเป้าหมาย	ระยะเวลา การอบรม
1	การบริหารจัดการ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อ การเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	▪ การลงทะเบียน ▪ การตรวจสอบสิทธิ ▪ การประกาศรายชื่อ ▪ การคัดค้านสิทธิ ▪ การเปลี่ยนแปลงสิทธิ ▪ การสิ้นสุดสิทธิ ▪ และการกรอกแบบฟอร์มต่างๆ ▪ กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ▪ ข้อพึงระวังในการใช้กฎหมาย	เจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบ โครงการ	2 วัน
2	การติดตามพัฒนาการเด็ก	▪ พัฒนาการเด็กในแต่ละช่วงวัยและตัวบ่งชี้ ▪ มาตรฐานการดูแลเด็ก ▪ การให้คำปรึกษาผู้ปกครองเด็ก ▪ การประสานงานกับเครือข่ายในพื้นที่	เจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบ โครงการ	1 วัน

5.10 ระบบและกลไกการติดตามประเมินผลหลังการถ่ายโอนภารกิจ

การจัดระบบและกลไกในการติดตามประเมินผลโครงการเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ทำให้ทราบสภาพปัญหา แนวโน้มสถานการณ์ และแนวทางการพัฒนาเพื่อประกอบการวางแผน และตัดสินใจได้ในระดับนโยบาย เกิดนโยบายการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดยกรมกิจการเด็กและเยาวชน (ดย.) เป็นผู้รับผิดชอบหลักโดยร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) กระทรวงมหาดไทย (มท.) และกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) จัดระบบ กลไก และกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามประเมินผลหลังการถ่ายโอน

5.11 กระบวนการปฏิบัติงานเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ

เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แล้ว กระบวนการปฏิบัติงานของ อปท. ตั้งแต่การลงทะเบียนถึงการบันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบภายใน 45 วัน เพื่อตรวจสอบสถานะบุคคล และจ่ายเงินตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดต่อไปตามแผนภูมิด้านล่าง



ขั้นตอนการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การส่งข้อมูลให้กรมบัญชีกลางถึงการโอนเงิน และการแจ้งผลการเบิกจ่ายเงินเป็นไปตามแผนภูมิด้านล่าง



5.12 แบบฟอร์มที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แบบฟอร์ม ดร. 01 – ดร. 07 บันทึกข้อมูล นับตั้งแต่การลงทะเบียน จนถึงการส่งข้อมูลเด็กแรกเกิดตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ประจำเดือน ดังต่อไปนี้

1) แบบดร.01



แบบคำร้องขอลงทะเบียน

เพื่อขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปีงบประมาณ

หน่วยงานรับลงทะเบียน

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

1. ข้อมูลผู้ลงทะเบียน ☐ เป็นผู้ลงทะเบียนตามโครงการเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ1.1 ☐ บิดา ☐ มารดา ☐ ผู้ปกครอง ความสัมพันธ์กับเด็กแรกเกิด ระบุ.....1.2 ☐ เด็กชาย ☐ เด็กหญิง ☐ นาย ☐ นาง ☐ นางสาว.....1.3 เลขประจำตัวประชาชน - - - -

1.4 เกิดเมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....อายุ.....ปี

1.5 สัญชาติ.....

1.6 ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน

บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....อาคาร/ตึก.....ชั้น.....เลขที่ห้อง.....หมู่บ้าน.....

ตรอก/ซอย.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์บ้าน - - โทรศัพท์มือถือ - - 1.7 ที่อยู่ปัจจุบัน ☐ ใช้ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน

บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....อาคาร/ตึก.....ชั้น.....เลขที่ห้อง.....หมู่บ้าน.....

ตรอก/ซอย.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์บ้าน - - โทรศัพท์มือถือ - - 1.8 อาชีพ ☐ ไม่ได้ประกอบอาชีพ ☐ ประกอบอาชีพ ระบุ.....

2. ข้อมูลเด็ก (ตามสูติบัตร)

2.1 ชื่อ - นามสกุล ☐ เด็กชาย ☐ เด็กหญิง.....2.2 เลขประจำตัวประชาชน - - - -

2.3 เกิดเมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้อมูลมารดา

2.4 ☐ เด็กหญิง ☐ นาง ☐ นางสาว.....2.5 เลขประจำตัวประชาชน - - - -

.....ตัดตามรอยปรุ.....

หมายเหตุ : สำหรับเก็บไว้เป็นหลักฐานเพื่อยืนยันการลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

1. หน่วยงานรับลงทะเบียน.....วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

1.1 ชื่อ-นามสกุล ผู้ลงทะเบียน.....

1.2 เลขประจำตัวประชาชน - - - -

1.3 ชื่อ - นามสกุล เด็กแรกเกิด ☐ เด็กชาย ☐ เด็กหญิง.....

1.4 เลขประจำตัวประชาชน - - - -

2. ยื่นเอกสารหลักฐานประกอบการลงทะเบียน ดังนี้ (สำหรับเจ้าหน้าที่)

☐ แบบคำร้องขอลงทะเบียน (ดร.01)

☐ แบบรับรองสถานะของครัวเรือน (ดร.02)

☐ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ปกครอง

☐ สำเนาสูติบัตรเด็กแรกเกิด

☐ สำเนาสมุดบันทึกสุขภาพแม่และเด็ก (เฉพาะหน้าที่ปรากฏชื่อหญิงตั้งครรภ์)

ในกรณีที่สมุดสุขภาพให้ใช้สำเนาหน้า 1 ประวัติหญิงตั้งครรภ์พร้อมให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขบันทึกข้อมูล และรับรองสำเนา

☐ สำเนาหน้าแรกของสมุดบัญชีเงินฝากของผู้ที่จะรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

(ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)

☐ หนังสือรับรองเงินเดือนหรือใบรับรองเงินเดือน (ของทุกคนที่เป็นสมาชิกในครัวเรือนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานบริษัท หรือผู้มีรายได้ประจำ) จำนวน.....ใบ

(ลงชื่อ).....เจ้าหน้าที่รับลงทะเบียน

(.....)

ตำแหน่ง.....

2) แบบ ดร.02



แบบรับรองสถานะของครัวเรือน
ตารางแสดงจำนวนสมาชิกและรายได้ของครัวเรือน

ส่วนที่ 1 : ผู้ลงทะเบียน

ข้อมูลสมาชิกในครัวเรือนที่อาศัยอยู่จริงของผู้ลงทะเบียน

(กรณีต่างด้าวที่มีบัตรประจำตัวซึ่งไม่มีสัญชาติไทย) สามารถกรอกข้อมูลตามแบบฟอร์มได้

ลำดับ ที่	เลขประจำตัวประชาชน	ชื่อ นามสกุล	อายุ	ความสัมพันธ์ กับเด็ก	อาชีพ	รายได้/เดือน	บัตรสวัสดิการ แห่งรัฐ	
							มี	ไม่มี

จำนวนสมาชิกของครัวเรือนทั้งหมด.....คน (นับรวมเด็กแรกเกิดด้วย)

รายได้รวมของครัวเรือน.....บาท/ปีรายได้เฉลี่ยสมาชิกของครัวเรือน.....บาท/คน/ปี

ข้าพเจ้าขอรับรองว่ารายชื่อที่ปรากฏข้างต้น เป็นสมาชิกในครัวเรือนที่อาศัยอยู่ติดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 180 วัน ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมาและสถานะของครัวเรือนของข้าพเจ้าเมื่อคำนวณแล้วมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคนต่อปี ข้าพเจ้าตกลงยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และยินยอมให้หน่วยงานของรัฐร้องขอสอบถามและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมภาพใบหน้าของข้าพเจ้า หากข้อมูลข้างต้นไม่ถูกต้องตรงความเป็นจริง ข้าพเจ้าตกลงยินยอมให้ระงับสวัสดิการและประโยชน์อื่น ๆ รวมทั้งคืนเงินที่ได้รับ

ลงชื่อ.....ผู้ลงทะเบียน

(.....)

วันที่ลงทะเบียน.....

- หมายเหตุ : 1) รายได้เฉลี่ยคำนวณจากรายได้รวมของครัวเรือน หารด้วยจำนวนสมาชิกทั้งหมดของที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนแห่งนั้น โดยนับรวมรายได้ในรอบปีของสมาชิกทุกคนที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนแห่งนั้นติดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 180 วันในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา โดยให้นับรวมเด็กแรกเกิดด้วย ซึ่งสมาชิกของครัวเรือนมีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติโดยสายโลหิต หรืออยู่กินด้วยกันฉันสามีภรรยา หรือด้วยเหตุอื่นตามกฎหมาย แต่ไม่นับรวมผู้ซึ่งเป็นลูกจ้างหรือผู้ซึ่งได้อนุญาตให้อยู่อาศัยด้วย
- 2) กรณีสมาชิกในครัวเรือนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานบริษัท ผู้มีรายได้ประจำให้แนบหนังสือรับรองเงินเดือนหรือใบรับรองเงินเดือนของผู้มีรายได้ประจำด้วยทุกคน
- 3) กรณีสมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทุกคน ไม่ต้องมีผู้รับรองสถานะของครัวเรือน

ส่วนที่ 2 : ผู้รับรอง

ข้อมูลผู้รับรอง(กรุณาเขียนตัวบรรจง)	
ข้าพเจ้า ☐ นาย ☐ นาง ☐ นางสาว	นามสกุล.....
ตำแหน่ง	สังกัดหน่วยงาน
โทรศัพท์.....	
☐ รับรอง ผู้ลงทะเบียนอาศัยอยู่ในพื้นที่ของข้าพเจ้า เด็กแรกเกิดอาศัยอยู่กับผู้ปกครองในครัวเรือนที่สมาชิกมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปีตามที่ผู้ยื่นคำขอแสดงรายได้ข้างต้น	
☐ ไม่รับรอง เนื่องจาก.....	
(ลงชื่อ).....ผู้รับรอง (.....) ตำแหน่ง..... วันที่.....	
หมายเหตุ : ผู้รับรอง : ประธานอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำตำบล ประธานชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการสถานบริการสาธารณสุขในระดับตำบล ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการขึ้นไป หรือ เทียบเท่า ที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่หรือท้องถิ่นแห่งนั้น(ต้องมีใช้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับมอบหมายในการ รับลงทะเบียน)	
ส่วนที่ 3 : การปิดประกาศ (สำหรับหน่วยงานรับลงทะเบียน)	
เด็กหญิง/เด็กชาย/นาย/นางสาว.....	
เป็นผู้ปกครองที่มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ที่ได้ปิดประกาศ 15 วันแล้ว	
ตามประกาศ (ชื่อ อปท.)..... ลงวันที่.....ลำดับที่.....	
(ลงชื่อ)เจ้าหน้าที่รับลงทะเบียน (.....) วันที่	

3) แบบ ดร. 03



แบบคำร้องขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด
(กรณีไม่มีผู้รับรองสถานะของครัวเรือน)

วันที่ยื่นคำร้อง.....เดือน.....พ.ศ.....

เรียน ☐ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

☐ นายกเทศบาล

☐ นายกเมืองพัทยา

☐ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้าพเจ้า ☐ เด็กชาย ☐ เด็กหญิง ☐ นาย ☐ นาง ☐ นางสาว

เลขประจำตัวประชาชน - - - -

ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน

บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... อาคาร/ตึก..... ชั้น..... เลขที่ห้อง..... หมู่บ้าน.....

ตรอก/ซอย..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์

โทรศัพท์บ้าน - - โทรศัพท์มือถือ - -

ที่อยู่ปัจจุบัน ☐ ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน

บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... อาคาร/ตึก..... ชั้น..... เลขที่ห้อง..... หมู่บ้าน.....

ตรอก/ซอย..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์

โทรศัพท์บ้าน - - โทรศัพท์มือถือ - -

มีความประสงค์ยื่นคำร้องเพื่อขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด แต่ไม่มีผู้รับรองคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกรมกิจการเด็กและเยาวชน ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด พ.ศ. 2562 จึงขอให้อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน/พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตรวจสอบคุณสมบัติและพิจารณารับรองสถานะของครัวเรือนของข้าพเจ้า

ลงชื่อ.....ผู้ยื่นคำร้อง

(.....)

วันที่.....

4) แบบ ดร. 04



ประกาศองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานเขต/เมืองพัทยา/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล)

เรื่อง รายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ประจำเดือน.....ครั้งที่.....

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้เด็กแรกเกิดสัญชาติไทย ที่เกิดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 เป็นต้นไป อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย โดยสมาชิกในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี ในอัตราเดือนละ 600 บาท ต่อคน ต่อเดือน จนมีอายุครบ 6 ปี นั้น

สำนักงานเขต/เมืองพัทยา/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล.....
ได้ดำเนินการรับลงทะเบียนผู้ขอรับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว จึงขอประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด จำนวน.....ราย รายละเอียดตามบัญชีแนบท้ายประกาศนี้ โดยจะปิดประกาศเป็นระยะเวลา 15 วัน หากไม่มีผู้คัดค้าน ให้ถือว่าผู้มีรายชื่อตามบัญชีแนบท้ายประกาศนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด หากมีผู้คัดค้านขอให้แจ้ง ที่.....

จึงประกาศมาให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ เดือน พ.ศ.

(.....)

ผู้อำนวยการเขต/นายกเมืองพัทยา/นายกเทศมนตรี/นายก อบต.

บัญชีแนบท้ายประกาศองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
(สำนักงานเขต/เมืองพัทยา/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล)

เรื่องรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.....

ลำดับ ที่	ชื่อ - สกุล (ผู้มีสิทธิ)	ชื่อ - สกุล (เด็กแรกเกิดที่มีสิทธิ)	เดือนที่ได้รับสิทธิ
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
9.			
10.			

5) แบบ ดร. 05



แบบคำร้องขอคัดค้าน

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง ขอคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

เรียน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรีเทศบาล/นายกเมืองพัทยา/ผู้อำนวยการเขต.....

ข้าพเจ้า..... เลขประจำตัวประชาชน.....

เกิดวันที่.....เดือน.....พ.ศ.อายุ ปี สัญชาติ.....เชื้อชาติ.....

อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

ประกอบอาชีพ.....หมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อได้.....ขอยื่นคำร้องขอ

คัดค้าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้าพเจ้าในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขอคัดค้าน เด็กชาย/เด็กหญิง/นาย/นาง/นางสาว.....

.....ซึ่งเป็นผู้ปกครองที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็ก

แรกเกิดของ ด.ช./ด.ญ.

ตามประกาศ (ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น).....ฉบับลงวันที่.....ลำดับที่.....

เนื่องจาก.....

.....

.....

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(ลงชื่อ).....ผู้ยื่นคำร้องขอคัดค้าน

(.....)

6) แบบ ดร. 06



แบบคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิผู้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

วันที่ยื่นคำร้อง.....เดือน.....พ.ศ.....

ส่วนที่ 1 ข้อมูลของผู้ยื่นคำร้อง

เรียน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรีเทศบาล/นายกเมืองพัทยา/ผู้อำนวยการเขต.....

ข้าพเจ้า ☐ เด็กชาย ☐ เด็กหญิง ☐ นาย ☐ นาง ☐ นางสาวเลขประจำตัวประชาชน - - - -

มีความประสงค์ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิผู้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของ

เด็กชาย/เด็กหญิง.....

โดยขอเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิรับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

จาก เด็กชาย/เด็กหญิง/นาย/นาง/นางสาว.....

เป็นเด็กชาย/เด็กหญิง/นาย/นาง/นางสาว.....

เนื่องจาก.....

.....

.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความข้างต้นเป็นความจริง

ลงชื่อ.....ผู้ยื่นคำร้อง
(.....)ลงชื่อ.....ผู้รับคำร้อง
ตำแหน่ง.....

ส่วนที่ 2

เรียน อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน/พัฒนาสังคมและ
ความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด.....

พร้อมแนบนี้ได้แนบ แบบ ดร.01 และ แบบ ดร.02

มาเรียบร้อยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ลงชื่อ.....

(.....)

ผอ.สำนักงานเขต/นายก อบต./นายกเทศมนตรีเทศบาล/

นายกเมืองพัทยา.....

วันที่.....

ส่วนที่ 3 การพิจารณาข้อเท็จจริง

ได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามเหตุผลที่ระบุแล้ว พบว่า

☐ ผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้มีสิทธิรับเงินอุดหนุนได้

ตามคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิฯ

☐ ผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้ไม่มีสิทธิรับเงินอุดหนุนได้

ตามคำร้องขอเปลี่ยนแปลงสิทธิฯ

ลงชื่อ.....ผู้ตรวจสอบ

(.....)

อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน/

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จังหวัด.....

วันที่.....

หมายเหตุ : ให้แนบ แบบคำร้องขอลงทะเบียน (แบบ ดร.01) และแบบรับรองสถานะของครัวเรือน (แบบ ดร.02) ของผู้ยื่นขอ
เปลี่ยนแปลงสิทธิ

7) แบบ ดร. 07



ที่

หน่วยงาน.....

ที่อยู่

วันที่ เดือน พ.ศ.

เรื่อง ขอส่งข้อมูลเด็กแรกเกิดตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ประจำเดือน พ.ศ.

เรียน 1. ผู้อำนวยการสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร

2. ผอ.ศูนย์บริการสาธารณสุข.....

3. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด.....

4. ผอ.สถานบริการสาธารณสุขในพื้นที่.....

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อมูลเด็กแรกเกิดตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ประจำเดือน พ.ศ.

ตามที่รัฐบาลได้ดำเนินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เพื่อเป็นสวัสดิการให้กับเด็กแรกเกิดที่เกิดตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2558 มีสัญชาติไทย อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ในอัตรา 600 บาท ต่อคน ต่อเดือน จนมีอายุครบ 6 ปี เพื่อให้ผู้ปกครองนำเด็กเข้าสู่ระบบบริการของรัฐ ให้เด็กได้รับการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย นั้น

กรมกิจการเด็กและเยาวชน/สำนักงานเขต/สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด/อบต./เทศบาล/เมืองพัทยา ขอนำส่งข้อมูลเด็กแรกเกิดตามโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ประจำเดือน พ.ศ. จำนวน ราย เพื่อติดตามพัฒนาการเด็ก รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

1. อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน
2. ผู้อำนวยการเขต.....กรุงเทพมหานคร
3. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด.....
4. นายก อบต./เทศบาล/เมืองพัทยา.....

หน่วยงาน.....

โทร.

โทรสาร

5.13 การเปรียบเทียบบทบาทของกิจกรรมและผู้รับผิดชอบก่อนและหลังการถ่ายโอนภารกิจ

ภารกิจ	ผู้รับผิดชอบก่อนการถ่ายโอน	ผู้รับผิดชอบหลังการถ่ายโอน
การออกระเบียบรองรับการปฏิบัติงานของ อปท.	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
การทำคำของบประมาณ	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
จัดสรรงบประมาณ	สำนักงบประมาณ	สำนักงบประมาณ
การโอนเงินให้พ่อ แม่ ผู้ปกครองที่มีสิทธิ	กรมบัญชีกลาง	กรมบัญชีกลาง
การลงทะเบียน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การตรวจสอบสิทธิ	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การประกาศรายชื่อ	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การเปลี่ยนแปลงสิทธิ	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การติดตามพัฒนาการเด็ก	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การทำฐานข้อมูล	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
การทำรายงานผลการดำเนินโครงการ	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมกิจการเด็กและเยาวชน ยูนิเซฟ สสส. EPRI TDRI และมหาวิทยาลัยขอนแก่น (2562). ประเมินผลโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์ (2550). **สวัสดิการสังคมเพื่อคนด้อยโอกาส : นโยบายว่าด้วยการกินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557). **ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย**. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- จรัส สุวรรณมาลา (2538). **ปฏิรูประบบการคลังไทย การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 'การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น'. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2546.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2547.
- ปัทมวดี โภชนกุล ชูชุกิ (2552). **สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 – 2564)**
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)**
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**
- พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457**
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550**
- มัทนา ประทีปะเสน, เรวดี จงสุวัฒน์, สุจิตต์ สาลีพันธ์ และ พูนศรี เลิศลักษณ์วงศ์. (2549). **รายงานการสำรวจภาวะอาหารและโภชนาการของประเทศไทย ครั้งที่ 5 ปี พ.ศ. 2546**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รสพ.).
- โกคิน พลกุล (2528). **ปัญหากฎหมายชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน : คดีปกครองฝรั่งเศส**. เอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 – พ.ศ. 2579

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ระพีพรรณ คำหอม และคณะ (2562). ศึกษาผลการดำเนินงานการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด สู่ความพร้อมการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.). กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วิลาวรรณ ธิพิศาล (2554). ความรู้พื้นฐานในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิจิตรหัตถกร.

สถาบันพระปกเกล้า. 'สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ '4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี, 2547. หน้า 3-4.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. 2547.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น. 2544.

อาพร ดำรงวงศ์ศิริ และคณะ. (2556). พฤติกรรมการให้อาหารแก่ทารกที่มารับบริการที่คลินิกเด็กสุขภาพดี คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี. วารสารกุมารเวชศาสตร์. 52(4), 325-326.

อุมาพร สุทัศน์วรวิทย์, สุภาพรณ ตันตราชีวร และ สมโชค คุณสนอง (2552). คู่มืออาหารตามวัยสำหรับทารกและเด็กเล็ก. กรุงเทพฯ: ปิยอนด์ เอ็นเทอร์ไพรซ์.

ภาษาอังกฤษ

Chayaopas N., Chavasiri S. & Harnphadungkit K. (2014). Prevalence of Malnutrition in Cerebral Palsy at Development of Rehabilitation Medicine, Siriraj Hospital. *Journal of Thai Rehabilitation Medicine*. 24(2), 55-59. (in Thai).

Dewey K. and Lutter C. (2003). **Guiding principle for complementary feeding of the breastfed child**. Washington, D.C.: Pan American Health Organization, World Health Organization; 2003.

ESPGHAN Committee on Nutrition (2008). **Complementary feeding: a commentary by the ESPGHAN Committee on Nutrition**. J Pediatr Gastroenterol Nutr.

- Friedlander, Walter A. and Robert Z. (1980). Apte. Introduction to social welfare. Englewoodcliff, N.L.: Prentice Hall.
- Gartner LM., Morton J. Lawrence RA, et. al. (2005). Breastfeeding and the use of human milk. *Pediatric*.
- Khejonchit P., Chutiman N. & Kumphon B. (2013). Factor Associated with Under-Nutrition of Preschool Children in Kuchinarai District, Kalasin Province. *Khon Kaen University Journal for Public Health Research*. 6(3), 168-175. (in Thai).
- Manor (1999). **The Political Economy of Democratic Decentralization**. Washington, DC: The World Bank.
- Samuel Humes (1991). **Local Governance and National Power**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Sharghi A., Kamran A. & Faridan M. (2011) Evaluating Risk for Protein-Energy Malnutrition in Under the Age of Six Years: a Case – Control Study from Iran. *International Journal of General Medicine*. 4, 607-611.
- Stake, R.E. (1990). **Responsive Evaluation**. In Walberg, H.J. & Haetel, G.D. (Eds.), The international encyclopedia of educational evaluation. New York: Pergamon Press.
- Stufflebeam, D. L. (1983). The CIPP model for program evaluation. In G. F. Madaus, M. Scriven, & D. L. Stufflebeam (Eds.), Evaluation models. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Taba, H. (1962). **Curriculum Development Theory and Practice**. New York: Harcourt, Brace.
- Titmuss R. (1974). Social Policy: An Introduction. London: Allen and Unwin.
- Turner (1974). **Development and Administration: Operations for social welfare**. New York: United State Committee. International Council on social welfare.
- Tyler, Ralph W. (1950) Basic Principles of Curriculum and Instruction. The University of Chicago.

ภาคผนวก

- การสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลาง



- การสัมภาษณ์พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปกครองเด็กแรกเกิดที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 4 จังหวัด คือ เชียงใหม่ อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ และนครศรีธรรมราช

➤ เชียงใหม่



➤ อุบลราชธานี



➤ เพชรบูรณ์



➤ นครศรีธรรมราช



- การจัดประชุมประชาพิจารณ์ร่างคู่มือฯ การปฏิบัติงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



