

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น : การกระจายอำนาจที่ยังไม่เป็นจริง

LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION: DECENTRALIZATION IS NOT YET REALITY.

พันตำรวจโททองอินทร์ มนต์รี

Police Lieutenant Colonel Thongin Montri

ศูนย์ฝึกอบรม กองบัญชาการตำรวจนครบาล, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

Metropolitan Police Training Division, Royal Thai Police

Corresponding Author E-mail: thong5253@hotmail.com

บทคัดย่อ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ในประเทศไทยมี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมี 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครอง ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเลือกตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการโดยตรง มีอิสระในการบริหารงาน การจัดการ บริการสาธารณะ ปัญหาการกระจายอำนาจที่ยังไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ คือการมีโครงสร้างการบริหารงาน แบบคู่ขนาน จากการที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมีการเลือกตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการ โดยตรงจากประชาชน ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่บริหารจัดการการให้บริการสาธารณะ และการใช้งบประมาณ แต่เนื่องจากภาครัฐมีการกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนในทุกด้าน ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีกระจายอำนาจที่แท้จริง

คำสำคัญ: การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น; การกระจายอำนาจ; การบริการสาธารณะ

ABSTRACT

Local government administration It is a form of organizing government administration. The central government has decentralized governance and administration to various forms of local government organizations. To provide public services to the people within the scope of the law. In Thailand, there are 2 main forms: There are 3 general types of local government: Provincial Administrative Organizations, Municipalities. and Subdistrict Administrative Organization and a special form of local government organization, namely Bangkok and Pattaya city

Thai local government administration It is a form of decentralization of government. that allows localities to directly elect executives and committees Have freedom in management public service management The problem of decentralization is not yet a reality in practice. is to have a parallel administrative structure Since all local government administrations have direct elections for administrators and committees from the people. which has the authority and responsibility to manage public services and budget use However, because the government sector has established regional administrations with overlapping powers and duties in every aspect. As a result, at present there is no true decentralization.

Keywords: Local government administration; Decentralization; Public service

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการรวมอำนาจ ที่การบริหารและการตัดสินใจรวมทั้งทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการประเทศในภาพรวม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจ การบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการมาจากราชการส่วนกลางมอบหมายให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคนำไปปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการกระจายอำนาจให้ทำหน้าที่บริหารงานโดยมีความเป็นอิสระ สามารถตัดสินใจบริหารงานและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามขอบเขตของ (สถาบันพระปกเกล้า, 2567)

การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ โดยให้อำนาจการบังคับบัญชา และการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของราชการส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมี 2 ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีรูปแบบ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคในหลายด้าน อาทิ

1) ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการต่าง ๆ

2) ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดทำบริการสาธารณะ ในภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอนงานเงิน (งบประมาณ) และบุคลากรจากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ล้วนส่งผลในด้านลบต่อการปฏิบัติงานด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับการกำหนดหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีอิสระ และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ก้าวก้าวการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลประชาชน โดยให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ จัดระบบการศึกษา การรักษาความปลอดภัย และให้มีความเป็นอิสระ โดยภาครัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ โดยให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ในรูปคณะกรรมการกลาง ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม (ปิณณธร เขียวชัยพฤกษ์, 2561)

หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น นับได้ว่ามีความสำคัญ เพราะการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางจะช่วยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ และเพิ่มความคล่องตัว ในการกำหนดนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะที่ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการดำเนินการ ดังนี้

1) ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ ดังนี้

(1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการ ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และ

(3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือ การดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ คำนึงถึงรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5) จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจ” ขึ้น โดยกำหนดให้แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีสาระสำคัญ อย่างน้อย ดังนี้

1) รายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ กรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือ

ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการ การกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ราชการส่วนท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, 2542)

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนของการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มุ่งปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสม เพื่อบรรเทาการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อกำหนดให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคต (พิรุณวรรณ กิตติคุณ, 2563)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่น คือ รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2567)

ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัดมี 3 ประเภท ได้แก่

1.1 เทศบาล คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองหรือเป็นศูนย์กลางของความเป็นเมืองอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งไม่มีความจำเป็นจะต้องเป็นท้องที่ตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด โดยองค์กรของเทศบาลต้องมีสภาเทศบาล และมีคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี ซึ่งเทศบาลในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

เทศบาลนคร คือเขตท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

เทศบาลเมือง คือเขตท้องถิ่นชุมชนที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นที่มีประชากรรวมกัน 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

เทศบาลตำบล คือเขตท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และระบุชื่อพร้อมอาณาเขตของเทศบาลตำบลไว้ด้วย ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล หรือเป็นสุขาภิบาลเดิมมาก่อนการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยสรุป ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน บำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดหาน้ำสะอาดหรือการประปา จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น จัดให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

1.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทยมีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่รับผิดชอบทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

การจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 มีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัดยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่พัฒนาจังหวัด ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การอาชีพ สาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยสรุปได้แก่ จัดสร้างระบบสาธารณูปโภคที่เทศบาล หรือ

อบต.ทำไม่ได้ เพราะขาดงบประมาณเช่น สร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย จัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องทั้งเทศบาล และ อบต. เช่น การก่อสร้างถนนสายหลัก การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น จัดรถบรรทุกน้ำช่วยเหลือพื้นที่แห้งแล้ง การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น เช่น จัดให้มีสถานที่พักผ่อน สวนสาธารณะ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจารีตประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562 โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท มีฐานะเป็นนิติบุคคล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยสรุปได้แก่ การสาธารณสุขปโภค การสาธารณสุขการ และการก่อสร้างอื่นๆ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และกิจอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณีไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยวซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในประเทศไทยที่ปกครองแบบพิเศษจะประกอบด้วย สภา ผู้ว่าราชการ หรือนายก ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทยจะมีอยู่สองเขตการปกครองที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.1 กรุงเทพมหานคร เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต มีสำนักงานใหญ่ ซึ่งมี 2 แห่ง เรียกว่า ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร 1 เสาชิงช้า ถนนดินสอ เขตพระนคร และศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร 2 ถนนมิตรไมตรี เขตดินแดง โครงสร้างการบริหารประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกันตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 มาตรา 13 พ.ศ. 2562

สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

2.1 เมืองพัทยา เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกแล้วใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แทน โครงสร้างการบริหารประกอบด้วย

นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ซึ่งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปีแต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกันตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 มาตรา 15 พ.ศ. 2562

สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คนมาจากการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของไทยมีโครงสร้างการบริหารงานแบบคู่ขนาน คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมีการเลือกตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการโดยตรงจากประชาชน ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะและการใช้งบประมาณในพื้นที่ของตนเอง กำกับดูแล โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในขณะเดียวกันในพื้นที่เหล่านั้นที่มีอาณาเขต เป็นจังหวัด อำเภอหรือตำบลนั้น ในส่วนของการปกครองส่วนภูมิภาคที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง มีการแต่งตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานทั่วไปจากราชการส่วนกลาง ให้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ ราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว พร้อมกับมีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นนั้นด้วย ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในอำนาจ หน้าที่เกิดขึ้น ส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระที่แท้จริง เกิดความไม่ชัดเจนในความรับผิดชอบ และเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของการให้บริการระดับท้องถิ่น โดยสามารถสรุปปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข ได้ดังนี้

1. ด้านรูปแบบและโครงสร้าง

รูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานในท้องถิ่นเป็นแบบคู่ขนาน คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมีการเลือกตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการโดยตรงจากประชาชน ในขณะเดียวกันในพื้นที่เหล่านั้น มีการกำหนดเป็นพื้นที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย มีการแต่งตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานทั่วไปจากราชการส่วนกลาง

1.1 ปัญหาด้านรูปแบบการปกครองระดับจังหวัด มีการทับซ้อนกันอยู่ใน 2 รูปแบบ คือ เป็นทั้งราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นทั้งราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กร ที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ แต่ในพื้นที่ เดียวกันนี้ก็ยังคงมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ประจําอยู่ในพื้นที่เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการทับซ้อนกันในเชิงอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ในส่วนโครงสร้าง

ภายในแต่ละท้องถิ่นก็มีผู้บริหาร 2 ประเภทดำรงอยู่ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่บริหารงานในพื้นที่เดียวกัน นายอำเภอและนายกเทศมนตรีของเทศบาล หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานในพื้นที่ที่ทับซ้อนกัน หรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็มีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ในเขตจังหวัด

1.2 ปัญหาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่ผู้บริหารมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้นเป็นรูปแบบการบริหารที่ส่งผลให้ผู้บริหารมีอำนาจมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายและการบริหารงานท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งการที่ผู้บริหารมีอำนาจมากเช่นนี้ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารหรือการตรวจสอบถ่วงดุลกันเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ส่วนสภาท้องถิ่นเองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและถ่วงดุลอำนาจบริหาร แต่ในความเป็นจริงการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันกลับเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นยากมาก จึงเป็นปัญหาว่าทั้งสองฝ่ายไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ และนอกนี้การกำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นโครงสร้างแบบเดียวกันทั้งหมด เป็นการเลียนแบบสภาระดับชาติ ซึ่งเป็นปัญหาทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นนั้นต่างมีความแตกต่างหลากหลาย การนำโครงสร้างแบบเดียวมาลงไปยังพื้นที่ที่หลากหลายนั้นย่อมไม่อาจจะกล่าวได้ว่าถูกต้องและเหมาะสมแล้วได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

1.3 แนวทางแก้ไข

1) ปรับรูปแบบการปกครองในท้องถิ่นให้มีเพียงรูปแบบเดียวคือ ราชการส่วนท้องถิ่น โดยเมื่อมีความพร้อมทั้งการถ่ายโอนภารกิจที่จำเป็นและบุคลากรมีทักษะการบริหารที่ดีแล้ว จึงค่อยๆ ยกเลิกการแต่งตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคที่ละส่วน เริ่มต้นจากระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดตามลำดับ

2) ปรับโครงสร้างและขนาดการปกครองในท้องถิ่นให้เหมาะสม ควรกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปเพียงประเภทเดียวเท่านั้น และควรจะยุบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้เหมาะสมกับพื้นที่และงบประมาณ

3) จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้มากขึ้น

2. ด้านอำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560)

2.1 ปัญหาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ทำให้เห็นได้ว่าหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือ การจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และให้เป็นหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในท้องถิ่น ย่อมเป็นหน่วยที่

ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ย่อมจะรู้และสามารถแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ จากกระทรวง ทบวง กรม เรื่อยมานับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เส้นทางของการถ่ายโอนภารกิจนั้นใช้เวลายาวนานและมีปัญหาทั้งการถ่ายโอนมาแต่ภารกิจไม่ถ่ายโอนอำนาจและงบประมาณ โดยที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อม ทั้งการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นเรื่องเฉพาะด้าน โดยที่ท้องถิ่นไม่มีความรู้เรื่องนั้นเลยและไม่มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ท้องถิ่น และปัจจุบันการโอนภารกิจก็ยังคงดำเนินอยู่ตามที่กฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ แต่การที่รัฐมิได้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นมาแล้วก็ยังคงไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการจัดการกิจ

2.2 แนวทางแก้ไข

1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้เหมาะสมกับพื้นที่

2) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนให้มีความสอดคล้องกัน โดยประเด็นสำคัญที่สุด คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กำหนดว่าภารกิจใดที่ไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเพราะเป็นหน้าที่ของส่วนกลาง เช่น การทหาร การต่างประเทศ ระบบเงินตรา หรือโครงการขนาดใหญ่หลายๆ เป็นต้น

3. ด้านการกำกับดูแล

หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ รัฐกำกับดูแลท้องถิ่นได้เท่าที่กฎหมายกำหนด และต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ระดับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นได้ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองหรือไม่เพียงใด กระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นกระบวนการที่ประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการ อย่างเช่น การที่มีกฎหมายและระเบียบจำนวนมากที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการหลายขั้นตอนทั้งในเรื่องการขออนุมัติ อนุญาต

3.1 ปัญหาของผลประโยชน์ทับซ้อนก็ยังคงเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งกล่าวคือ โดยปกติอำนาจในการกำกับดูแลจะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมักขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงาน ดังนั้น จึงต้องขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อหน่วยงานของภูมิภาคได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่นเช่นนี้แล้วก็ย่อมเป็นการยากที่กลไกของราชการส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างตรงไปตรงมา รวมทั้งการขาดบทบาทที่เข้มแข็งจากสภาท้องถิ่น และภาคประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็นับเป็นปัญหาของการกำกับดูแลด้วยเช่นกัน (ศุภสวัสดิ์ ชีवाल, 2555)

3.2 แนวทางแก้ไข

1) ควรกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล หรือ กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแล เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำ มาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล

4. ด้านการคลังและงบประมาณ

การคลังท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญทางการบริหาร การกระจายอำนาจทางการคลังนับเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจ ด้านการคลังหรือละเลยต่อการให้ความสำคัญในมิติทางการคลังแล้ว เป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่า มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้น การคลังท้องถิ่นที่เป็นอิสระจึงมีความสำคัญและสอดคล้องกับ การจัดการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการปกครอง ท้องถิ่น ซึ่งการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาและแนวทางแก้ไข ดังนี้

4.1 ปัญหาเรื่องสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เนื่องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจ ได้กระจายบทบาทภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่เป็น เรื่องสำคัญกับการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในชั้นพื้นฐานหลากหลายภารกิจที่มีความ จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่กลับพบว่าท้องถิ่นจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอแก่ การบริหารจัดการ อีกทั้งแหล่งรายได้ของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ยังมีข้อจำกัด เพราะแต่ละพื้นที่มี ความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อรายได้ของท้องถิ่น ไม่เพียงพอ ประชาชนก็จะไม่ได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพอย่างที่เราควรจะเป็น ซึ่งเมื่อท้องถิ่นมีรายได้ ไม่เพียงพอแล้ว ก็ต้องพึ่งพารายได้จากรัฐส่วนกลางเป็นหลัก นอกจากนี้งบประมาณที่ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการให้เงินอุดหนุน แบบมีเงื่อนไขโดยมีการควบคุมเงินงบประมาณดังกล่าวให้ใช้ตามที่ รัฐส่วนกลางกำหนดเท่านั้น ซึ่งตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอน แต่ปัจจุบันรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนดได้

4.2 ปัญหาด้านฐานภาษีท้องถิ่น รายได้จากภาษีท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่น มีรายได้จากภาษีซึ่งรัฐจัดเก็บ และจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของฐานภาษีที่ท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บเองนั้น ได้แก่ ฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นและฐานการบริโภค ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง ฐานภาษีของท้องถิ่นแล้วจะพบว่าเป็นฐานรายได้ที่จำกัดและไม่มีแนวโน้มการพัฒนา ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพิง รายได้ที่รัฐจัดสรรให้เป็นหลัก ซึ่งสภาวะการณ์เช่นนี้จะทำให้ท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ ไม่มีงบประมาณ เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการ ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2555)

4.4 แนวทางแก้ไข

- 1) ควรมีการกำหนดสัดส่วนรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการบริหารงาน
- 2) ควรกำหนดฐานการจัดเก็บภาษีรูปแบบใหม่ กำหนดที่มาของรายได้และแหล่งรายได้ให้ชัดเจน เช่น ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีค่าธรรมเนียมสนามบินหรือค่าเหยียบแผ่นดิน ฯลฯ โดยให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ

5. ด้านการบริหารงานบุคคล

5.1 ปัญหาการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แม้รัฐธรรมนูญจะได้มีการบัญญัติระดับการบริหารงานบุคคลให้ดีขึ้น แต่ก็ยังคงมีปัญหาอยู่ในด้านองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล มีหลายองค์กรไม่มีความเป็นเอกภาพ ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น บุคลากรของท้องถิ่นยังไม่มีช่องทางในการเจริญเติบโตในสายงาน บุคลากรของท้องถิ่นไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านความรู้ความสามารถเท่าที่ควร นอกจากนี้บุคลากรของท้องถิ่นยังมีระบบที่ด้อยกว่า ระบบข้าราชการพลเรือน สิทธิและสวัสดิการต่างๆ ก็ยังคงด้อยกว่าข้าราชการ ซึ่งประเด็นนี้ทำให้บุคลากรของท้องถิ่นขาดความภาคภูมิใจท้องถิ่นของตน ปัญหาเรื่องอิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ก็เป็นปัญหาของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งทำให้การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในท้องถิ่นไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ทั้งยังเป็นช่องทางการทุจริต คอร์รัปชั่นด้วย

5.2 แนวทางแก้ไข

- 1) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร
- 2) ควรจัดทำมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน
- 3) ควรจะยกเลิกคำสั่ง คสช.ที่ 8/2560 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขันการสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่เป็นปัญหามีคดีฟ้องร้องกันอย่างมากมายในปัจจุบัน

สรุป

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการรวมอำนาจ ที่การบริหารและการตัดสินใจรวมทั้งทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการประเทศในภาพรวม เพื่อให้

การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจ การบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการมาจากราชการส่วนกลางมอบหมายให้แก่ราชการส่วนภูมิกำนำไปปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารงานโดยมีความเป็นอิสระ สามารถตัดสินใจบริหารงานและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามขอบเขตของกฎหมาย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ในส่วนของการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสม เพิ่มบทบาทการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อกำหนดให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเป็นธรรม

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายในประเทศไทย มี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัดมี 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในประเทศไทยที่ปกครองแบบพิเศษจะประกอบด้วย สภาผู้ว่าราชการหรือนายก ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทยจะมีอยู่สองเขตการปกครองที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เกิดจากการมีโครงสร้างการบริหารงานแบบคู่ขนาน คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมีการเลือกตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการโดยตรงจากประชาชน ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ให้ตัดสินใจเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะและการจัดลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณในพื้นที่จังหวัด อำเภอหรือตำบลของตนเอง กำกับดูแลโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในขณะเดียวกันพื้นที่จังหวัด อำเภอหรือตำบลนั้น ในส่วนของการปกครองส่วนภูมิภาคที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมีการแต่งตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานทั่วไปจากส่วนราชการ ให้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับส่วนราชการท้องถิ่นดังกล่าว พร้อมกับ

มีหน้าที่กำกับดูแลด้วย ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น และทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระที่แท้จริง ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนความรับผิดชอบ และเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของการให้บริการระดับท้องถิ่น ได้แก่ ด้านรูปแบบและโครงสร้าง ด้านอำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล

เอกสารอ้างอิง

- ปิ่นนคร เอียรชัยพลกษ. (2561). ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต. *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*. 3(2), 194-195.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน,
- พิรุณวรรณ กิตติคุณ. (2563). *การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้น 1 เมษายน 2567, จาก <https://dl.parliament.go.th/คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ>.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2560). *ราชการส่วนท้องถิ่น (ประเทศไทย)*. สืบค้น 1 เมษายน 2567, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/ราชการส่วนท้องถิ่น_ประเทศไทย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เป็นไท,
- สถาบันพระปกเกล้า. (2560). *การบริหารราชการแผ่นดิน*. สืบค้น 1 เมษายน 2567, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารราชการแผ่นดิน>.
- อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 19, 1-28.