

กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกับความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่
Decentralization of power to the locality with independence
in area administration

สุริยศักดิ์ มังกรแก้ววิกุล¹ และญาณกร โท้ประยูร²

Suriyasak Mangkornkaewwikul and Yannakorn Toprayoon

Received June 16, 2023 & Revise, June 30, 2023 & Accepted June 30, 2023

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง และครอบคลุมรวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่ บทความปริทรรศน์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ภารกิจ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางที่เหมาะสมต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ใช้การทบทวนเอกสารโดยการสังเคราะห์และวิเคราะห์นำเสนอแบบเชิงพรรณนา ผลการวิเคราะห์เอกสารพบว่า 1) ภารกิจในการบริหารพื้นที่ปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจในการบริหารพื้นที่ปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ คือ บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย เศรษฐกิจ ด้านสังคม การศึกษา และด้านวัฒนธรรม 2) การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และแนวทางที่เหมาะสมต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 2.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำหน้าที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ให้เหมาะสมตามกาลเวลา รวมถึงราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 2.2) องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เหมาะสม เงินอุดหนุน และการจัดเก็บภาษีอากรไม่เพียงพอ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ และคุณสมบัติของผู้บริหาร การทับซ้อนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2.3) เทศบาล ปัญหาที่พบ เช่น อำนาจหน้าที่ตาม

¹ รองศาสตราจารย์ , ประธานสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครินทร์

Associate Professor, Chair of Public Administration Department, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakarin Rajabhat University

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมบุญ

Assistant Professor, Chief Executive of Bang Somboon Subdistrict Administrative Organization

Email: mangkornkaewwikul1970@gmail.com



กฎหมาย ขั้นตอนในการเบิกจ่ายงบประมาณมีความล่าช้า และมีอย่างจำกัด ข้อเสนอแนะที่ควรไปปรับปรุง 1) ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ 2) การบูรณาการการทำงานร่วมกัน 3) สนับสนุนและผลักดันการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน 4) การบริหารงบประมาณควรมีการกระจายงบประมาณให้เสมอภาค พยายามพัฒนาการจัดการ และจัดเก็บรายได้ให้มากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่

Abstract

Decentralization is a political phenomenon and the administration is an important goal of the state in decentralizing power from the central to local self-government. and comprehensive, including decentralized administrative and decision-making rights with legal rights and autonomy in the administration of the area. This review article aims to to analyze missions, problems, obstacles, and use the review of documents by synthesizing and descriptive presentation analysis. The result of the analysis of the document found that 1) The mission of administering the administrative area of the local government organization The mission of the administrative area of the local government is responsible for providing public services, namely public services in sanitary, economic, social, educational and cultural areas. 2) Analysis of problems and obstacles and appropriate guidelines for the decentralization of power to local 2.1) The Provincial Administrative Organization (PAO) acts as a form of local government organization. Responsibilities must be adjusted to suit the time. including central and provincial government 2.2) SOA Regulations, laws, regulations must be adjusted appropriately, subsidies and tax collection are insufficient. Lack of public participation in the audit and qualifications of executives Overlapping local government organizations 2.3) municipalities, problems encountered, such as legal authority The budget disbursement process has been delayed. and limited Suggestions that should be improved 1) Regulations and regulations 2) Integration and collaboration 3) Support and drive the participation of the people. 4) Budget management should be distributed evenly. Try to improve management and collect more revenue.

Keywords: Local decentralization, independence in area administration



บทนำ

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นการลดภารกิจของรัฐบาลให้คงเหลือเพียงภารกิจหลัก(Kettong D.,(2020) มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ การกระจายอำนาจเป็นมิติ และรูปแบบของการบริหาร และพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กร ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชน หรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทนำเสนอนโยบาย ตรวจสอบ และบริหารจัดการ/พัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าว ไม่เป็นเพียงการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่น แต่มีผลต่อพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน (Tanchai. W. (2014)

จากการศึกษาของ ชุตติเดช ยะภักดี (Yapukdee, S. (2022)ระบุว่า การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาที่เกิดขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ถ่ายโอนไปแล้วร้อยละ 75.92 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 44 ภารกิจ รวม 114 งาน มีการถ่ายโอนไปแล้วคิดเป็นร้อยละ 66.67 และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ซึ่งยังไม่ประกาศให้มีผลบังคับใช้ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 3 ด้าน มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 25 ภารกิจ ปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจไม่เป็นไปตามแผนพบว่า รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร ขาดความต่อเนื่องในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ข้อจำกัดด้านกฎหมาย กระบวนการถ่ายโอนมีลักษณะบนลงล่าง ไม่ทำการถ่ายโอนภารกิจตามระยะเวลาที่กำหนด องค์กรขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดประสิทธิภาพ ปัญหาด้านการถ่วงโอนบุคลากร ปัญหาความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นแนวคิดที่มีพลวัตที่รัฐบาลกลางได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่าง ๆ ไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองของรัฐ เพื่อลดสถานะการรวมศูนย์อำนาจและกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุมรวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ประชากรของตนเอง การกระจายอำนาจของรัฐบาลสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการกระจาย ศูนย์กลางของการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองในการ



ตัดสินใจและดำเนินการกิจต่าง ๆ โดยไม่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมาย อำนาจหน้าที่ดำเนินการแทน และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ เสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ยังสร้างให้เกิดความชอบธรรมให้กับประชาชนทุกพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่การกระจายอำนาจลงไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นก่อให้เกิดจุดอ่อนต่อรัฐชาติสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นนำไปสู่สภาวะของความไร้เอกภาพ และเสถียรภาพในทางการเมือง รวมทั้งก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการคลังของประเทศตลอดจนเกิดการใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองและก่อให้เกิดความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น (Suwunwijitr S.& Tasawiwatkul B.,(2021)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบนโยบายและการกำกับดูแลของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารงานในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐบาลบริหารงานท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น(Local Government)การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความตระหนักในความมีมาตรฐาน โดยเฉพาะการบริหารงานที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยคำนึงถึงการให้บริการที่ดีความสะดวกในการเข้าถึงบริการที่ทำให้ประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการได้รับความเสมอภาคความเป็นธรรมและมีอัธยาศัยต่อประชาชนด้วยดีภายใต้กฎหมายข้อบังคับและระเบียบต่างๆที่กำหนดซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีความพึงพอใจและให้ความร่วมมือกับองค์กรที่ให้บริการอย่างเต็มที่ดังนั้นการจัดบริการสาธารณะที่ดีต้องมีการจัดบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมีการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรให้สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นมีความเสมอภาคความต่อเนื่องและความโปร่งใสในการให้บริการ

จากการศึกษาความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่จากการศึกษา ดังคุณสถิต มังกรแก้วได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนและบุคลากรท้องถิ่นที่มีต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในเขตจังหวัดฉะเชิงเทราจากการศึกษาพบว่าในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และพบปัญหาภาครัฐหรือราชการส่วนกลางยังไม่มีความจริงใจต่อการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร (Mangkornkaew K., 2008) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ให้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบหรือนโยบายของราชการส่วนกลาง โดยไม่ขึ้นตรงต่อตัวแทนของรัฐที่ดูแลภาพของพื้นที่ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) เป็นการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภาระหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ยังพบว่ากระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกับความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่ยังไม่มากเท่าที่ควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ควรมีความอิสระในการตัดสินใจและบริหารท้องถิ่นในการดูแลปกครองตนเอง การบริหารพื้นที่ในเขตปกครองหรือ



เขตบริหารของตนเองเพราะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาของพื้นที่ตนเองดีที่สุด เข้าใจในบริบทและสภาพสังคมของตนเอง สามารถออกแบบการบริหารจัดการให้เหมาะสมให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเองได้ การศึกษารั้วนี้เพื่อวิเคราะห์ และสังเคราะห์จากวรรณกรรมเพื่อนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้มีความอิสระต่อการจัดการพื้นที่ ไม่ถูกรับรองจากส่วนกลางที่มีผลต่อการพัฒนาและทำให้ทิศทางการพัฒนาและการเติบโตที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์ภารกิจในการบริหารพื้นที่ปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และแนวทางที่เหมาะสมต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ภารกิจหน้าที่” สามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนเองได้โดยอิสระ ทั้งด้านการบริหาร (Administrative) การคลัง (Fiscal) และการเมือง (Political) 3) การโอนอำนาจ (Devolution) อำนาจภายใต้แนวคิดการถ่ายโอนอำนาจ สะท้อนให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากที่สุดมักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามามีบทบาทหรือ การแทรกแซงการทำงานขององค์กรจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัด (Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S., 1989) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยได้มีการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาในพื้นที่ของตนเอง (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550(2007) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560(2017)

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย ด้านการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร ด้านการส่งเสริมการศึกษา ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ



2.บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท (De Soto, J. (1989). ดังนี้

(1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน. (Constitution of the Kingdom of Thailand, (2017)

(2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจรูปแบบธุรกิจ (business-type enterprises) ที่ท้องถิ่นเป็นเจ้าของและดำเนินงานโดยท้องถิ่น กิจกรรมในรูปแบบนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธุรกิจ จากค่าธรรมเนียมการให้บริการ หรือกิจกรรมการจัดบริการ สาธารณะ ซึ่งกิจการในรูปแบบธุรกิจนี้จะแตกต่างจากบริการสาธารณะของท้องถิ่นประเภทอื่นเพราะมักเป็นบริการสาธารณะที่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้และสามารถหารายได้และมีกำไร ซึ่งกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะเหล่านี้มักแยกออกจากกิจกรรมโดยทั่วไปของท้องถิ่น ด้วยเหตุผลทางบัญชีเพราะมีเงินทุนสำหรับการดำเนินงานแยกออกจากการบริหารจัดการโดยปกติของท้องถิ่น (Charlie, 1989)

(3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา สามารถหลอมรวมทุกกลุ่มในสังคมให้นำสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต และเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

(4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรมวัฒนธรรมองค์กรคือ มุมมองหรือวิธีการศึกษาพฤติกรรมในองค์กร มุมมองในการทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้น วัฒนธรรมองค์กรอ้างตามแนวคิดทฤษฎี คือการพยายามคาดเดาลักษณะหรือพฤติกรรมการแสดงออกขององค์การและคนใน องค์การนั่นเอง (Steven, 2004)

วิชาญ ฤทธิธรรม และวีรศักดิ์ บำรุงตระกูล ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และการจัดการ บริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและมีความมีเอกภาพของประเทศ โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ(Ritthitham W. & Bamrungrta W.,(2021)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านตัวชี้วัดจำนวนมากมีเงื่อนไขการประเมินด้วยซึ่ง วรรณวิภา ไตลังคะ และคณะ (Tailangkha W. et al ,(2022) เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลางจะต้องมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

1) ราชการบริหารส่วนกลางแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุน ผู้สอนงาน ผู้ฝึกอบรม ลดการแสดงบทบาทของผู้ควบคุมหรือผู้ตรวจสอบ เป็นพี่เลี้ยงที่ดี

2) ควรลดความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารท้องถิ่นปัจจุบันผู้บริหารยังปฏิบัติงานโดยขาดความเป็นอิสระ



3) ท้องถิ่นต้องมีแผนปฏิบัติการรองรับการถ่ายโอนแต่ละภารกิจของตนเอง เพื่อสามารถมองเห็นภาพการดำเนินงานก่อนรับโอน

4) คลังต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง จะส่งผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและทันเวลา

5) ส่งเสริมความยั่งยืนในการพัฒนาท้องถิ่นโดยการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม

สรุปเมื่อวิเคราะห์ภารกิจในการบริหารพื้นที่ปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ประกอบไปด้วย 1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย 2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ 3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา 4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม บริการสาธารณะบางประเภทรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบ เนื่องจากกิจการประเภนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนและเป็นความต้องการร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศ

ปัญหาอุปสรรค ต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในท้องถิ่นระดับต่างๆ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรอันเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2545 การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่มีองค์กรซึ่งมีอาณาเขต มีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเอง มีประชาชน มีอำนาจหน้าที่มีรายได้ตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชนซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทนของประชาชน (Puangnam. K. (2011)

ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของระเบียบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานตามโครงการถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนมาก ยุ่งยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่ขาดความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรล่าช้า แต่มีการถ่ายโอนภารกิจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ซึ่งทำให้เกิดเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Office of the Commission on Decentralization to Local Administrative Organizations, 2002)

การแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อลดสภาวะการรวมศูนย์ของอำนาจ และกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุม รวมถึงกระจายอำนาจการบริหาร และตัดสินใจให้กับ



ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลัก ต่อการตัดสินใจในการปกครองตนเอง เพื่อสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นมิติ และรูปแบบของการบริหาร และพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กร ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชน หรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทนำเสนอ นโยบาย ตรวจสอบ และบริหารจัดการ/พัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าว ไม่เป็นเพียงการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่น แต่มีผลต่อพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน (Tanchai. W. (2014).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่น ที่ชัดเจน โดยหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมาย ตามที่กฎหมายกำหนด (Chaiyon. P. (2014)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ผู้ที่ผลักดันและสนับสนุนให้เกิด อบจ. คือจอมพลป. พิบูลสงคราม ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคู่กันไป แนวความคิดที่เสนอ และใช้เป็นเหตุผลหลักในการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง อบจ. ทำหน้าที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งประชาชนและผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองการปกครองมักจะมองว่า อบจ. ไม่มีความจำเป็นมากนัก หากมีการยุบเลิก อบจ. ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ส่วนงบประมาณที่นำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการของ อบจ. สามารถนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติคงจะเป็นไปได้ยากกับการยุบเลิก อบจ. ดังเช่น อับดุลเลาะ สะตะ (Sada A. (2007). ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า มีความเห็นสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักรัฐศาสตร์ที่มองว่า อบจ. ยังมีความจำเป็นและมีความสำคัญ เพียงแต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ให้เหมาะสมตามกาลเวลา รวมถึงราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวให้เล็กลง และให้ อบจ. มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนมาจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่มีภาพพจน์ที่ดีต่อ อบจ. และมองเห็นว่าอบจ. เป็นหนึ่งองค์กรที่มีประโยชน์ต่อประชาชนและต่อท้องถิ่น ในยามที่ประชาชนเดือดร้อนหรือมีปัญหาที่ต้องการได้รับการแก้ไขโดยด่วนก็ยังมี อบจ. เป็นที่พึ่ง กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าอบจ. เป็นหน่วยงานที่ประชาชนสามารถเข้าไปขอความช่วยเหลือได้ พนักงานและผู้บริหารระดับสูงของ อบจ. ก็ยังเป็นคนภายในท้องถิ่นที่สามารถสื่อสารให้เข้าใจกันได้ ซึ่งต่างจากระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่ประชาชนมีความรู้สึกกลัว ไม่กล้าขัดหรือไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีเท่า อบจ. (Samrit N.(2015)

องค์การบริหารส่วนตำบล สภาพปัญหา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการกิจกรรมตามกฎหมาย ด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถ้าเริ่มต้นจากการที่มีกฎหมายรองรับ และเป็นภารกิจที่สำคัญในการ



กระจายอำนาจ ยึดตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (ปรับปรุง ฉบับที่ 7) มาจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2564 (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปรับปรุงฉบับที่ 7), 2562) เป็นเวลานานถึง 27 ปีพลวัตของโลกและสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และข้าราชการพนักงานประจำ ต้องเสริมสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพราะระบบต่าง ๆ ของสังคมเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นไม่ว่าจะเป็นระเบียบวิธี กลยุทธ์ หรือการปรับยุทธศาสตร์ของการบริหารบ้านเมืองเพราะจุดมุ่งหมายสูงสุดคือ ความอยู่ดีและความผาสุกของประชาชน (Sasithonsaowapa. N.(2017).

วิชาญ ฤทธิธรรม และวีรศักดิ์ บำรุงตา ได้ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล: บริบททั่วไป, สภาพปัญหา และแนวคิดที่ควรปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น ปกติต้องปฏิรูปตามสาเหตุและสภาพแห่งปัญหา แต่ในข้อเสนอ นอกจากสภาพแห่งปัญหายังมีสาระสำคัญอื่นที่ควรปฏิรูปรวมอยู่ด้วย Ritthitham W. & Bamrungrta W.,(2021). กล่าวคือ

1. ปฏิรูปและปรับปรุง ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย ให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ ในส่วนที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมาย
2. เพิ่มเติมเงินอุดหนุนให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
3. ปรับปรุงการจัดสรรรายได้ที่มาจากภาษีอากร ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นรวมทั้งสัดส่วนภาษีต่าง ๆ ควรปรับปรุงให้สมดุล
4. ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบเสมือนหนึ่งว่าประชาชนเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. กำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมปัจจุบันและควรเป็นมาตรฐานเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งค่าตอบแทนด้วย
6. ควรกำหนดให้มีหนึ่งตำบล หนึ่งองค์กรเท่านั้น เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล
7. ควรแก้ปัญหาเรื่องการทับซ้อน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องที่ให้ชัดเจน

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มุ่งหวังการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพสูงนั้น ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์เชิงรุกสามารถนำแนวความคิดมาปรับใช้ในองค์กรได้อย่างเหมาะสม ซึ่งต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์แนวคิดที่เป็นหลักสำคัญ คือ การบริหารเชิงรุก การบริหารมีจุดมุ่งหมายในใจ การทำงานตามลำดับความสำคัญการฉีกกำลังประสานความต้องการ และเห็นต่างของกลุ่มชนในท้องถิ่น การทำงานบริการควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบเสมือนหนึ่งว่าประชาชนเป็นเจ้าของ รวมทั้งการปฏิรูปปรับปรุงแก้ไขข้อปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ แต่สิ่งที่สำคัญเหนืออื่นใด มนุษย์มีชีวิตจิตใจมิใช่เครื่องจักร บุคลากรขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีคุณธรรม จริยธรรม ดำรงอยู่ในจิตเพื่อเป็นเครื่องจรรโลง และยึดเหนี่ยวจิตใจเพราะคุณธรรม จริยธรรมไม่เคย



ล้าสมัยใช้ได้กับทุกองค์กร ทุกสถานที่ ทุกเวลา การบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนตำบลย่อมเกิดประสิทธิผลสูงสุดแน่นอน Ritthitham W. & Bamrungra W.,(2021).

เทศบาล จุดเริ่มต้นของการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยประเทศไทยได้จัดตั้งเทศบาล (municipality) ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ในสมัยรัฐบาลคณะราษฎร ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เทศบาล แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร (city municipality) เทศบาลเมือง (town municipality) และเทศบาลตำบล (sub district municipality) ตามขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้ (ธฤณ รอดรักษา, 2553) และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2543 การจัดตั้งเทศบาล 3 ระดับนั้น ได้จำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ คือ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด สามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับ หรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ ที่เลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะต่างๆ ดังนี้

1) หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 50, มาตรา 53 และมาตรา 56 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2543 สำหรับในส่วนหนึ่งของเทศบาลเมือง มีภารกิจอำนาจ หน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ กล่าวคือโดยให้มีการยกเลิกมาตรา 52 (ยกเลิกทั้งมาตรา) และกำหนดให้ใช้มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายของเทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ คือ (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

- 2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ธนกรณ์ พูนปัญญาศุภกิจ ได้ศึกษาคุณภาพการบริหารราชการของเทศบาลเมือง ในจังหวัดปทุมธานี, Poonpinyosak D.(2021) พบว่ามีปัญหา และอุปสรรค ดังนี้

1) อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายของพ.ร.บ. เทศบาล ว่าด้วยเรื่องของ กฎหมาย ระเบียบที่มีข้อจำกัด ขาดความยืดหยุ่น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เทศบาลมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจได้อย่างเหมาะสม มากขึ้น

2) งบประมาณ ขั้นตอนในการเบิกจ่ายงบประมาณมีความล่าช้า งบประมาณมีอย่างจำกัด ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีจำนวนมากได้



3) การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนยังขาดความตระหนักในส่วนของการรับผิดชอบร่วมกัน การขาดความรู้ ความเข้าใจในปัญหาของตนเอง ไม่เข้าใจในสิทธิ หน้าที่ของตนเองอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากปัญหาเรื่องของการปากท้อง ทำให้ขาดความสนใจ ความตระหนักในการเข้ามามีส่วนร่วม และอาจมองว่าไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง หรือตอบสนองความต้องการเรื่องการทำมาหากินไม่ได้

4) การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการของเทศบาล ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ทุกส่วนงานต้องมีการบูรณาการ การทำงานอย่างสอดคล้องกัน และที่สำคัญคือ ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานจากการบูรณาการร่วมกัน ทุกครั้ง เพื่อนำมาปรับปรุง แก้ไขในครั้งต่อไป

5) การพัฒนาองค์กรให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย ยังขาดความเหมาะสมในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริการ

ประชาชนหรือที่ถูกรเรียกว่าพลเมืองนี้มีนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับนักวิชาการในประเทศไทยที่สำคัญได้แก่ Bank J.A (ED) (2004) , Davies G. and Riley(1999) อธิบายว่า พลเมือง หมายถึง ผู้ที่เป็นสมาชิกของรัฐที่ปฏิบัติและยอมรับความถูกต้อง เห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม และยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น ยอมรับความหลากหลายของสังคมดังนั้นพลเมืองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐ ความมั่นคง การมีเสถียรภาพของรัฐและการส่งเสริมพัฒนารัฐให้เจริญก้าวหน้า ต้องอาศัยพลเมืองของรัฐ เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งด้วยเหตุนี้รัฐทุกรัฐจึงประสงค์ที่จะให้คนในรัฐหรือสมาชิกของรัฐมีความเป็น “พลเมือง” มีคุณลักษณะของการเป็นพลเมือง เพื่อช่วยกันส่งเสริมการดำรงอยู่

สัมพันธ์ รอดพึงครุฑ และคณะ ได้ศึกษาจิตสำนึกความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยพบว่าสิ่งที่มีความสำคัญอีกอย่างก็คือจิตสำนึกความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นคุณลักษณะของบุคคลที่ประกอบด้วยกรยึดมั่นในสิ่งถูกต้องดีงาม การให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม การนำหลักการประชาธิปไตยมาใช้อย่างเคร่งครัด และการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างมีสำนึก ซึ่งคุณลักษณะสำคัญต่างๆ เหล่านี้สามารถที่จะจัดให้มีกระบวนการและแนวทางในการสร้างและส่งเสริมให้เกิดขึ้นในตัวบุคคล และสามารถแสดงออกด้วยการประพฤติปฏิบัติได้ตลอดเวลาโดยภาคประชาชนจะไม่คาดหวังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างเพียงอย่างเดียวหน้าที่ของพลเมืองก็จะต้องมีจิตสำนึกความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย คือไปเลือกตั้งเลือกคนดีเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางและการวางแผน พัฒนา ร่วมกัน และที่มีความสำคัญมากที่สุดคือการมีส่วนร่วมในการ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตรวจสอบและติดตามประเมินผล ร่วมกับรับผลประโยชน์ ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (Rodpuengkrut S. et al. (2021).

สรุปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลในระดับต่างๆ มีปัญหาคล้ายๆ กัน เช่น



องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำหน้าที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งประชาชนและผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองการปกครองมักจะมองว่า อบจ.ไม่มีความจำเป็นมากนัก หากมีการยุบเลิก อบจ. ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ส่วนงบประมาณที่นำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการของ อบจ. สามารถนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น นักรัฐศาสตร์ที่มองว่า อบจ. ยังมีความจำเป็นและมีความสำคัญ เพียงแต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ให้เหมาะสมตามกาลเวลา รวมถึงราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวให้เล็กลง และให้ อบจ.มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนมาจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบล สภาพปัญหาและแนวคิดที่ควรปฏิรูปการปฏิรูปองค์กรใดนั้น ปกติต้องปฏิรูปตามสาเหตุและสภาพแห่งปัญหา เช่น ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ เงินอุดหนุนที่ยังไม่เพียงพอการจัดสรรรายได้ที่มาจากภาษีอากร ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นรวมทั้งสัดส่วนภาษีต่าง ๆ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้บริหาร ปัญหาเรื่องการทับซ้อน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างเทศบาล และ อบต.

เทศบาล ปัญหาที่พบ เช่น อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายของพ.ร.บ. เทศบาล ว่าด้วยเรื่องของ กฎหมายระเบียบ งบประมาณ ขั้นตอนในการเบิกจ่ายงบประมาณมีความล่าช้า งบประมาณมีอย่างจำกัด ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีจำนวนมากได้ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการส่งเสริมระบบการบริหารกิจการของเทศบาล ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ทุกส่วนงานต้องมีการบูรณาการ การทำงานอย่างสอดคล้องกัน การพัฒนาองค์กรให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย ยังขาดความเหมาะสมในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริการ

การที่จะพัฒนากระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกับความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับประกอบไปด้วย อบจ. อบต.และเทศบาลในระดับต่างๆ ข้อเสนอแนะที่ควรไปปรับปรุง

1.ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต้องปรับปรุงให้เหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ตั้งแต่การกระจายอำนาจ อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติของผู้บริหาร เป็นต้น

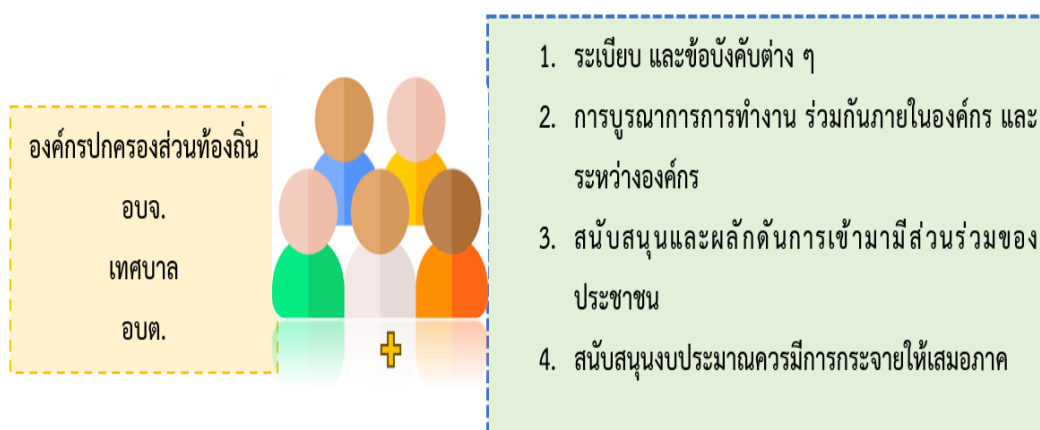
2.การบูรณาการการทำงาน ร่วมกันภายในองค์กร และระหว่างองค์กร เช่น การขอสนับสนุนและขอความร่วมมือจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ที่มีการบูรณาการข้อมูล บูรณาการงบประมาณ อาทิเช่น ร่วมกันซื้อรถดับเพลิงใช้ร่วมกัน

3.สนับสนุนและผลักดันการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนร่วมติดตามประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.งบประมาณควรมีการกระจายงบประมาณให้เสมอภาค อาทิเช่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณล้นเหลือ คืองบประมาณมีมากกว่าความเดือดร้อนของประชาชน นั่นก็คือประชาชนในเขตการบริหารมีความสมบูรณ์ในระบบสาธารณูปโภคแล้ว มีความเห็นว่าเงินภาษีที่จ่ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ได้นำงบประมาณไปใช้อย่างเหมาะสม ในแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการชี้แจงการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่ประชาชนทราบ ควรมีการแต่งตั้งตัวแทนจากภาคประชาชนเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนสามารถรับรู้ถึงการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า นั้น งบประมาณ เป็นปัจจัยสำคัญเพราะหากท้องถิ่นมีรายได้น้อยการพัฒนาจะไม่ก้าวหน้า ดังนั้น ท้องถิ่นต้องพยายามพัฒนาการจัดการและจัดเก็บรายได้ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่จำนวนมากมิใช่รอรับเงิน สนับสนุนเงินอุดหนุนจากรัฐฝ่ายเดียว อธิบายตามรูปด้านล่าง



ภาพที่ 1 แสดง ข้อเสนอแนะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับประกอบไปด้วย อบจ. อบต.และเทศบาล

สรุป

เมื่อวิเคราะห์ภารกิจในการบริหารพื้นที่ปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ประกอบไปด้วย 1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย 2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ 3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา 4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลในระดับต่างๆ มีปัญหาคล้ายๆ กัน เช่น อบจ.ไม่มีความจำเป็นมากนัก หากมีการยุบเลิก อบจ. ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ส่วนงบประมาณที่นำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการของ อบจ. สามารถนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล สภาพปัญหาและแนวคิดที่ควรปฏิรูปการปฏิรูปองค์กรใดนั้น ปกติต้องปฏิรูปตามสาเหตุและสภาพแห่งปัญหา เช่น ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ เงินอุดหนุนที่ยังไม่เพียงพอการจัดสรรรายได้ที่มาจากภาษีอากร ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นรวมทั้งสัดส่วนภาษีต่าง ๆ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้บริหาร และเทศบาล ปัญหาที่พบ เช่น อำนาจ หน้าที่



ตามกฎหมายของพ.ร.บ. เทศบาล ว่าด้วยเรื่องของ กฎหมาย ระเบียบ งบประมาณ ขั้นตอนในการเบิกจ่าย งบประมาณมีความล่าช้า งบประมาณมีอย่างจำกัด ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีจำนวนมากได้ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการส่งเสริมระบบการบริหารกิจการของเทศบาล ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ทุกส่วนงานต้องมีการบูรณาการ การทำงานอย่างสอดคล้องกัน

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

สามารถสรุปกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกับความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย พบว่า การกีดกันในการบริหารพื้นที่ปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และแนวทางที่เหมาะสมต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้ดังนี้คือ การพัฒนาองค์กรให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย ยังขาดความเหมาะสมในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริการ การที่จะพัฒนาระบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กับความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับประกอบไปด้วย อบจ. อบต.และเทศบาลในระดับต่าง ข้อเสนอแนะที่ควรไปปรับปรุง

1.ปรับปรุงระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต้องปรับปรุงให้เหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน

2.การบูรณาการการทำงาน ร่วมกันภายในองค์กร และระหว่างองค์กร เพื่อความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.สนับสนุนและผลักดันการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนร่วมติดตามประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของประชาชน

4.เพิ่มหรือมองหางบประมาณควรมีการกระจายงบประมาณให้เสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการบริหารและกระจายงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาระบบสาธารณูปโภค

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต.กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.*
- คนสธิต มังกรแก้ว(2551).*รายงานการวิจัยความคิดเห็นของประชาชนและบุคลากรท้องถิ่นที่มีต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา,ได้รับทุนวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551*
- ชานนท์ ทองสุกมาก,(2563).บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, *วารสารกฎหมายนิติพัฒน์* 9(1), 72-90
- ณัฐภัทร์ สัมฤทธิ์,(2563).การรับรู้เกี่ยวกับหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 8 (3),1-9



- ดาวนภา เกตุทองม(2558).การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น, *วารสารวารสาร มจร เพชรบุรี*
ปริทรรศน์, 3(2),45-57
- ธฤณ รอดรักษา. (2553). คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา
เทศบาลนครสมุทรสาคร. *วารสารวิทยบริการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 21(3), 92-106.
- ธนกรณ์ พูนบุญญศักดิ์.(2564).คุณภาพการบริหารราชการของเทศบาลเมือง ในจังหวัดปทุมธานี,
วารสารวิชาการ สถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิค, 7(1) 196-207
- ณัทกวี ศิริรัตน์ และคณะ,(2564).องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การบริการสาธารณะ, *วารสารวิชาการ*
มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, 12(1)131-142
- นิพนธ์ ศศิธรเสาวภา. (2560). *ภาวะผู้นำกับการปกครองท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 1).กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
แห่งมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตาม*
เจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. ใน วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขา
นิเทศศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560)
- วรรณวิภา ไตลังคะ และคณะ(2565),การถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: สภาพการณ์
ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้มในอนาคต, *วารสารศิลปการจัดการ*, 6(4),2009-2023
- วิชาญ ฤทธิธรรม และวีรศักดิ์ บำรุงตา, (2564),องค์การบริหารส่วนตำบล: บริบททั่วไป, สภาพปัญหาและ
แนวคิดที่ควรปฏิรูป, *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์*, 8(5),1-16
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
พระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี. รายงานการติดตามผลการดำเนินโครงการถ่ายโอนงานกิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545
- สุทินันท์ สุวรรณวิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุลม.(2564). การกระจายอำนาจการปกครอง, *วารสารมหา*
จุฬานาครทรรศน์, 8(5),123-134
- อับดุลเลาะ สะตะ (2550).*การพัฒนารูปแบบการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า*,
(วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต). ยะลา: มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.
- Bank.J.A. (ED). (2004). *Diversity and Citizenship Education : Global Perspectives*. San
Francisco,CA: John Wiley Sons.
- Charlie B. Tyer. (1989). “Municipal Enterprises and Taxing and Spending Policies:
Public Avoidance and Fiscal Illusions”. *Public Administration Review*.



- 49(3),229-230. [Online]. From: <https://www.jstor.org/stable/977004>
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550(2007)
- Constitution of the Kingdom of Thailand, (2017). *Royal Gazette*, Volume 134, Section 40 Kor (6 April 2017).
- De Soto, J. (1989). *Droit administrative: Theorie generale du service public*. Paris: Edition Montchrétien.
- Davies G. and Riley. (1999). *Good Citizenship and Educational Provision*. U.S.A. and Canada :Garland Inc
- Yapukdee, S. (2022). The Transferring Mission to Local Administrative Organization: The Progress and Problems in Mission Transfer. *Interdisciplinary Academic and Research Journal*, 2(3), 263–278. <https://doi.org/10.14456/iarj.2022.36>

Translated Thai References

- Chaiyon. P. (2014). *Decentralization of Local Government: A Study of People's Willful Self-Government at Provincial Level*. in Master of Laws thesis Jurisprudence. National Institute of Development Administration.
- Kettong D.,(2020), Decentralization to local government organization, *JOURNAL OF MCU PHETCHABURI REVIEW*, 3(2),45-57
- Mangkornkaew K. (2008). *A research report on the opinions of people and local personnels Influencing decentralization in Chachoengsao Province*, receiving research grants from Rajanagarindra Rajabhat University. Fiscal Year 2008
- Office of the Commission on Decentralization to Local Administrative Organizations Office of the Permanent Secretary, Prime Minister's Office Report on the implementation of the project transfer of public service activities to local government organizations for the fiscal year 2002.
- Poonpinyosak D.(2021). Quality of the Public Administration of the Town Municipality of Pathum Thani Province, *The Journal of Pacific Institute of Management Science*, 7(1) 196-207
- Puangngam. K. (2011). *Local government in Thailand*. Principles and new dimensions in the future. Bangkok: Winyuchon.



- Ritthitham W. & Bamrungta W.,(2021). Subdistrict Administrative Organization the General Content, Statement of problems, and Guidelines to reform, *Journal of MCU Nakhondhat*, 8(5),1-16
- Rodpuengkut S. et al. (2021). Citizenship Mindedness in Democracy, *Journal of Humanities and Social Sciences Uttaradit Rajabhat University* 8(2),151-162
- Rodraksa. T. (2010). The quality of public sector management of local administrative organizations. A case study of Samut Sakhon City Municipality. *Journal of Academic Resources, Prince of Songkla University*, 21(3), 92-106.
- Sada A. (2007). *Development of Provincial Administrative Organization Model in the Next Decade*, (Master's Thesis). Yala: Yala Rajabhat University.
- Sasithonsaowapa. N.(2017). *Leadership and Local Government*. (Print No. 1).Bangkok: Suan Sunandha Rajabhat University Press
- Sirirat N.,et al (2021). The Local Administration : Public Service Administration, *Academic Journal of Phetchaburi Rajabhat University*, 12(1)131-142
- Suwunwijitr S.& Tasawiwatkul B.,(2021), Regime Decentralization, *Journal of MCU Nakhondhat*, 8(5),123-134
- Steven, J. Ott. (2004). “Understanding Organizational Culture,” in Shafritz, M. Jay & Hyde, C. Albert. *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning. pp.315-326.
- Samrit N.(2015).Perceptions of Functions of Provincial Administration Organization, *Local administration Journal*, 8 (3),1-9
- Tongsukmak C.(2020), The Roles and Authorities of Local Administrative Organizations in Promoting and Protecting Geographical Indications according to the Principles and Relevant Laws, *NITIPAT NIDA Law Journal*, 9(1), 72-90
- Tailangkha W. et al (2022). Transferring the Social Missions to Local Government Organization: Conditions, *Obstacles, and Future Trends Journal of Arts Management*, 6(4),2009-2023
- Tanchai. W. (2014). *Decentralization of power and democracy in Thailand*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

