



การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในศตวรรษที่ 21

Thai Local government in the 21st century

พระครูธรรมศุต (สุทธิพนธ์ สุทธิวชิโร)

Phrakhrudhammakut Suttipod Sutdhivajano

พระครูโสภณธรรมโชติ

Phrakrusophonthammachot

สลาวีวรรณ ทัพทวี

Sarareewan Tubtawee

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University.

Email: suttipod555@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย หลังจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องในด้านจัดการตามหลักของการกระจายอำนาจ ของรูปแบบปกครองการตามระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในศตวรรษที่ 21 นั้น กลุ่มผู้ศึกษาเห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำหลักการมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินการ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement: e-GP) การจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า ในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงาน และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง มีประสิทธิภาพประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต และประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การพัฒนาในทุกระดับต้องมีการเพิ่มทักษะด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม ทักษะด้านสารสนเทศ สื่อ และเทคโนโลยี ทักษะด้านชีวิตและอาชีพซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุค เพื่อการให้บริการสาธารณะที่ดีกับประชาชน รวมไปถึงความเป็นอยู่ของประชาชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละชุมชน แต่ละท้องถิ่นที่มีการสืบทอดกันมาตั้งแต่โบราณ

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย; ศตวรรษที่ 21



Abstract

Education in local government in Thailand After the change in Thai politics and governance from 1932 to the present, it can be seen that there has been a continuous improvement in management according to the principle of decentralization. Of the democratic form of government Local government in Thailand in the 21st century, the study group saw that Local government has applied the principles in its operation. Electronic Government Procurement (e-GP) Procurement that takes into account the purpose of use is important, which will create cost-effectiveness. To spend money Operations are planned and performance appraisals are carried out to enable procurement. effective efficiency as well as in order to comply with the principles of good governance, the public sector is encouraged to participate in the inspection of government procurement This is one measure to prevent corruption problems. And misconduct in government procurement Development at all levels requires increased learning and innovation skills. Information, Media and technology skills, Life and career skills that play an important role in the development of the country. Local government which has changed according to the era to provide good public service to the people join to the well-being of the local wisdom people tradition and beautiful local culture is unique to each community. Each region has been inherited since ancient times.

Keyword: government; Thai local; 21st century

บทนำ

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันเป็นยุคที่โลกมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว อันสืบเนื่องมาจากการใช้เทคโนโลยีเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ ของทุกภูมิภาคของโลกเข้าด้วยกัน กระแสการปรับเปลี่ยนทางสังคมที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 ส่งผลต่อวิถีการดำรงชีพของสังคมอย่างทั่วถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความตื่นตัวและเตรียมพร้อมในการจัดการเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อมให้ประชาชน มีทักษะสำหรับการดำรงชีวิตในโลกในศตวรรษที่ 21 ต่างจากศตวรรษที่ 20 และ 19 โดยทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 ที่สำคัญคือ ทักษะการเรียนรู้ (Learning Skill) ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนในประเทศ มีความรู้ความสามารถ และทักษะจำเป็น ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยสนับสนุนที่จะทำให้ประชาชนในประเทศมีการพัฒนาไปตามสากลโดยเฉพาะทักษะด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม จะเป็นตัวกำหนดความพร้อมของประชาชนในเขตปกครองทุกระดับเข้าสู่โลกการทำงานที่มีความซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน (วิจารณ์ พานิช, 2562) ได้แก่ ความริเริ่มสร้างสรรค์และนวัตกรรมความคิดอย่างมีวิจารณญาณและการแก้ปัญหา การสื่อสารและการร่วมมือ ทักษะด้านสารสนเทศ สื่อและเทคโนโลยีเนื่องด้วย ในปัจจุบันมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อและเทคโนโลยีมากมาย ประชาชนในประเทศจึงต้องมีความสามารถในการแสดงทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณและปฏิบัติงานได้หลากหลายโดยอาศัยความรู้ในหลายด้าน ดังนี้ ความรู้ด้านสารสนเทศ ความรู้เกี่ยวกับสื่อ ความรู้ด้านเทคโนโลยี ทักษะด้านชีวิตและอาชีพ ในการดำรงชีวิตและทำงานในยุคปัจจุบันให้ประสบความสำเร็จ ประชาชนในประเทศจะต้องพัฒนาทักษะชีวิตที่สำคัญดังต่อไปนี้ ความยืดหยุ่นและการปรับตัว การริเริ่มสร้างสรรค์และเป็นตัวของตัวเอง ทักษะสังคมและสังคมข้ามวัฒนธรรม การเป็นผู้สร้างหรือผู้ผลิต (Productivity) และความรับผิดชอบเชื่อถือได้ (Accountability) ภาวะผู้นำและความรับผิดชอบ (Responsibility)

การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่ามีความสำคัญยิ่งซึ่งเป็นหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือการกระจายอำนาจสู่ฐานราก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม และอยู่ใกล้ประชาชนมากที่สุด (โกวิทย์ พวงงาม, 2555) การพัฒนาในศตวรรษที่ 21 ทางกรปกครองท้องถิ่น จึงต้องหลักการมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินการ โดยเฉพาะเรื่องภารกิจและพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด การแก้ไขปัญหาหารายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหาร การพัฒนาพื้นที่ และการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน เนื่องจากปัญหาการแบ่งรายได้ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลจากส่วนกลางและภูมิภาคมีมากและไม่สู้จะมีมาตรฐาน ในขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนี้ก็ดูจะน้อยเกินไป (รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2547) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครอง ให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่ามันมีความ การพัฒนาประชาชนของตนเองในทุกระดับต้องมีการเพิ่มทักษะด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม ทักษะด้านสารสนเทศ สื่อ และเทคโนโลยี ทักษะด้านชีวิตและอาชีพซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุค ตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการพัฒนาประเทศไทยให้สมดุลทั้งทางวัตถุและจิตใจควบคู่กันไปให้ “คุณธรรมนำการพัฒนา” สร้าง “สังคมคุณธรรม” ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และประเทศไทย 4.0

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Local Government การปกครองส่วนท้องถิ่น คือหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้นักปราชญ์ทั้งหลายอาจจะแยกออกเป็นลักษณะต่าง เช่น การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ การมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีความเป็นอิสระของการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2526)

โกวิทย์ พวงงาม การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2555)

วิเชียร ต้นศิริคชกุล การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ภายในชุมชนตามขอบเขตอำนาจที่ได้รับจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง โดยจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ (วิเชียร ต้นศิริคชกุล, 2563) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญประชากรหรือขนาดพื้นที่
2. ต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้ แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่สอง สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายให้อำนาจรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม สามารถกำหนดงบประมาณในการบริหารตามอำนาจหน้าที่ของตน และตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ภายในชุมชนขึ้นอยู่กับขนาดและพื้นที่ในการบริหาร

รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ไปตามขนาดของพื้นที่และประชากรของที่ต่าง ๆ โดยทั่วไปการจัดโครงสร้างรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การออกแบบโครงสร้างรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีโครงสร้างรูปแบบอย่างไร ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ (วุฒิสภา ต้นไชย, 2543) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักการหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. การจัดโครงสร้างตามรูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งโดยทั่วไปการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นหลัก ๆ จะคล้ายกับระบบรัฐสภา กล่าวคือ มีการแยก เป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร

2. การจัดโครงสร้างรูปแบบตามสภาพพื้นที่และลักษณะชุมชน เป็นการจัดรูปแบบโดยคำนึงถึงสภาพของพื้นที่และลักษณะชุมชนประกอบกัน เช่น พื้นที่ชนบทและชุมชนเมือง

3. การจัดโครงสร้างรูปแบบตามนโยบายรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศถือว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐ ดังนั้น จึงเป็นสิทธิของรัฐที่จะปรับเปลี่ยนได้ตามที่รัฐเห็นสมควร นอกจากนี้ยังมีการแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบ คือ

- 1) รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

2. เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

- 2) รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงทางการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ

1. กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2. เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

จะเห็นได้ว่า การกำหนดรูปแบบขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามการจัดโครงสร้างซึ่งมีตามรูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร ตามสภาพพื้นที่และลักษณะชุมชนเป็นการจัดรูปแบบโดยคำนึงถึงสภาพของพื้นที่ และตามนโยบายรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศถือว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐ ในส่วนของประเทศไทยได้แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษ



นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความสนใจเกี่ยวกับภาพรวมของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย อันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา โดยเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความเป็นชุมชนเมือง เทศบาลจึงมีลักษณะการทำงานใกล้ชิดกับประชาชนและมีประเด็นต่าง ๆ ไว้ (พงศ์โพยม วาศภูติ, 2564) 5 ประเด็นดังต่อไปนี้

1) เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยองค์กรแรก มีประวัติความเป็นมาจากพระราชดำริของล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงรับทราบจากพวกราชวงศ์ต่างประเทศที่มักจะติเตียนว่าพระนครยังสกปรกและไม่มิดนันทนาการ จึงมีผู้กราบทูลให้จัด “มุนิซิเปอล” แต่ทรงโปรดให้เริ่มต้นที่ “สุขาภิบาล” ก่อน เพื่อให้ทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายประชาชนค่อย ๆ เรียนรู้การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นของใหม่ จากนั้นก็มีวิวัฒนาการเรื่อยมาผ่านรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 (ทรงทดลองระบบเทศบาลในเมืองจำลอง “ดุสิตธานี”) และรัชกาลที่ 7 (ทรงเตรียมร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาล) จนมาประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เมื่อหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง กฎหมายฉบับนี้

มีการปรับปรุงแก้ไขมาจนบัดนี้ถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2552)

2) เทศบาลเป็นท้องถิ่นไทยรูปแบบเดียวที่แบ่งออกเป็น 3 ขนาด หรือ 3 ประเภท การจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามจำนวนและความหนาแน่นของประชากร เศรษฐกิจ และศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมี 3 ประเภท (สามารถเปลี่ยนแปลง ยุบ คบรวม หรือเลื่อนขึ้นลงได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด) ปัจจุบันมีเทศบาลตำบล 2,247 แห่ง เทศบาลเมือง 195 แห่ง และ เทศบาลนคร 30 แห่ง ภาพรวมการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลทั่วประเทศในปัจจุบันน่าจะต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนหนึ่งหมื่นสองพันล้านบาท

3) เทศบาลเป็นที่มาของการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เดิมการเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ หลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว สภาดังกล่าวต้องลงมติเลือกตัวนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น เป็นการเลียนแบบระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เช่นที่เป็นอยู่ในระดับชาติ แต่ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวของเทศบาล มักจะเกิดความวุ่นวายระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา เช่น การซื้อตัวให้ย้ายข้าง การตีรวนเมื่อข้อบัญญัติงบประมาณเข้าสภา ฯลฯ ทำให้รัฐบาลได้เสนอแก้ไขกฎหมายแยกการเลือกตั้งผู้บริหารกับสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงทั้งคู่ พร้อมทั้งวางหลักป้องกันปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตามก็ดี นับเป็นเรื่องแปลกอยู่ไม่น้อยที่มีการนำระบบประธานาธิบดี (Presidential System) มาใช้ปะปนในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยของเรา

4) ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยมีสารพัด

แต่กล่าวเฉพาะเรื่องใหญ่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล คือ (1) การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ บทบาทหน้าที่ที่น้อยเกินไปและซ้ำซ้อนกับกระทรวง กรม จังหวัด และอำเภอ (2) ความซ้ำซ้อนของภารกิจ และพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (3) รายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหาร การพัฒนาพื้นที่ และการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน เนื่องจากปัญหาการแบ่งรายได้ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น (4) การควบคุมกำกับดูแลจากส่วนกลางและภูมิภาค มีมากและไม่สู้จะมีมาตรฐาน ในขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนี้ก็จะน้อยเกินไป



5) แนวโน้มในอนาคตที่ควรจะเป็น (1) ให้เทศบาล (Municipality) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลัก โดยกำหนดภารกิจ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ให้หลากหลาย มีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ (2) ปรับปรุงการเงินการคลังท้องถิ่น ให้เทศบาลมีรายได้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ โดยการกำหนดประเภทภาษีท้องถิ่นเสียใหม่ การแบ่งรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มเติม การจัดสรรเงินระหว่างท้องถิ่น รูปแบบอื่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งจัดเงินอุดหนุนประเภทให้คิดเองทำเองเป็นก้อน (Lump Sum) ให้มากกว่าเดิม (3) ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เพื่อการพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น เช่น การควมรวมระหว่างเทศบาลขนาดเล็กกับเทศบาลขนาดเล็กหรือกับเทศบาลขนาดใหญ่กว่า รวมทั้งการควมรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการควมรวมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลระดับตำบลหรือเมือง (4) สร้างเวทีและเครื่องมือเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของเทศบาลได้มากยิ่งขึ้น เช่น เวทีพลเมือง สภาประชาชน ฯลฯ ให้เกิดความรู้สึว่าการปกครองท้องถิ่นเป็น “ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” อย่างแท้จริงตามปรัชญาของการปกครองตนเองอย่างที่เราควรจะเป็น

จะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้แบ่งการปกครองออกเป็น 2 รูปแบบ และสามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ หลายด้านด้วยกัน

วิวัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มให้สิทธิแก่ราษฎรในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านในปี พ.ศ. 2435 ต่อจากนั้นจึงให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนันอีกทอดหนึ่ง โดยโปรดฯ ให้ทดลองที่บางปะอินก่อนต่อมาในปี พ.ศ. 2440 (ร.ศ.116) ทรงออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันโดยอาศัยเสียงข้างมากของราษฎร (กัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์, 2563)

ได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป แต่การบริหารงานของสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ดำเนินการโดยข้าราชการทั้งหมด จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 เป็นการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 (ร.ศ.124) กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกขึ้นที่ ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร อันถือเป็นสุขาภิบาล แห่งแรกของชาติไทย ปฐมบทแห่งการปกครองท้องถิ่นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และได้ถือเป็นวันท้องถิ่นไทย วันที่ 18 มีนาคมของทุกปี

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล และต่อมาในพ.ศ. 2476 รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยได้ออกกฎหมายจัดตั้งเทศบาล เรียกว่า พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476



โดยจัดให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลซึ่งการก่อตั้งเทศบาลในสมัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้ และเข้าใจในหลักการปกครองตนเอง นอกจากการออกพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้วยังได้มีการนำเอาหลักการสุขาภิบาลมาใช้อีกด้วย เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นรวมทั้งได้มีการตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

นอกจากนี้ยังมีวิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2541) ที่ชัดเจนพิจารณาจากกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งทยอยมีออกมามากมาย ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 มีการตรา พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นๆ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือกำเนิด และมีเนื้อหาสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมากมาย สำคัญได้แก่ การประกาศใช้กฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุด จากรัฐธรรมนูญที่มีมาทั้งหมด สำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการปกครองในท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสากล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นำไปสู่การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัง พ.ศ. 2542 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง จะพบว่ารูปแบบและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังนั้นนักวิชาการหลายท่านจึงถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือต้นกำเนิดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง แม้ว่าในปัจจุบันมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป

จากวิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน ได้มีการกำหนดแนวทางในการกระจายอำนาจให้เป็นรูปธรรมมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองแต่ละรูปแบบเพื่อให้เข้ากับยุคสมัยได้มากที่สุด ทั้งนี้มีการเปลี่ยนแปลงมีการปฏิรูปในส่วนเนื้อหาของแต่หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เปลี่ยนแปลง

การปกครองประเทศของประเทศไทย ได้นำเอาหลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ มาใช้ผสมผสานกัน กล่าวคือ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (สุรชัย เจนประโคน, 2554) ได้กำหนดออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งจัดเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม โดยคณะรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดนโยบาย ดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจ



2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางให้กับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ เพื่อนำนโยบายของส่วนกลางไปปฏิบัติในเขตพื้นที่ต่างๆ ของประเทศเป็นการดำเนินงานตามหลักการแบ่งอำนาจ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ

3. การจัดการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ ประเทศไทยใช้ควบคู่ไปกับหลักการรวมอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในรูปแบบต่างๆ ซึ่งได้กำหนดให้มีในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองโดยยึดอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด โดยมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นสำหรับรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการปกครองต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนการควบคุมหรือกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในท้องถิ่น หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

(2) การจัดระเบียบการปกครองต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(3) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งจะกระทำเฉพาะกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจำนวนน้อยกว่าที่มากจากการเลือกตั้งซึ่งใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

(4) คณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งกระทำเฉพาะกรณีที่จำเป็นตามกฎหมาย

การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามหลักการกระจายอำนาจ และกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล

(3) สุขาภิบาล

(4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ปัจจุบันองค์การปกครองท้องถิ่นไทย จึง มี 5 รูปแบบด้วยกัน คือ

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) เทศบาล มี พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 กับฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

(3) สุขาภิบาล มี พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กับฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

(4) กรุงเทพมหานคร มี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(5) เมืองพัทยา มี พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2523



จะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แต่ละองค์กรทุกระดับได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจ การเข้าถึงประชาชนเพื่อที่จะให้เขาได้มีส่วนร่วมในการปกครองในแต่ละท้องที่ในการกำหนดนโยบาย และการกำหนดทิศทางการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยได้เข้าสู่แนวทางประชาธิปไตยภายหลังการจนถึงช่วงการบริหารปัจจุบัน ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน (อำนาจ บุญรัตน์ไมตรี นิพนธ์ ไตรสรณะกุล, 2558) แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การจัดบริการสาธารณะขั้นมาตรฐานหรือที่เรียกว่า (Standard Public Services) ซึ่งได้มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้ครอบคลุมและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดโดยมีนัยของการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐตั้งนั้น ในระบบมาตรฐานนี้จึงมีการออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานพร้อมทั้งกำหนดกลไกและมาตรฐานการกำกับดูแลหรือแม้กระทั่งการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องปฏิบัติตาม

หลักการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงานโดยชี้มติให้ความยินยอมหรือการรับรองของประชาชนท้องถิ่นดังกล่าวเรียกว่าหลัก Home Rule จากกระแสการกระจายอำนาจในยุคปัจจุบันที่มีส่วนทำให้รูปแบบการจัดการของระบบมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป จากการใช้ระบบการจัดการโดยรัฐบาล (หน่วยงานของรัฐ) และใช้กลไกการกำกับดูแล รวมถึงมาตรการแทรกแซงทางกฎหมายไปเป็นระบบการจัดการขององค์กรอิสระที่ประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาล สมาคมวิชาชีพ ประชาชนผู้ใช้บริการ และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม โดยเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น รวมถึงกระแสการต่อต้านการแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ตลอดจนมีการเปลี่ยนรูปแบบการจัดการควบคุมแบบรวมศูนย์และการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาลเพียงองค์กรเดียว ไปเป็นระบบการควบคุมโดยหน่วยอิสระหลายๆหน่วย ได้แก่องค์กรของรัฐบาล องค์กรร่วมระหว่างท้องถิ่น รัฐบาล องค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรภาคเอกชน ที่ได้รับรองจากภาครัฐ

2. การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practices) ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบบริการได้มีการริเริ่มบุกเบิก ค้นคว้าพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องและจัดให้มีศูนย์กลางการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านการพัฒนาคุณภาพและมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่น จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องการใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมหรือผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม กลไกการปฏิบัติงานของระบบมาตรฐานลักษณะนี้จะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น โดยให้รางวัล ให้การยอมรับ รับรองคุณภาพหรือให้ผลตอบแทนอื่นๆ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนในด้านเทคนิควิชาการ คำปรึกษา เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพบริการของตนเองอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

3. การจัดบริการสาธารณะที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ (Citizen Charter) ระบบเป็นวิธีการสร้างหลักประกันคุณภาพการบริการสาธารณะบังคับโดยรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตราเป็นกฎหมายว่าด้วยระบบประกันคุณภาพการบริการสาธารณะโดยระบบการให้สัญญาแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ (The Citizen Charter Act) ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะตามรูปแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนดและต้องจัดการบริการให้เป็นไปตามสัญญาที่ประกาศหรือให้ไว้ต่อประชาชน

สภาพปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้สรุปปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตย และมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558) พบกับปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ คือ

1. การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่ซ้อนกันทั้ง 2 ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น การเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน

2. การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงและมีความเข้มแข็งนั้น ทำให้เมื่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่ และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหาร ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปรายโดยไม่มีผลลงมติ

3. การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีน้อยเยต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

4. การผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น กฎหมายได้จำกัดวาระของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระติดต่อกันส่งผลให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และนับเป็นการปิดกั้น ทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถและมีประสบการณ์

นอกจากนี้ยังมี (รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์, 2547) สภาพปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ที่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อม และความต้องการของประชาชน และสังคมได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรังกับประเทศชาติจนต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่เป็น 3 ประการหลัก คือ

1) ปัญหาด้านอำนาจของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ (1) ปัญหาด้านอำนาจในการบริหารจัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการได้รับการกระจายอำนาจน้อยเกินไป และปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมาก (2) ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม มีความทับซ้อนกันของ

อำนาจระหว่างราชการ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นต้น

2) ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่ (1) ปัญหาโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ชัดเจน ทั้งยังมีส่วนคาบเกี่ยว หรือเหลื่อมทับกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม (2) ปัญหาด้านการคัดสรร เลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้าสู่อำนาจ

3) ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่ (1) ปัญหาการกำหนดนโยบายและแผน การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และการควบคุม ตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติ (2) ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ที่ ครอบคลุมปัญหาทรัพยากร บุคคล ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ (3) ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหาด้านรายได้ และงบประมาณของ ท้องถิ่น รวมไปถึงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นอีกด้วย

ทั้งนี้ยังปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจนำมาจัดเป็นกลุ่มของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นกลุ่มๆ (ปิณฑธร เอียรชัยพฤกษ์, 2561) ดังนี้

1) ปัญหาทางด้านการบริหารงาน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ประสบปัญหาทางด้านการบริหารงานต่างๆ ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะการกำกับของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การดำเนินงานจะต้องอยู่ภายในกรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของราษฎรได้

2) ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลัง การดำเนินภารกิจต่างๆ กฎหมายต่างๆ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การดำเนินงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

3) ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์การบริหารงานบุคคลบางประการที่ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามหลักการตามระบบคุณธรรมมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ที่มักจะนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกต่ำไม่ตั้งใจที่จะอุทิศตนให้กับการทำงานได้เต็มที่

4) ปัญหาทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

5) การทับซ้อนขออำนาจ การที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค มีส่วนในการบริหารงาน และแม้แต่ว่าท้องถิ่นเองยังมีการทับซ้อนกันอยู่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนตำบล



ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย

6) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษาด้านสาธารณสุข เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังดำเนินการด้านนี้อยู่ส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ปัญหาในการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโครงสร้าง ด้านการบริหารงานองค์กร ด้านประชาชน ด้านงบประมาณ และด้านความซับซ้อนในการดำเนินการ ทุกภาคส่วนต้องมีหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในศตวรรษที่ 21

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในศตวรรษที่ 21 นั้น ได้นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการทำงานหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement: e-GP) จัดทำเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และพัสดุภาครัฐได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้องครบถ้วน ทัวถึงเป็นศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อ และข้อมูลผู้ค้าสำหรับการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ จะเชื่อมต่อข้อมูลกับแหล่งข้อมูลภายนอกที่เกี่ยวข้อง และเป็นรูปแบบในการประมวลด้วยอิเล็กทรอนิกส์ที่ครบกระบวนการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเพิ่มความโปร่งใส ลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ลดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานตามระเบียบ และลดความซ้ำซ้อน รวมไปถึงการบันทึกข้อมูล ซึ่งสามารถติดตามข้อมูลได้แบบ Online Real time ในระบบรวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการเร่งรัดติดตามใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ (อรพินท์ เปรมโพธิ์, 2558) ซึ่งประโยชน์ของระบบ e-GP 6 ประการดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เกิดความโปร่งใสในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และการใช้งบประมาณของรัฐได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สอง ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเนื่องระบบจะเก็บข้อมูลการปฏิบัติงานไว้ทุกขั้นตอน

ประการที่สาม เกิดความสะดวกและความเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกันของผู้ค้า/ผู้รับจ้าง สามารถเข้าร่วมจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ เกิดศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในระดับประเทศที่ทันสมัยเป็นปัจจุบันสามารถสืบค้นข้อมูลได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

ประการที่ห้า กระตุ้นตลาดและเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคเอกชนทำให้เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริงในการเสนอราคา

ประการที่หก ปรับปรุงนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่าทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในศตวรรษที่ 21 ถ้ามีการพัฒนาต่อไปได้จนกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้ว รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไปออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแล



และจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ และการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลังและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมการป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะโดยครบถ้วน สามารถที่จัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร รวมทั้งการดำเนินการร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองก็สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2560 (ปวิญสุตา แสงเกียรติพงศ์, 2560) และการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 เป็นต้นไปมีเหตุผลในการประกาศใช้ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้การแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง มีประสิทธิภาพประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักหลัก ธรรมภิบาลมีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ต้องการแก้ไขปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างให้โปร่งใสอันนำไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ดีกับประชาชน ความเป็นอยู่ของประชาชนภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น เป็นเอกลักษณ์และรากเหง้าของแต่ละชุมชน แต่ละท้องถิ่นที่มีการสืบทอดกันมาตั้งแต่โบราณ ทั้งนี้แต่ละท้องถิ่นจะมีขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อแสดงออกถึงความรัก ความสามัคคี ความผูกพันร่วมกันของคนในท้องถิ่น และรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นไว้



สรุป

จากข้อมูลข้างต้นทั้งหมดที่กล่าวมา ทางกลุ่มผู้ศึกษาเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในศตวรรษที่ 21 ได้มีเพิ่มทักษะในการดำเนินชีวิตหลายด้านด้วยกัน ด้านการเรียนรู้ ทักษะด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม ทักษะด้านสารสนเทศ สื่อ และเทคโนโลยี ทักษะด้านชีวิตและอาชีพการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการทำงาน เพื่อให้โปร่งใสอันนำไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ดีกับประชาชน ความเป็นอยู่ของประชาชนภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น เป็นเอกลักษณ์และรากเหง้าของแต่ละชุมชน แต่ละท้องถิ่นที่มีการสืบทอดกันมาตั้งแต่โบราณ ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเนื่องระบบจะเก็บข้อมูลการปฏิบัติงานไว้ทุกขั้นตอน ทำให้มีความสะดวกและความเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกันของผู้ค้า/ผู้รับจ้าง ช่วยเพิ่มโอกาสให้ผู้รายใหม่สามารถเข้าร่วมจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น ต้องมีศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในระดับประเทศที่ทันสมัยเป็นปัจจุบันสามารถสืบค้นข้อมูลได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ช่วยกระตุ้นตลาดและเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคเอกชนทำให้เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริงในการเสนอราคา ผู้ที่มีอำนาจควรปรับปรุงนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักหลัก ธรรมภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2541). เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ. แหล่งที่มา : <http://www.lrct.go.th/th/> (11 กรกฎาคม 2564). สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2564
- กัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์, (2563). การเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : J. Print 94, หน้า 139-144.
- โกวิทย์ พวงงาม, (2555). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 8), หน้า 3.
- ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, (2526). การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์), หน้า 3.
- ปณณธร เขียวชัยพลกษ, (2561). ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2561), 183-196.
- ปวิญสุตา แสงเกียรติพงศ์, (2560). การบริหารงานพัสดุอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1 จังหวัดเชียงใหม่. แหล่งที่มา <https://ddc.moph.go.th/odpc1/orgchart.php> สืบค้นเมื่อ 16 กรกฎาคม 264
- พงศ์โพยม วาสุภุติ ออนไลน์, (2564). เวทีพิจารณา นโยบายสาธารณะ . แหล่งที่มา <https://www.thaipost.net/main/detail/94108> สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2564
- รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์. (2547). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น: แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วุฒิสาร ตันไชย, (2543). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : คลังวิชา), หน้า 103.
- วิเชียร ตันศิริคงคล, (2563). โครงสร้างส่วนล่างของการเมืองการปกครองไทย, ในเอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานการเมืองการปกครองไทย, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), หน้า 8–9.
- วิจารณ์ พานิช, (2562) ทักษะแห่งอนาคตใหม่: การศึกษาเพื่อศตวรรษที่ 21. แหล่งที่มา : <https://bookscape.co/books/education-and-learning-societies/21st-century-skills> สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2564.
- สุรัชย์ เจนประโคน, (2554). การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน. แหล่งที่มา http://surachaichenprakhon.blogspot.com/2011/04/blog-post_4546.html. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2564
- อำนวยการ บัญชีนิติศาสตร์ นิพนธ์ ไตรสรณะกุล, (2558). การบริหารงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการ บริหารเทศบาลตามมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน. วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์. (17) 2 หน้า 93 – 108.
- อรพินท์ เปรมโพธิ์, (2558). ระดับการยอมรับการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของเจ้าหน้าที่พัสดุ. รายงานวิจัย บัณฑิตวิทยาลัย;มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์.