



ทิศทางการบริหารงานท้องถิ่นไทยในอนาคต*

FUTURE DIRECTION OF LOCAL ADMINISTRATION IN THAILAND

พระวิจิตร ญาณวโร

Phra Wichit Yanwaro

วัดกลางคลองสี อำเภอลำลูกกา ปทุมธานี

Wat Klang Khlong Si, Lam Luk Ka District, Pathum Thani

Corresponding Author E-mail: thanawatyothonjan@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในอนาคต โดยมุ่งเน้นถึงบทบาทที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน ทั้งเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม การมีแนวทางการบริหารที่ชัดเจนจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดการและการปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้ประเทศเจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการปกครองประเทศตามหลักประชาธิปไตย โดยมีลักษณะพิเศษคือเป็นการปกครองระดับล่างที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้มีความใกล้ชิดและเข้าใจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตควรมุ่งเน้นให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระและได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ รวมถึงมีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งนี้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้มีความชัดเจนในด้านอำนาจหน้าที่และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบ นอกจากนี้ ควรมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ เพื่อให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญในการสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชนและส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การบริหาร; อนาคต

Abstract

This article aims to study the future administration of Thailand's local government organizations, highlighting their crucial role in national development across all areas, including the economy, politics, society, and culture. With clear

*Received October 9, 2024; Revised November 9, 2024; Accepted December 15, 2024



administrative guidelines, local government organizations will be able to govern themselves and manage their operations flexibly, thereby contributing to the country's rapid advancement. Local governance serves as a fundamental base for national administration under democratic principles. It has a unique characteristic as a form of governance at the grassroots level, where leaders are directly elected by the people, fostering close ties and understanding of local needs.

The future direction of local governance should emphasize making local government organizations the primary entities responsible for providing public services, with independence supported by the central government. A central committee should be established to oversee, monitor, and evaluate their performance. Additionally, local government leaders should be directly elected by the people to ensure transparency in their authority and responsibilities, while also allowing public participation in management and oversight. Furthermore, a special form of local government organization should be established through specific legislation, designed to maximize the effectiveness, efficiency, and value of public services. This goal aims to create the highest benefit for the public, supporting the development of local communities sustainably and fulfilling the objectives of the local government organizations.

Keywords: Local Administrative Organization; Administration; Future

บทนำ

ในกระแสสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในโลกยุคโลกาภิวัตน์ เป็นความท้าทายให้ท้องถิ่นจะต้องพัฒนากลไกเพื่อสร้างปรับเปลี่ยน และพัฒนาทักษะ กระบวนการ บริหาร การเมือง และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนิน บริการ สาธารณะของท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจุบันที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของประชาคมอาเซียนที่มีการร่วมมือกันในการพัฒนา ประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรม ส่งผลให้ท้องถิ่นจะต้อง ปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และจัดการกับความหลากหลายมากขึ้น (วลินเนศวร์ ชีรการุณวงศ์, 2562) การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรร ทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะใน ท้องถิ่น ภายใต้การถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมี เป้าหมายอันแท้จริงก็คือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปการ ปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบัน โดยยึดหลักการ



กระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็น ผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณ ของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้ จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือน จากงบประมาณของท้องถิ่นเอง (ปิณฑพงศ์ วงศ์ณาศรี, 2557)

การเข้าสู่พื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนสามารถทำได้ผ่านความสัมพันธ์ที่หลากหลาย เช่น การใช้ “การเลือกตั้ง” เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง และการมีส่วนร่วมผ่านกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ส่งผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็น “พื้นที่เปิด” ที่ประชาชนสามารถใช้ในการสร้างสายสัมพันธ์ใหม่ ๆ กับรัฐ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นสูง ไม่ติดกับระบบราชการที่ตายตัว แต่เป็น “องค์กรที่ขับเคลื่อนและสนองตอบความต้องการของประชาชน” ผ่านตัวแทนที่มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง ประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกตัวแทนเพื่อควบคุมและติดตามการทำงานของตัวแทนนั้น ๆ รูปแบบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยการกำหนดเป้าหมายของชุมชนในระดับท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรชุมชนและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแกนหลักในการบูรณาการทำงาน ร่วมกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และแผนพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นควรคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นบริหารราชการและปฏิบัติหน้าที่โดยใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง การบริหารงานควรมีประสิทธิภาพ คำนึงถึงขั้นตอนการดำเนินงานที่เกินความจำเป็น และอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน รวมทั้งกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขต



ความหมายแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าลดขั้นตอนการปฏิบัติงานปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (กิตติ์ระวี เลขากุล, 2561) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจของการปกครองแบบประชาธิปไตย ในขณะที่การปกครองในระดับท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งประชาชนนั้นมีส่วนร่วมมากขึ้นจากการที่ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและมีช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมมากขึ้นไม่ว่าการเลือกตั้งและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่นำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้มีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญและเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง ทุกภาคส่วนรับรู้ร่วมคิดร่วมตัดสินใจเพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้นตอบสนองต่อความต้องการของสังคมส่วนรวมและเกิดประโยชน์ต่อ สังคมชุมชนสูงสุดมีความรับผิดชอบมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพด้วยซึ่งเป็นรูปแบบ สถาบันประชาธิปไตยขั้นสูงที่ต้องรับฟังความคิดเห็นจากสังคมจากประชาชนและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่ายในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (นฤมล เพ็ญสิริวรรณ, 2562) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลคือการกระจายอำนาจในการสนองความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น มีการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นการบริหารของรัฐลงสู่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นรัฐบาลจึงมีแนวนโยบายให้ส่วนราชการและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมุ่งสร้างองค์กรให้เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2558) การกำหนดสัดส่วนอำนาจของการปกครองและความเป็นอิสระในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาระบอบ การเมืองการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นการปกครองท้องถิ่นนับเป็นพื้นฐาน (Training Ground) ที่สำคัญในการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพและ



ขอบเขตของ การปกครองตนเอง โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นความเข้มแข็งของ ประชาชนและ ศักยภาพของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่า านา จอธิปไตยย่อมเป็น ของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนต่อไป

สภาพปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) ได้สรุปปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งแม้จะส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็น ประชาธิปไตยและมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างชัดเจน แต่ยังคงมีปัญหาคัญหลาย ประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งได้ดังนี้

1. ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทั้งสองระดับ ทำให้การบูรณาการแผนพัฒนาในแต่ละระดับยังไม่เป็นไปอย่างราบรื่น รวมถึงการประสานแผนพัฒนากับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังขาดประสิทธิภาพเช่นกัน

2. การเลือกตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงทำให้ทั้งสภา ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากประชาชนโดยตรง แต่กฎหมายไม่กำหนดให้ฝ่าย บริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงมีอำนาจเพียงการอภิปรายโดยไม่ สามารถลงมติได้ ซึ่งจำกัดขอบเขตการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

3. ขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่องบประมาณ โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการตอบแทนสมาชิก

4. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ที่ ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ส่งผลให้ผู้มีประสบการณ์และความสามารถจำนวนหนึ่งถูกจำกัด สิทธิทางการเมือง

สรุปได้ว่า การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายเพื่อ ส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตยและอิสระมากยิ่งขึ้น ทว่าการ ปรับปรุงดังกล่าวยังพบอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติ ปัญหาประการแรก คือ การขาดกลไกในการประสานงานที่มี ประสิทธิภาพระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองระดับ ซึ่งมีหน้าที่และขอบเขตงานที่ทับ ซ้อนกัน การขาดการเชื่อมโยงที่เหมาะสมนี้ส่งผลให้การประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กร ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการเชื่อมโยงแผนพัฒนาระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคที่ยังไม่ราบรื่น ประการที่สอง คือ การ กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรง ส่งผลให้ทั้งสภา ท้องถิ่นและผู้บริหารต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่กฎหมายกลับไม่ได้



กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาจึงมีอำนาจเพียงการเปิดอภิปราย โดยไม่มีสิทธิลงมติ ทำให้ขาดกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพ ประการที่สามเป็นเรื่องของโครงสร้างสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กร ทำให้เกิดผลกระทบต่อบรรยากาศ โดยเฉพาะค่าตอบแทนของสมาชิกซึ่งไม่สัมพันธ์กับ ขนาดขององค์กรการบริหารส่วนตำบล สุดท้าย คือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของ ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ทำให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และเป็นการปิด กั้นโอกาสของผู้บริหารที่มีประสบการณ์และความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น แม้ว่าการ ปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะทำให้ท้องถิ่นมีความเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ก็ยังต้องการการพัฒนาในหลายด้านเพื่อให้การบริหารงานท้องถิ่น มีความคล่องตัวและประสิทธิภาพสูงสุด

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นไปตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 หมวด 2 การ กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะ โดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 1 มาตรา ดังนี้ (การปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับ เจตนารมณ์ประชาชนและความพร้อมของท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด, 2560)

มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดูแล และจัดบริการสาธารณะ รวมถึงกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยยึด หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการจัดการศึกษา ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายกำหนดให้บริการและกิจกรรมที่ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ ละประเภทดำเนินการโดยเฉพาะ หรือให้เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการต้อง สอดคล้องกับรายได้ขององค์กร และมีกลไกสำหรับการกระจายหน้าที่ งบประมาณ และ บุคลากรที่เกี่ยวข้องจากส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้



องค์กรสามารถร่วมมือกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หากเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินการเอง รัฐต้องสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอ ผ่านระบบภาษีหรือการจัดสรรที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ และในกรณีที่รายได้ไม่เพียงพอ รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุน นอกจากนี้ กฎหมายต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การเงิน การคลัง และกำกับดูแลอย่างเหมาะสมเพื่อลดการทุจริต โดยต้องมีมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กร

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและ หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ 6 มาตรา ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและ หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของ ตนเอง

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและ หน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ บริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ให้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของ ตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

มาตรา 20 ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ และ หน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมี อำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ในการ ดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

มาตรา 22 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



ปัญหาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

จากการศึกษาของวุฒิสภา ต้นไชย (2557) ได้สะท้อนปัญหาหลักของการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญหลายฉบับได้ให้ความสำคัญกับสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองท้องถิ่น แต่ยังคงมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจต่อบทบาทของตนในระบบการปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

2. ปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และฉบับเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2550 แต่การถ่ายโอนอำนาจยังคงล่าช้าและไม่สอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ

3. ปัญหาการร่วมมือระหว่างองค์กรในการจัดบริการสาธารณะ การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการบูรณาการ แผนการกระจายอำนาจไม่สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูประบบราชการ ทำให้การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการให้เงินอุดหนุน รวมถึงการควบคุมและการประสานงานระหว่างองค์กร

สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีดังนี้

1. ปัญหาด้านการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเฉพาะ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยเฉพาะการที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างเต็มที่

2. ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลัง เนื่องจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด จึงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการดำเนินภารกิจและจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

3. ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารงานบุคคลยังขาดการปรับปรุงให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมที่แท้จริง มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานและการอุทิศตนอย่างเต็มที่



4. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงน้อย ส่วนใหญ่จำกัดอยู่เพียงการเลือกตั้งผู้แทนในสภาท้องถิ่นและผู้บริหารเท่านั้น

5. ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจ การบริหารงานท้องถิ่นยังคงมีความทับซ้อนกัน เช่น พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น

6. ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและสาธารณสุข หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงเป็นผู้ดำเนินการบางส่วน ข้าราชการบางกลุ่มต่อต้านการย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจยังไม่เป็นไปอย่างรวดเร็วและทั่วถึง

องค์ความรู้ใหม่

ทิศทางการบริหารงานท้องถิ่นไทยในอนาคต ผู้เขียนมองว่า สามารถวางกรอบเพื่อให้ครอบคลุมการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ดังนี้

1. การบริหารท้องถิ่นที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ท้องถิ่นในอนาคตควรมุ่งพัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ และการบริหารทรัพยากรภายในพื้นที่ การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการสร้างรายได้และการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นจะเป็นปัจจัยสำคัญ โดยที่รัฐควรเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถออกแบบการบริหารและการพัฒนาได้อย่างอิสระตามบริบทของตน

2. การบูรณาการการบริหารแบบดิจิทัล (Digital Local Governance) การนำเทคโนโลยีและระบบดิจิทัลมาใช้ในท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งแนวทางที่สำคัญ ระบบดิจิทัลจะช่วยให้การจัดการข้อมูล การติดต่อสื่อสาร และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น โดยสามารถลดข้อผิดพลาด ลดขั้นตอน และเพิ่มการตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น

3. การสร้างนวัตกรรมในท้องถิ่น (Local Innovation Ecosystem) การบริหารท้องถิ่นในอนาคตควรเน้นการสนับสนุนการสร้างนวัตกรรมในชุมชนผ่านความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เช่น นวัตกรรมในการจัดการน้ำเสีย นวัตกรรมด้านการขนส่ง และนวัตกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

4. การบริหารงานท้องถิ่นแบบยั่งยืน (Sustainable Local Governance) การบริหารท้องถิ่นควรคำนึงถึงความยั่งยืน โดยผสมผสานแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในการวางแผนและจัดการทรัพยากร ทั้งนี้ การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษา



ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการวางนโยบายที่ไม่เน้นผลประโยชน์ระยะสั้นจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างยั่งยืนและส่งต่อความยั่งยืนให้กับคนรุ่นต่อไป

5. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระดับท้องถิ่นและระหว่างประเทศ (Local and International Partnerships) ท้องถิ่นในอนาคตควรเปิดกว้างต่อการสร้างเครือข่ายกับท้องถิ่นอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ การมีเครือข่ายจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดหาทรัพยากร ความรู้ และการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์จากภายนอก นอกจากนี้การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศยังช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ของท้องถิ่นในระดับสากล

6. การเสริมสร้างระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Engagement and Transparency) การบริหารท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น การใช้เครื่องมือที่ทันสมัยในการสร้างการมีส่วนร่วม เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์และแอปพลิเคชันจะช่วยให้การสื่อสารเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว โปร่งใส และมีการตอบสนองอย่างทันที การเปิดเผยข้อมูลแบบเปิด (Open Data) ยังช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา

7. การพัฒนาผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ (Visionary Local Leadership) การสร้างผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์และทักษะที่ทันสมัยเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต การพัฒนาทักษะผู้นำท้องถิ่นทั้งในด้านการบริหาร การจัดการความขัดแย้ง และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารให้ตอบสนองต่อความท้าทายในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

สรุป

ทิศทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคตควรมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลประชาชน โดยมีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงจัดระบบการศึกษาและรักษาความปลอดภัยอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐให้มีความเป็นอิสระและมีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างคล่องตัว โดยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระนั้น ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกลาง ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดกรอบและนโยบายการกำกับดูแล รวมทั้งตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยการบริหารนี้เน้นการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะ



เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นแบบบูรณาการ โดยเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่งผลให้สังคมท้องถิ่นดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ นอกจากนี้ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). *บทสรุปสำหรับผู้บริหารข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ*. สืบค้น 9 กันยายน 2567, จาก <http://www.lrct.go.th/th/การปกครองส่วนท้องถิ่น> เรื่อง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ประชาชนและความพร้อมของท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 74.
- กิตต์ระวี เลขากุล. (2561). *ธรรมาภิบาลวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของเทศบาลในเขตภาคใต้ของประเทศไทย* (ดุชนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน). สงขลา: มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2558). *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- นฤมล เพ็ญสิริวรรณ. (2562). ปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดนนทบุรี. *วารสารมหาจุฬานาครธรรม์*, 6(10), 2641-2658.
- ปณณพงศ์ วงศ์ณาศรี. (2557). *ความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง : บริบทในสังคมไทย* (รายงานการวิจัย). นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย.
- วลินเนศวร์ ชีรการณวงศ์. (2562). *การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของเทศบาลตำบลในจังหวัดนนทบุรี* (ดุชนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์). ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยปทุมธานี.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.