

แนวคิด ทฤษฎี: การปกครองส่วนท้องถิ่น Concept Theory: Local Government

โอฬาร ปัญญปิติพัฒน์¹
Olarn Panyapitiphat

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความนี้เป็นการนำเสนอแนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครอง และบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหลักในการกระจายอำนาจการปกครองนี้ มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ อย่างมีอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมบริหารตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้น รัฐบาลกลางยังคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมไว้ ทั้งนี้เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความมั่นคงของชาติ

คำสำคัญ (Keywords): การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article presents the idea of letting the local people rule. and self-administered It is strongly related to the idea of decentralization. (Decentralization), which is the principle of decentralizing this government. It exists so that localities can carry out their activities independently, so local governments have some degree of autonomy in carrying out their self-governing activities. But another part The central government retains its exclusive right to control. This is to maintain the state of unity. and national security

Keywords: Local Government

Received: 2021-11-10 Revised: 2021-12-18 Accepted: 2021-12-25

¹ สำนักวิจัยและนวัตกรรม มูลนิธิแสงสว่างวิชาการ ตำบลคลองสวนพลู อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา Research and Innovation Office Academic Light Foundation Khlong Suan Phlu Subdistrict Phra Nakhon Si Ayutthaya District Phra Nakhon Si Ayutthaya Province

บทนำ (Introduction)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม ฮอลโลเวย์ (Holloway) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดมีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาพท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระตามความเหมาะสม มีขอบเขตพอสมควรเป็นหน่วยการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย โดยปกครองตนเองโดยจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐ หรือประเทศนั้นๆ ดังนั้น

ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดย กฎหมาย
2. มีพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีการกำหนดพื้นที่การปกครองที่แน่นอน และชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ และระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารงาน รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปีไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากร และขนาดพื้นที่
3. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจ การปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่าง

ชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ

4. ความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

6. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้จ่ายเงินของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีองค์ประกอบที่มีฐานะตามกฎหมายมีพื้นที่และระดับ มีการกระจายอำนาจหน้าที่ ความเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้ง มีอำนาจอิสระ มีงบประมาณของตนเอง อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ

ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ตามบทบัญญัติในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 285- 288 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวถึงที่มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสรุปไว้ ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคหก มาบังคับใช้ ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด

สรุปได้ว่า ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปมี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษมี 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีคุณลักษณะเฉพาะ หรือองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องมียกอร์ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบ คือ ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล ได้รับอำนาจโดยการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งโดยประชาชนมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีมาบำรุงท้องถิ่น มีการกำหนดนโยบายโดยมีประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนด

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จิรศักดิ์ เกษียณบุตร ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการจัดรูปแบบการปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เป็นโรงเรียนประชาธิปไตย (School of Democracy) เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

2. เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง (Local Self Government) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

3. เป็นการให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น ดำเนินจัดบริการสาธารณะ (Public Service) และงานที่รัฐบาลกลางกำหนดแทนรัฐบาลกลาง

ส่วนชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้ชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเอง เพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน

การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถานที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

บทสรุป (Conclude)

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจในท้องถิ่นเพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเอง ทั้งนี้ รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และบังเกิดผลดีแก่ประชาชนโดยรวมจะเห็นได้ว่า การจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และทำให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองในท้องถิ่นนั้นๆ ได้สอดคล้องกับสถานการณ์การปกครองในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง (References)

- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: พีระพัฒนา.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2547). *ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัย. สถาบันวิจัยและพัฒนา: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
ประหยัด หงส์ทองคำ. (2526). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.