

การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น
บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
Decentralization and Local Development an Analysis of The Efficiency
of Thai Local Government

อัญธิษฐา อักษรศรี^{1*}, วันชัย แสงสุวรรณ^{2*}, สรวิชญ์ วงษ์สอาด^{3**}

Auntittha Aksornsri^{1*}, Wanchai Saengsuwan^{2*}, Sarawich Wongsaad^{3**}

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี

Mahachulalongkornrajavidyalaya University Sri Thawarawadee Buddhist College

Received: March 26, 2026 Revised: May 14, 2026 Accepted: June 8, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น และประเมินประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย การศึกษาพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจมานานกว่าสองทศวรรษ การกระจายอำนาจที่แท้จริงยังคงเป็นไปอย่างจำกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการคลัง และอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ปัญหาเชิงโครงสร้าง การซ้อนทับของอำนาจระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัญหาด้านการคลังและบุคลากร ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และคุณภาพการบริการสาธารณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างจริงจัง การแก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองความเป็นอิสระทางการคลัง และการส่งเสริมธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การกระจายอำนาจสามารถเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน การกระจายอำนาจ การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรจากส่วนกลางสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารจัดการสาธารณะสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทย การกระจายอำนาจถูกผลักดันอย่างจริงจัง ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพด้านงบประมาณ และบุคลากรมักสามารถพัฒนาบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยขนาดเล็กจำนวนมากประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากร ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น ประสิทธิภาพด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การเลือกตั้งท้องถิ่นและกลไกประชาคมช่วยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมยังจำกัดอยู่ในระดับ “รับฟังความคิดเห็น” ประสิทธิภาพด้านธรรมาภิบาล ปัญหาการเมืองท้องถิ่น ระบบอุปถัมภ์ และความโปร่งใสในการใช้

งบประมาณ ยังคงเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ การพัฒนาท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น ประสิทธิภาพ

Abstract

This academic article aims to analyze the relationship between decentralization and local development and to assess the effectiveness of local government in Thailand. The study found that despite Thailand's efforts to decentralize for over two decades, true decentralization remains limited, particularly in the dimensions of fiscal authority and policy decision-making power. Structural problems, including the overlap of powers between central, regional, and local governments, as well as financial and personnel issues, directly impact the efficiency of local administration and the quality of public services. Serious structural reforms, amendments to laws to guarantee fiscal independence, and the promotion of good governance and public participation are crucial for sustainable local development. Decentralization, a reform of the public administration system, aims to transfer powers, responsibilities, and resources from the central government to local governments to better align public administration with the context and needs of the local population. In Thailand, decentralization has been actively promoted. Regarding the efficiency of local government organizations, those with strong budgetary and personnel capabilities tend to develop higher quality public services, while many smaller Thai local governments suffer from resource shortages, leading to disparities between localities. While local elections and community mechanisms have opened up more opportunities for public participation, in practice, participation remains limited to a "listening to opinions" level. Finally, the study examines the effectiveness of good governance, including local political issues, patronage systems, and transparency in budget spending. This remains an obstacle to the efficient management of many local government organizations.

Keywords: Decentralization, local development, local government, efficiency

บทนำ

ในอดีตประเทศไทยเน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 ที่มีการรวมประเทศและเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ โดยการยกเลิกการปกครองแบบ จตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) เป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สาเหตุสำคัญของ การเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศครั้งใหญ่นั้นมาจากทั้งปัจจัยภายนอกและภายใน ปัจจัย ภายนอก คือ การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส การขาดเอกภาพ ภายในประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข เพื่อต่อต้านการรุกรานของชาติมหาอำนาจ และปัจจัยภายใน คือ การเปลี่ยนแปลงไปของบ้านเมืองและการได้รับการศึกษาเรื่องรูปแบบการปกครองจากต่างประเทศด้วย (วิวัฒนาการปกครองปกครองท้องถิ่นไทย) ปัจจุบันประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจการปกครองดังเช่นในอดีต ราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจ (Decentralization) ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่และเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน การพัฒนาท้องถิ่น (Local Development) (การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การมอบอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ใกล้ชิดกับประชาชน จะช่วยให้การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้นตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของแต่ละพื้นที่ได้ดีขึ้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองในประเทศไทย ความพยายามในการกระจายอำนาจได้เริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังจากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน (การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาระยะเวลาของการกระจายอำนาจในประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างหลายประการ ทำให้บทบาทและ ประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีข้อจำกัดอยู่มาก (ประเมินสถานะการกระจายอำนาจ: 2 ทศวรรษที่ยังไปไม่ถึงเป้า) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 6 ว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 ความว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานรัฐทุกหน่วยจะต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76)

การวิเคราะห์สถานะและประสิทธิภาพของ อปท. การวิเคราะห์สถานะและประสิทธิภาพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการปฏิรูป

ประเทศ หลักการจัดระเบียบการปกครองหลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครอง/บริหารราชการแผ่นดินของนานาประเทศ แบ่งได้เป็น 1) การรวมอำนาจปกครอง เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ที่ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลาง ที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง 2) การกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐ ราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครอง หรือบริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายใน อาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่บังคับบัญชา) เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง 3) การแบ่งอำนาจ เกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้า และไม่ทั่วถึงทุกท้องที่พร้อม ๆ กัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค เขตการปกครองต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุนโยบายและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง รูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น แม้จะมีความหลากหลายในการจัดองค์กรรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปอาจสรุปได้ว่า มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมหานคร ได้แก่ การบริหารมหานครต่าง ๆ อาทิ โตเกียว นิวยอร์ก ลอนดอน กรุงเทพมหานคร 2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนที่เป็นเมือง อาทิ เทศบาล 3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนขนาดเล็ก ชุมชนชนบท อาทิ Village ของสหรัฐอเมริกา หรือองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย ความสำคัญของหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยสองหลักการที่สำคัญ คือ (1) หลักการว่าด้วยการมีผู้แทนและ (2) หลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วม ในส่วนของหลักการว่าด้วยการมีผู้แทนนั้นถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 72วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 5 ได้แก่ การที่พลเมืองเลือกผู้แทนของตนเข้าไปเพื่อใช้อำนาจและผู้แทนเหล่านั้นยังต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อพลเมืองอยู่ ขณะที่การมีส่วนร่วมนั้น พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนในการโต้เถียงสาธารณะได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยถือว่าประชาชน เป็นตัวการที่สำคัญในกิจกรรมของท้องถิ่น (ยอดพล เทพสิทธิ, 2558)

สรุป ประเทศไทยมีพัฒนาการจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 อันมีสาเหตุจากแรงกดดันทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมและความจำเป็นในการสร้างเอกภาพของชาติต่อมาประเทศไทยพัฒนาเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยจัดโครงสร้างการบริหารเป็นสามส่วน ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้หลักการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจตามลำดับการกระจายอำนาจถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ช่วยให้การบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นแม้รัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2560 จะส่งเสริมการกระจายอำนาจ แต่การดำเนินงานจริงยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ทำให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทไม่เต็มที่ ดังนั้น การพัฒนาประสิทธิภาพของท้องถิ่นและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิรูปการปกครองและการพัฒนาประเทศในอนาคต

พัฒนาการและสถานการณ์กระจายอำนาจในประเทศไทย

1. จุดเปลี่ยนสำคัญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจในประเทศไทยมีพัฒนาการที่ยาวนาน แต่จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดคือการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นระบบ (การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในระยะเวลาที่กำหนดการกระจายอำนาจไม่ได้เป็นเพียงแค่เรื่องของการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร แต่ยังมีมิติของอำนาจและธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นทางการตามกฎหมายและไม่เป็นทางการ รวมไปถึงเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการหรืออยู่นอกเหนือจากสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ โดยตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์เหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทผ่านช่องทางหรือกลไกที่เป็นทางการของการกระจายอำนาจ แต่เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจยังมีความหลากหลายของประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น การแก้ไขปัญหาสายการบังคับบัญชาที่ใหญ่โตผูกขาด และรวมศูนย์การกระจายอำนาจทางการเมือง การอาศัยกลไกตลาดการพัฒนาประชาธิปไตย การช่วยเหลือคนยากไร้และชายขอบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น ฯลฯ รวมไปถึงกลุ่มผู้สนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจก็มีทั้งฝ่ายที่รับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดการผูกขาดอำนาจรัฐและพัฒนาตลาด ฝ่ายที่คัดค้านการพัฒนาแบบรวมศูนย์ที่เน้นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาและสร้างการพัฒนาแบบร่วมมือ และฝ่ายที่สนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยมที่เน้นการสร้างพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายเข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง (วุฒิสาร ตันไชย, 2557: 90)

2. ความคืบหน้าและข้อจำกัด

แม้จะมีความคืบหน้าในการถ่ายโอนภารกิจบางส่วน เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐานและสาธารณสุขมูลฐาน แต่โดยรวมแล้ว สถานะการกระจายอำนาจในประเทศไทยยังคงไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ประเมินสถานะการกระจายอำนาจ 2 ทศวรรษที่ยังไปไม่ถึงเป้าหมายที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงพึ่งพางบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางในสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง (ปัญหา อุปสรรค การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

3. ปัญหาเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการ

ปัญหาสำคัญที่บั่นทอนประสิทธิภาพของ อปท. คือ ปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่เกิดจากความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนและซ้อนทับกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค

ยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลและแทรกแซงการดำเนินงานของ อบต. อย่างเข้มข้น ทำให้หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

สรุป การกระจายอำนาจในประเทศไทยมีจุดเปลี่ยนสำคัญจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบแนวคิดการกระจายอำนาจมีความหลากหลาย ครอบคลุมทั้งการพัฒนาประชาธิปไตย การลดการรวมศูนย์อำนาจ และการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมแม้มีความคืบหน้าในการถ่ายโอนภารกิจบางด้าน เช่น การศึกษาและสาธารณสุข แต่การดำเนินงานโดยรวมยังไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางสูง ส่งผลให้ขาดอิสระในการบริหารและตัดสินใจทางการคลังนอกจากนี้ ปัญหาโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่ซับซ้อนยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ประชาชนในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเองได้อย่างเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น สำหรับประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การปฏิรูปการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ยังพบทั้งจุดแข็งและข้อจำกัดที่ควรได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ดังนี้

1. ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานคลัง

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพด้านการคลังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองต่ำ (ปัญหา อุปสรรคการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ทำให้ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะของท้องถิ่น การพึ่งพิงนี้ยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามนโยบายและเงื่อนไขของส่วนกลาง ซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจแบบโอนอำนาจ (Devolution) โดยเฉพาะการบริหารงานคลัง ซึ่งประกอบไปด้วย งานการเงินและบัญชีงานพัสดุงานจัดเก็บรายได้งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะต้องมีความถูกต้องเชื่อถือได้ (ทรงสิทธิ์ ประสานศักดิ์, 2559)

2. ประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะ

ในด้านการบริการสาธารณะ แม้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะรับผิดชอบภารกิจที่หลากหลาย แต่คุณภาพของการบริการยังมีความเหลื่อมล้ำสูง (การวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มักมีศักยภาพในการจัดบริการที่ดีกว่าในขณะที่ อบต.

ขนาดเล็กมักประสบปัญหา ขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ ในการจัดบริการพื้นฐานที่มีคุณภาพ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การดูแลสุขภาพสาธารณสุข และการศึกษา

3. การประเมินประสิทธิภาพโดยรวม (LPA)

ผลการประเมิน LPA ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพยายามในการปรับปรุงประสิทธิภาพ แต่การปรับปรุงส่วนใหญ่มักเป็นไปในมิติที่สามารถวัดผลได้ง่าย เช่น การบริหารจัดการเอกสารหรือการปฏิบัติตามระเบียบ (โครงการศึกษาวิเคราะห์ผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) ในขณะที่มิติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นที่แท้จริง เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ยังคงเป็นจุดอ่อนที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

สรุป ประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยด้านการคลังยังมีข้อจำกัด โดย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) โดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดเก็บรายได้เองได้น้อยและต้องพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางส่งผลให้ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ และต้องดำเนินงานตามเงื่อนไขของส่วนกลางซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจด้านการบริการสาธารณะยังมีความเหลื่อมล้ำ โดย องค์การขนาดใหญ่มีศักยภาพมากกว่าท้องถิ่นขนาดเล็กที่ขาดบุคลากรและงบประมาณการให้บริการพื้นฐาน เช่น การจัดการขยะ สาธารณสุข และการศึกษา จึงยังไม่ทั่วถึงและมีคุณภาพแตกต่างกันแม้ผลการประเมิน LPA ชี้ให้เห็นถึงความพยายามพัฒนา แต่ยัเน้นด้านเชิงรูปแบบมากกว่าการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนและเศรษฐกิจชุมชน

ปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างต่อการพัฒนาท้องถิ่น

1. ปัญหาด้านกฎหมายและเจตจำนงทางการเมือง

อุปสรรคสำคัญที่สุดคือ การขาดเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) จากรัฐบาลส่วนกลางในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (ประเมินสถานะการกระจายอำนาจ: 2 ทศวรรษที่ยังไปไม่ถึงเป้า) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับยังคงให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางในการกำกับดูแลและแทรกแซง อปท. อย่างกว้างขวาง ทำให้ อปท. ไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระและรวดเร็ว

2. ปัญหาด้านบุคลากรและการบริหารงานบุคคล

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ประสบปัญหา ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การวางแผนผังเมือง การวิเคราะห์นโยบาย และการบริหารงานคลัง (การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในทัศนะของบุคลากรท้องถิ่น) นอกจากนี้ ระบบการบริหารงานบุคคลยังคงถูกควบคุมโดยส่วนกลาง ทำให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความยืดหยุ่นในการสรรหาและรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นการบริหารงานบุคคล

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความชัดเจน พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นมาเพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับต่างๆทั่วประเทศ มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีราชการส่วนกลางเข้ามาเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดแนวทางของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และในส่วนของการกำหนดอัตราตำแหน่งต่าง ๆ ก็ยังคงเป็นการกำหนดโดยไม่ได้มีการนำเรื่องภารกิจของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มาพิจารณา ฯลฯ ทำให้หลายท้องถิ่นได้บุคคลากรที่ไม่ตรงกับหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังเชื่อมโยงกับงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งไม่เอื้อต่อการเติบโตในสายงานภายในท้องถิ่นของตนได้ บุคลากรของท้องถิ่นขาดการพัฒนาเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

3. ปัญหาด้านธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม

แม้ว่าหลักธรรมาภิบาลจะเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินประสิทธิภาพ แต่ปัญหา การทุจริต และความโปร่งใส ยังคงเป็นประเด็นที่ท้าทาย (ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบและกำกับดูแล อบท. ยังอยู่ในระดับต่ำ ทำให้เกิดช่องว่างให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบและขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีน้อยมาก มีเพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ในกรณีที่ได้มีส่วนร่วมก็เป็นการมีส่วนร่วมตามแบบพิธีเท่านั้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความชัดเจน ไม่มีงบประมาณและองค์กรภายในสนับสนุนการมีส่วนร่วม และทั้งจากประชาชนเองที่ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ยังไม่ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของเงินภาษีของตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการสนใจและขาดพลังความร่วมมือจาก

สรุป ปัญหาเชิงโครงสร้างของการพัฒนาท้องถิ่นไทยเริ่มจากการขาดเจตจำนงทางการเมืองของส่วนกลางในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถูกจำกัดอิสระในการตัดสินใจด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะพื้นที่ชนบทประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และระบบบริหารงานบุคคลยังถูกควบคุมจากส่วนกลางส่งผลให้การสรรหาและพัฒนาบุคลากรไม่สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละพื้นที่ และขาดความก้าวหน้าในสายงานด้านธรรมาภิบาล ยังมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและการทุจริต ขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำและมักเป็นเพียงเชิงพิธีการปัญหาเหล่านี้ทำให้การปกครองท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพตามหลักการกระจายอำนาจ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูป

1. การปฏิรูปกฎหมายและการคลังท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะที่สำคัญที่สุดคือการ ปฏิรูปกฎหมาย เพื่อรับรองความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ควรมีการแก้ไข พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดเก็บเองได้ และลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุน จากส่วนกลาง นอกจากนี้ ควรมีการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจนและครบถ้วน พร้อมทั้งงบประมาณและ บุคลากรที่สอดคล้องกัน

2. การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการบริหารจัดการ

รัฐบาลส่วนกลางควรสนับสนุนการ พัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารงานคลัง และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ในการจัดบริการสาธารณะ ควรมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สามารถสรรหาและจูงใจบุคลากรที่มีคุณภาพได้

3. การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ควรมีการสร้างกลไกที่เข้มแข็งในการ ส่งเสริมธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน (ธรร มาภิบาลกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย) การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนที่มีอำนาจในการ ตรวจสอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างแท้จริง การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการใช้จ่าย งบประมาณต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกในการรับฟัง ความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

สรุป การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นควรเริ่มจากการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระ ทางการคลังของ อปท. และลดการพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางควรมีสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ เองได้ พร้อมถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรอย่างสอดคล้องและชัดเจนนอกจากนี้ รัฐบาลควรพัฒนา ศักยภาพบุคลากรท้องถิ่นในด้านการบริหาร การวางแผน และการใช้เทคโนโลยี เพื่อยกระดับประสิทธิภาพ การทำงานการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถคัดเลือกและรักษา บุคลากรที่มีคุณภาพได้ดีขึ้นสุดท้าย ควรส่งเสริมธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เพื่อให้การบริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษา การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น บทวิเคราะห์ประสิทธิภาพการปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทย ได้หลักในการขับเคลื่อนประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยดังแผนภาพที่ 1 ดังต่อไปนี้



Figure 1: Decentralization and Local Development: Analysis of the Effectiveness of Thai Local Governance Source: Created by the author using artificial intelligence software (2026)

ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในบริบทการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ความสามารถในการปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาและการให้บริการสาธารณะ โดยสามารถพิจารณาได้ 4 มิติหลัก ได้แก่

1. **ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความคล่องตัวมากกว่าส่วนกลางในการจัดการปัญหาเฉพาะพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ยังประสบปัญหาด้านโครงสร้างบุคลากร ความรู้ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และการบริหารเชิงผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้การดำเนินงานบางด้านขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถประเมินผลได้อย่างชัดเจน

2. **ประสิทธิภาพด้านการให้บริการสาธารณะ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการพื้นฐาน เช่น ถนน น้ำประปา การจัดการขยะ และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชน แม้หลายพื้นที่สามารถตอบสนองความต้องการได้ดี แต่ยังพบความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพบริการระหว่างท้องถิ่นขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและรายได้ท้องถิ่น

3. **ประสิทธิภาพด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน** การเลือกตั้งท้องถิ่นและกลไกประชาคมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่อยู่ในระดับการรับฟังความคิดเห็น มากกว่าการร่วมกำหนดนโยบายหรือการตรวจสอบการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (อปท.) อย่างจริงจังส่งผลให้ศักยภาพการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นยังไม่เต็มที่

4. ประสิทธิภาพด้านธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ปัญหาการทุจริต การเมืองท้องถิ่นแบบอุปถัมภ์ และความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีระบบตรวจสอบจากภาครัฐและภาคประชาชน แต่การบังคับใช้กฎหมายและกลไกความรับผิดชอบยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

สรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับพื้นที่ ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงสะท้อนถึงความสามารถของรัฐในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แม้ประเทศไทยจะมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง แต่ประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการที่ต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน การกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนในประเทศไทย แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังคงติดขัดอยู่กับปัญหาเชิงโครงสร้างและขาดเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนในการโอนอำนาจอย่างแท้จริง ประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จึงยังไม่สามารถบรรลุศักยภาพสูงสุดได้ การปฏิรูปในอนาคตจะต้องมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความเป็นอิสระทางการเมืองและการลดการแทรกแซงจากส่วนกลาง ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินการเช่นนี้เท่านั้นที่จะทำให้ อปท. สามารถเป็นรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. (2543). *วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย*. สำนักงานข้าราชการพลเรือน.
- ทรงสิทธิ์ ประสานศักดิ์ และคณะ. (2557). ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดอุดรธานี. *วารสารบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*. 5(2), 74-84.
- ยอดพล เทพสิทธิ. (2558). หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส. *วารสารสังคมศาสตร์*, 11(1), 123-145.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.
- TCI-ThaiJo. (2022). *การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/Palissueksabuddhaghosa/article/view/250534>

- Parliament.go.th. (n.d.). *การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การจัดทำบริการสาธารณะ*.
https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=71420&filename=house2558_2
- The 101 World. (2022). *ประเมินสถานการณ์การกระจายอำนาจ: 2 ทศวรรษที่ยังไปไม่ถึงเป้า*.
<https://www.the101.world/two-decades-of-decentralization/>
- Local.moi.go.th. (n.d.). *การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย*.
<http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>
- Snru.ac.th. (n.d.). *อิทธิพลของวัฒนธรรมองค์กรต่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.
https://gsmis.snru.ac.th/e-thesis/file_att1/2022052360426423_106_fulltext.pdf
- TCI-ThaiJo. (n.d.). *ปัญหา อุปสรรค การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.
https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/download/244801/165966/852287
- Local.moi.go.th. (n.d.). *ปัญหาและแนวทางในการจัดการปกครองท้องถิ่นไทย*.
<http://www.local.moi.go.th/webst/story.pdf>
- TCI-ThaiJo. (n.d.). *การวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย*. <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/JMARD/article/view/268753>
- TU Digital Library. (2020). *โครงการศึกษาวิเคราะห์ผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LPA)*. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:180330
- Core.ac.uk. (n.d.). *การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในทัศนะของบุคลากร ท้องถิ่น*. <https://core.ac.uk/download/590288186.pdf>
- TCI-ThaiJo. (n.d.). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*. <https://so08.tci-thaijo.org/index.php/AJPP/article/view/1581>