

รูปแบบการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

The Model of Decentralization and Local Government in the Future

มัลลิกา มงคลวิริยะนุกูล¹

Mullika Mongkonwiriyanukul¹

¹ อาจารย์พิเศษสาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตสิรินธรราชวิทยาลัย

บทคัดย่อ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยรัฐบาลมอบอำนาจและกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง รับรู้ปัญหา อุปสรรค และเกิดจิตสำนึกต่อท้องถิ่น ซึ่งผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแบ่งเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยผลแห่งกฎหมายนั้นแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ มีอิสระในการบริหารจัดการในขอบเขตของกฎหมาย มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษี เพื่อนำรายได้มาทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในอนาคตนั้น จะต้องนำหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กมารวมกันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ โดยก่อตั้งเป็นเทศบาลตามศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น และกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาอุตสาหกรรม มีเครือข่ายความร่วมมือ พร้อมทั้งเพิ่มอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการศึกษา การขยายผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรมและเพียงพอต่อการดูแลประชาชน

ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการรวมพื้นที่ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขนาดเหมาะสมกับจำนวนประชากร ลักษณะทางสังคม สภาพเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ โครงสร้างการบริหารงานไม่ทับซ้อน กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรให้ชัดเจน แต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่กำกับตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจ, การปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

Abstract

The local government is the foundation of democracy to ease the burden of government. The government empowers and decentralizes in local to encourage people know self-government by giving citizens the opportunity to participate in politics, awareness, barriers and local awareness. Leaders of local government organizations were elected by people. Now the local administration of Thailand is divided 5 types: Provincial Administration Organization, Municipal Administrative Organization, Muang Pattaya and Bangkok. The local government organization is a juristic person. The result of the law is separate from the central government or national government, have the power to set policies, regulate, and comply with those policies and the power to collect taxed to the local to thrive.

Decentralization and local government in the future must be add the small local governments as large organizations. Appointment is a municipality and decentralizes the local government to develop industry to cooperative network.

Recommendations for the local government when the area is consolidated ; the local administrative must be of appropriate size to the population, social characteristics, economic and geographic. The management structure does not overlap. Determine responsibilities of personnel, set up a committee to oversee, monitor and evaluate the performance of the project.

Keywords : Decentralization, Local Government in the Future

ความสำคัญและปัญหา

ประเทศไทยแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ (1) การบริหารราชการส่วนกลาง (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละระดับการบริหารราชการ มีดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลางเป็นการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ที่รวมอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการในกิจการสำคัญ ให้เป็นภาระรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่สังกัดราชการส่วนกลาง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. 2552)

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) จากการบริหารราชการส่วนกลางที่มอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ไปปฏิบัติ ให้มีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัดบางอย่างตามที่การบริหารราชการส่วนกลางมอบให้กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค เป็นกลไกทางการเมืองในการแปลงนโยบายการเมืองไปสู่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. 2552)

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจการปกครองและการบริหารงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. 2552)

การแบ่งการปกครองประเทศดังกล่าว พอกล่าวได้ว่า การบริหารราชการประเทศมีศูนย์รวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลาง มีหน่วยงานราชการส่วนกลาง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน จัดสรรงบประมาณ ตรวจสอบ ควบคุม โดยส่วนกลางจะทำหน้าที่มอบอำนาจไปยังการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติ และมีอำนาจในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด สำหรับ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองไปยังท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อทำหน้าที่บริการสาธารณะให้ประชาชน ดังนั้นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารบ้านเมืองของรัฐบาลตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีจุดมุ่งหมายในการลดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลาง (Decentralize) และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจและหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีหนึ่งของการปกครองที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2545) การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการกิจการต่างๆ ของตนเองโดยไม่ปล่อยให้รัฐบาลรวมศูนย์อำนาจการบริหารทุกเรื่อง (ธเนศวร์

เจริญเมือง. 2548) นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังเป็นการโอนกิจการบริการสาธารณะจากรัฐหรือส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ หรือหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างอิสระ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548)

การกระจายอำนาจการปกครองแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางกิจการหรือการกระจายอำนาจทางบริการ โดยการกระจายอำนาจทางพื้นที่จะมีแนวคิดมาจากทางการเมืองให้ความสำคัญด้านการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจแบบนี้จะต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลางและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจทางกิจการหรือการกระจายอำนาจทางบริการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยการมอบหน้าที่การบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรที่ไม่ได้อยู่ในส่วนกลางรับไปทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กร ซึ่งบริการสาธารณะที่แยกมาทำเองอาจเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา และวัฒนธรรม ในการกระจายอำนาจแบบนี้เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกเป็นนิติบุคคล (ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2542)

กระจายอำนาจ มีหลักการสำคัญดังนี้ (ชูศักดิ์ ฉายะบุตร. 2539)

1. ความเป็นนิติบุคคล ต้องมีองค์การที่เป็นนิติบุคคลแยกจากองค์การของรัฐบาลกลาง องค์การที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน
2. มีอำนาจการบริหารงานอย่างอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ
4. มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ และมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มาด้วยตนเอง

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการที่รัฐบาลหรือส่วนกลางมอบอำนาจการปกครองบางเรื่องในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีอิสระในการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง เป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นในอำนาจในการจัดการกิจการนั้นๆ โดยมีหลักการกระจายอำนาจ คือ ความเป็นนิติบุคคล มีอำนาจการบริหารงานอย่างอิสระ ประชาชนมีส่วนร่วม และมีงบประมาณเป็นของตนเอง

การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นไทย เดิมเป็นเพียงการขยายอำนาจของรัฐบาล ส่วนการควบคุมท้องถิ่นประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2557) การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พัฒนาปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นสนามบ่มเพาะประชาธิปไตย(อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ. 2555)

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองตามระบบประชาธิปไตย เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล มีผู้นำและเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา มีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานตามที่รัฐบาลได้มอบหมายภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล หรือส่วนกลาง ภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้บริการประชาชนทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีหรือความอยู่ดีกินดี ตามบทบัญญัติในมาตรา 16, 17 และ 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดไว้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้ยังมีการกิจในการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้นๆ โดยตรง อันเป็นหลักการดำเนินงานจัดระเบียบราชการตามหลักการกระจายอำนาจ

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วย การปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจ การปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นของตนเอง ที่เกิดจากการ กระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในขอบเขตของตน (Daniel Wit. 1967 : 101-103) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชาชนตามหลักที่กำหนดไว้ มีการบริหาร คลัง มีอำนาจการปกครองตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง (William v. Holloway. 1951 : 398) การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินกิจการ กันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การปกครองท้องถิ่นมีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ที่ดำเนินการปกครองหรือบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการ บริหาร การพัฒนา และการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองและมีการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ในการดำเนินการภายในท้องถิ่นภายใต้ของเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนและภายใต้การควบคุม ของรัฐบาลกลาง

การปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่าเป็นรากฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันที่ใช้ฝึกสอน การเมืองการปกครองให้กับประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ เป็นการปกครองที่แบ่งเบาภาระ หน้าที่ของรัฐบาล ทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เกิดจิตสำนึกต่อท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรับรู้ปัญหาอุปสรรคของท้องถิ่นและช่วยกันแก้ไขปัญหา การปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังเป็นแหล่งในการสร้างผู้นำทางการเมือง และยังเป็นการปกครองที่สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนา ชนบทอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ซึ่งมีผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและการปกครองเช่นนี้จะมีส่งผลส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาแนวคิดและความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น พอกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ของ การปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงินตัวบุคคลในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนคือ เป็นหน่วยงานที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาล ส่วนกลางเพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อพิจารณาดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อมสวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงจำนำ การจัดตลาดและงานต่างๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนปัจจุบัน การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

- 4.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4.2 องค์การบริหารส่วนตำบล
- 4.3 เทศบาล
- 4.4 เมืองพัทยา
- 4.5 กรุงเทพมหานคร

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ หรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประชาชนควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น อย่างแท้จริงในการบริการช่วยเหลือประชาชนและตอบสนองกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด จึงเป็นที่มาของหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในอนาคต

ที่ผ่านมาาระบบรัฐรวมศูนย์อำนาจของไทยและระบบประชาธิปไตยของไทยก็ล้มเหลว การเมืองระดับชาติแบบรวมศูนย์อำนาจ จึงเป็นเหตุจูงใจให้เกิดนักธุรกิจการเมืองขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อเข้ามาแย่งชิงอำนาจและงบประมาณไปใช้ประโยชน์กับกลุ่มตัวเอง ซึ่งผลการแย่งชิงทำให้เกิดการต่อสู้และขัดแย้งทางการเมืองเข้มข้นมากขึ้น (จรัส สุวรรณมาลา. 2557)

“15 ปี ที่ไทยมีการกระจายอำนาจ แต่ต้องยอมรับความจริงว่าที่ผ่านมาได้มีการถ่ายโอนภารกิจส่วนใหญ่ลงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งมากกว่า 5,000 แห่งมีขนาดเล็ก ทำให้ไม่สามารถรับการถ่ายโอนภารกิจขนาดใหญ่จากส่วนกลางได้ เพราะฉะนั้นจึงเจอปัญหา 'ทางตัน' ของการกระจายอำนาจ และทำให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากอยากคืนภารกิจหน้าที่ให้รัฐบาล” นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ได้กล่าวไว้

การประเมินผลการกระจายอำนาจรอบ 15 ปีที่ผ่านมา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ภายใต้อำนาจของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่จัดบริการพื้นฐานสร้างความเท่าเทียมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ดีกว่ารัฐบาลและหน่วยงานส่วนภูมิภาค เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การบริการสาธารณสุข การศึกษา การบรรเทาสาธารณภัย โดยประชาชนให้ความเห็นร่วมกันในช่วงการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ได้ดี สร้างความพึงพอใจเกิน 60% ดังนั้นทิศทางการปฏิรูปประเทศไทย จึงต้องมีการลดการรวมศูนย์อำนาจ เพิ่มการกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาต่างๆ

ในอนาคตของประเทศไทยอีก 10 ปีข้างหน้า จำนวนคนในเมืองจะเพิ่มขึ้นและคนในชนบทลดลง พื้นที่เขตเมืองย่านการค้า อุตสาหกรรม บริการขนส่ง ที่อยู่อาศัยก็จะเพิ่มขึ้น ในจังหวัดหนึ่งๆ จะมีเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากร 1-3 แสนคน เพียง 1-2 เมือง เมืองขนาดกลางที่มีประชากร 5-7 หมื่นคน จังหวัดละ 5-10 เมือง ที่เหลือเป็นเมืองและชุมชนชนบทขนาดเล็กที่มีประชากร 3-5 พันคน มีการตั้งถิ่นฐานแบบกระจายไม่สามารถพึ่งตัวเองทางปกครองได้ แนวคิดการขับเคลื่อนทิศทางการกระจายอำนาจ จะต้องจำกัดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จากข้อเท็จจริงพบว่าหลายแห่งทำอะไรไม่ได้มากนัก ดังนั้นในอนาคตต้องให้มีหน้าที่เฉพาะบางเรื่องที่สามารถดำเนินการได้

และต้องรวมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบล-องค์การบริหารส่วนตำบล) เข้ากับเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลาง

เนื่องจากปัจจุบันการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาหลายประการ ในด้านขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการบริหารงาน ทำให้งบประมาณจำนวนมากต้องใช้เป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ดังนั้นเพื่อลดภาระต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารของภาครัฐ จึงควรมีการกำหนดขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนหนึ่ง และยกสถานะทั้งหมดให้เป็นเทศบาล

แนวทางต่อไปของการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องเพิ่มการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลางให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเมืองของตนเอง ได้อย่างกว้างขวางให้ครอบคลุมมากขึ้น อีกทั้งเพิ่มอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา การผังเมือง การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และการจัดการมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรจะมีการรวมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล มาหลอมรวมเข้ากับเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลาง และมีการเพิ่มการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ให้ทำหน้าที่บริหารจัดการบ้านเมืองที่เป็นท้องถิ่นของตนเอง พร้อมทั้งเพิ่มอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในอนาคต ควรจะมีการรวมอำนาจหน้าที่และเพิ่มการกระจายอำนาจมากขึ้น ให้มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเอง โดยอาศัยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและขยายตัวเมือง มีการบริหารจัดการแบบเครือข่าย โดยมีการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น

บทสรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่น ที่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองดูแลและพัฒนาท้องถิ่น มีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอิสระในการดำเนินงานตามที่รัฐบาลมอบหมาย ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางหรือรัฐบาล การปกครองท้องถิ่นไทยดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแผ่นดิน พ.ศ.2534 ที่ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีการดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งด้านการเงิน บุคคลในการดำเนินการ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการศึกษาปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

ในส่วนของการกระจายอำนาจนั้น เป็นการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐบาลไปสู่ชุมชนหรือท้องถิ่น ให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ คือ (1) มีความเป็นนิติบุคคล (2) มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง (3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และ (4) มีงบประมาณของตนเอง และการจัดเก็บรายได้ รวมถึงการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง

ข้อเสนอแนะ

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรจะมีการรวมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลมารวมเข้ากับเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลาง และเพิ่มการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ให้ทำหน้าที่บริหารจัดการบ้านเมืองที่เป็นท้องถิ่นของตนเอง พร้อมทั้งเพิ่มอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการบริหารงานแบบเครือข่ายระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ส่วนกลางหรือรัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรมและเพียงพอต่อการดูแลประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ

ดังนั้น การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการรวมพื้นที่ จะต้องมีการจัดขนาดให้เหมาะสม โดยพิจารณาจากจำนวนประชากร ลักษณะทางสังคม สภาพเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ โครงสร้างการบริหารงาน ไม่ทับซ้อน กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรให้ชัดเจน แต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และ ประเมินผลการดำเนินงานโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2548). **การเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพฯ: วีเจพริ้นติ้ง.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2557). “จรัส สุวรรณมาลา ฉายภาพอนาคตไทยอีก 10 ปีในมิติกระจายอำนาจ.”
- กรุงเทพธุรกิจ**. วันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2557 เวลา 10:23.
- ชัยพงษ์ ลำเนียง. (2557). **นวัตกรรมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนเพื่อประชาชน**. เชียงใหม่ : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชูศักดิ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : พิมพ์ลักษณ์.
- ณัฐกร วิทิตานนท์, (7 กรกฎาคม 2560). **10 ปี การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (พ.ศ.2543–2552) : ถิ่นเดินทางเพื่อกลับมาหยุดตรงจุดเดิม**. <https://prachatai.com/journal/2010/10/31342>
- ธเนศวร เจริญเมือง. (2548). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : คบไฟ.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2552). **การบริหารราชการส่วนกลาง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2552). **การบริหารราชการส่วนภูมิภาค**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2545). **การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ. (2555). **รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ: เด็อนตุลา.
- Wit, Daniel. (1967). **A Comparative Survey of Local Govt. and Administration**. Bangkok : Kurusapha Press.
- Holloway, William V. (1951). **State and Local Government in the United State**. New York : Oxford University Press.