

## การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พิชิต วรรณ กิติคุณ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการรวมอำนาจ (Centralization) การบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองและการบริหารงานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการมาจากราชการส่วนกลางมอบหมายให้แก่ราชการส่วนภูมิกษณนำไปปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จาราชการส่วนกลางให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ และสามารถตัดสินใจบริหารงาน และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามขอบเขตของกฎหมาย (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559)

การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นนับได้ว่ามีความสำคัญ เพราะการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางจะช่วยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและเพิ่มความคล่องตัว ในการกำหนดนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังเป็น การแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง

### หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ รวมทั้งพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริม

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ บริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

### การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญนั้น ส่งผลให้เกิด การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการดำเนินการ ดังนี้

1) ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ ดังนี้ (1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการ ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น และ (3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5) จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ” ขึ้น โดยกำหนดให้แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

1) รายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ กรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ราชการส่วนท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

อนึ่ง แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน

การมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแทนหน่วยงานของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักคิดของการกระจายอำนาจที่เชื่อว่าคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าคนที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากที่อื่น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่ตรงกับความต้องการของตนเอง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประกอบกับการที่รัฐเริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ตามลำดับ ส่งผลให้ขอบเขตของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีความหลากหลายกว่าในอดีต

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคในหลายด้าน อาทิ 1) ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการต่าง ๆ 2) ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดทำบริการสาธารณะในภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอนงาน เงิน (งบประมาณ) และบุคลากร จากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ล้วนส่งผลในด้านลบต่อการปฏิบัติงานด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับการกำหนดหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีอิสระ และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ก้ำกั้วการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

### **บทสรุปและข้อคิดเห็น**

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนของกาปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มุ่งปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสม เพิ่มบทบาทการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อมุ่งหมายให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคต

## บรรณานุกรม

- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 1-99.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 1-127.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น: การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2563 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/usergroup\\_disaster/2-3.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/2-3.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (20 พฤศจิกายน 2556). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. สืบค้น 29 พฤษภาคม 2563 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a1100/%a1100-20-9999-update.pdf>
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- \_\_\_\_\_. (2560). ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชน. สืบค้น 29 พฤษภาคม 2563 จาก [https://drive.google.com/file/d/1M2bQFBQTO8tWl595qgXBOeETzMj\\_x2xs/view](https://drive.google.com/file/d/1M2bQFBQTO8tWl595qgXBOeETzMj_x2xs/view)
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). โครงการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) และการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 29 พฤษภาคม 2563 จาก <https://drive.google.com/file/d/1sYZLrsafaMHLdJN3X7QZokbgEhVmPnKL/view>