

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองตามหลักกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยแยกตัวเป็นอิสระไปจากประเทศ เป็นชุมชนที่มีสิทธิตามกฎหมาย และการจัดองค์กรที่จำเป็นเพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของตนโดยอิสระ การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นสถาบันที่ฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร โดยมีตัวแทนซึ่งประชาชนเลือกขึ้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิรัช วิรัชภิกขารณ (2541 : 33) กล่าวว่า การบริหารท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางให้หรือกระจายอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะบางประการ เพื่อชุมชนของตนเอง หากรัฐบาลในส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการประจำ หรือมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคหรือในชนบท เช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นการบริหารท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีมากจนถึงขนาดที่เป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นกับรัฐบาลในส่วนกลาง ในเวลาเดียวกันเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นดำเนินการไปได้จึงจำเป็นต้องมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนร่วมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2544 : 33) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองในเรื่องของท้องถิ่น โดยรัฐบาลมีหน้าที่ให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชนในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือเรียกว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่การให้ความเป็นอิสระนี้ มีข้อจำกัด

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 9) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย คัดสินใจ และดำเนินการภายใต้

ของเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

อนึ่ง เหล่ารัฐธรรมนูญ (2545 : 27) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การเป็นประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นนั้น ต้องเน้นการปกครองตนเองโดยทางตรงให้มากขึ้น คือ ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย เน้นการเลือกผู้แทน แต่ประชาธิปไตยของท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง

จากคำกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้ หน่วยการปกครองระดับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมณฑลรัฐใน ประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้น ต่อท้องถิ่นของตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญได้โดยไม่ต้องขอความเห็นของรัฐบาลกลางหรือมณฑลรัฐซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด หรือจัดตั้งหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวในแง่ประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครอง ของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งรัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมากเท่าใด การปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น ดังมีนักวิชาการกล่าวไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

อมร รักษาศักดิ์ (2543 : 179 - 180) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มีดังนี้

1. เน้นการให้ความเป็นอิสระแต่ต้องไม่เกิดความแตกแยกในชาติ
2. เน้นสิทธิในการที่จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน
4. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ มากขึ้น
5. มีองค์ประกอบขององค์กร คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารท้องถิ่น
6. การให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรท้องถิ่น
7. การให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการเสนอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
8. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงศิลปวัฒนธรรม

พจนานุกรม วาณิชาพิเศษกุล (2532 : 17 ; อ้างถึงใน พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 10)

ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ เนื่องจากทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย อันเนื่องมาจาก

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง
2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง กล่าวคือประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด
4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นก็จะมี ความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา
5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมนศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในที่สุด

โกวิท พวงงาม (2546 : 25) กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

จากนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญทำให้ชีวิตของคนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่อย่างที่ดีเองต้องการ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นบริหารจัดการกันเองตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ทันทั่วถึง และยังสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง สามารถบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง นำไปสู่ความศรัทธาเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบได้ง่ายสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รวดเร็ว ซึ่งมีนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

มอร์โร (Moreau.1972 : 143 ; อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. 2542 : 35) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างกว้างขวาง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22 ; อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม. 2552 : 31 – 33) ได้กำหนดองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ คือ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่สายบังคับบัญชาหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว ลงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น

นอกจากนั้น โกวิท พวงงาม (2552 : 33) ยังได้กล่าวอีกว่า คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2534 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2534 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น คือ การมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติกิจการ มีเขตการปกครองที่ชัดเจน มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ มีบุคลากรในการปฏิบัติงานของตนเอง งบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บและมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตกฎหมายแม่บท การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการแผ่นดิน และกระบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจ ในกิจกรรมมากขึ้น รัฐเพียงแต่กำกับควบคุมดูแลให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านวิชาการ

และการตรวจสอบติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือการที่รัฐบาลกลาง หรือราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่นไปให้หน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ดังนี้

จารุพงศ์ พลเดช และคณะ (2540 : 12) ได้รวบรวมความหมายของการกระจายอำนาจ แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะ จัดกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540 : 59) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจกรรมหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543 : 71) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) ให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง โดยทั้งเรียกว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตยก็คือรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการปกครอง

โกวิท พวงงาม (2546 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง จากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง

พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ (2546 : 20) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ดูแลควบคุมเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

สรุป ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานภายใต้บทบัญญัติแห่งระเบียบและกฎหมาย มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น การกระจายอำนาจบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ภาครัฐ โดยการบริหารราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ ในการบริหารหรือในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบหรือดำเนินการในการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และภายใต้การควบคุมกำกับดูแลจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ โดยมีนักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐ ได้ให้ความสำคัญการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541: 46-47) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่ามีส่วนสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งแยกกล่าวความหมายของการกระจายอำนาจในประเด็นใหญ่ 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น ท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงาน เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

สถาบันพระปกเกล้า (2548 : ออนไลน์) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยสาระสำคัญและหลักการกระจายอำนาจ สถาบันพระปกเกล้า ได้แบ่งหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การเป็นนิติบุคคลก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเหล่านี้จะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วน

ภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางประจำอยู่ในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แต่อำนาจอิสระพอสมควรในการกำหนดท้องถิ่นจะต้องมีไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามีไว้เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านี้ ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4. งบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 42) ได้กล่าวถึง แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญดังนี้

1. การเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

2. การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจในกิจกรรมมากขึ้น เพียงแต่กำกับควบคุมดูแลให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. การมีประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดการให้บริการสาธารณะให้ดีขึ้นกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551 : 15-16) ได้กล่าวถึง แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการต้องการให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน มาเป็นกรอบในการ กำหนดนโยบาย โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงาน บุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของ ประเทศ

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจาย อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเอง ได้มากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระมากขึ้น ลดการกำกับดูแล การดำเนินการมีคุณภาพ มาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ไปตามหลักของธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ รวมทั้งร่วมตรวจสอบ ติดตาม และ ประเมินผล และสุดท้ายประชาชนต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีและทั่วถึงมากขึ้น โดยการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระ ในการบริหารงาน มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ประชาชน ในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจึงเป็น การปกครองโดยประชาชน แต่เนื่องจากประชาชนไม่สามารถดำเนินการปกครองได้ด้วยตนเอง จึงมอบอำนาจให้สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งดำเนินการบริหารงาน แทนประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการที่รัฐบาลกลาง ได้มอบการบริหารจัดการงานในด้านต่างๆพร้อมด้วยงบประมาณตามแนวนโยบายที่รัฐบาลหรือ หน่วยงานภาครัฐกำหนด โดยมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในรูปแบบ ต่าง ๆ กัน ภายใต้ขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด

หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนเองมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ ดังนี้

จารุพงศ์ พลเดช และคณะ (2540 : 12-13) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจต้องมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ติดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และมีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น อาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โกวิท พวงงาม (2545 : 3) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แก่แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญ อย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นอันเป็นมาตรฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป
5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2546 : 3) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แก่แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้แก่คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป

5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการที่สำคัญคือการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจจัดเก็บรายได้และบริหารงบประมาณภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อท้องถิ่นให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง กระจายอำนาจการตัดสินใจ กระจายทรัพยากรการบริหาร เช่น บุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น รวมทั้งการสนับสนุนให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วการกระจายอำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการด้วยตนเอง มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงข้อดีของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ประยูร กาญจนกุล (2538 : 192) กล่าวว่า การจัดระเบียบการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ย่อมมีจุดแข็ง หรือประโยชน์อยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. ให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นให้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากรายการในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นของตนเอง

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง เนื่องจากส่วนกลางมีภารกิจหนักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการ อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ โดยตัดภาระเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นไปดำเนินการเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีกับความต้องการของรายการในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ประชาชนมีความสนใจ และมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ประชาชนมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่จะต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้

การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนา
การเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

โกวิทช์ พวงงาม (2546 : 15) ได้กล่าวถึงข้อดีของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น เนื่องจากเป็นองค์กร
ท้องถิ่นทำให้ทราบปัญหาความต้องการของท้องถิ่น
2. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
3. เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองตนเอง
4. ทำให้การบริหารงานคล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เพราะท้องถิ่นมีอิสระ

ในการบริหารงาน

5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

ประพันธ์ วรรณบวร (2543 : 17; อ้างถึงใน วิชาสตร์ สืบชมพู. 2551 : 18-19)

ได้สรุปถึงจุดแข็งของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ดังนี้

1. สามารถทำให้การบริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
2. เป็นการตัดสินใจและแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง
3. เป็นหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งมาขอมสนใจ และตั้งใจทำงานเพื่อความเจริญรุ่งเรือง
ของท้องถิ่นของตน

4. เป็นวิธีการที่จะทำให้ประชาชนได้ก้าวไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจมีข้อดี คือ สามารถตอบสนองความต้องการของ
ประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงกับความต้องการ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และสามารถ
บริหารงานได้คล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพสามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง
ได้มาก

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่า เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดี ที่จะต้อง
มีและเร่งรัดให้เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตาม การกระจาย
อำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกันกับการรวมศูนย์อำนาจ จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึง
ด้านลบของการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วย
มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงข้อเสียของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ประยูร กาญจนกุล (2538 : 194) ได้กล่าวถึง จุดอ่อน หรือข้อเสียของการกระจาย
อำนาจการปกครองว่า มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจเกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งมั่นที่จะรักษาประโยชน์ของคน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นอื่น

2. ทำให้ประชาชนเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม โดยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม หรือประชาชนที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตนซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมทำให้เกิดความเคียดแค้นและความไม่พอใจของประชาชน ยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่า และมีต้นทุนสูงเพราะต้องมีการแย่งงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เป็นของตนเอง ซึ่งอาจเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด และควบคุมการเงินไม่ดีพอ

โกวิท พวงงาม (2546 : 15) ได้กล่าวถึงข้อเสียของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

การกระจายอำนาจมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่า เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดีที่จะต้องมี และเร่งรัดให้เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิงวิชาการ และจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การกระจายอำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้มองเห็นถึงข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงด้านลบของการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วย ดังนี้

1. ถ้ามีการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้มีผลต่อความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ
2. ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เจ้าหน้าที่ในหน่วยปกครองท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการกระจายอำนาจการปกครอง

ประพันธ์ วรรณบวร (2543 : 20 ; อ้างถึงใน วิทยาศาสตร์ สืบชมพู. 2551 : 19-20) ได้กล่าวถึงจุดอ่อนของการกระจายอำนาจว่ามีอยู่ 5 ประการ คือ

1. ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไป จะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพ หรือความมั่นคงของประเทศ
2. การกระจายอำนาจทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

3. การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น จะเป็นอันตรายหรือเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ถ้าหากว่าประชาชนไม่มีความรู้พื้นฐานหรือไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง

4. อาจเป็นทางให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในทางที่ผิด ถือพรครคือพวก ซึ่งจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรส่วนมาก

5. เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริต และใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งทำให้ประชาชนที่ยังโง่เขลาเบาปัญญาตกเป็นเครื่องมือหากินของชนชั้นปกครองที่ไม่บำเพ็ญตนอยู่ในฐานะผู้บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสีย คือ ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณเพราะต้องมีบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น และผู้บริหารและเจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจโดยมิชอบ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว หรือขาดประสบการณ์ไม่มีความรู้ความชำนาญในการบริหารงาน

ขั้นตอนของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่เป็นการปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการของท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมีนักวิชาการและหน่วยงานได้กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

สัมพันธ์ เศษะอธิก และคณะ (2546 : 1-2) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้กำหนดในหมวดที่ 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตราที่ 290 สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง และมาตราที่ 334 ของรัฐธรรมนูญได้มีบทบังคับให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นภายใน 2 ปี

พิรสิทธิ์ กำนวนศิลป์ และ สุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ (2549 : 10) กล่าวว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดช่วงการกระจายอำนาจ เป็น 3 ช่วง ดังนี้

1. ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547) จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลังจากการถ่ายโอน ในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลง

2. ช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2553 จะเป็นช่วงเปลี่ยนการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่ต้องเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น และทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส

3. ช่วงปี 2554 เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตรวจสอบ การตัดสินใจ การกำกับดูแล ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551 : 22) ได้กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
2. กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง
3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองเป็นสำคัญ
4. กำหนดลักษณะและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ จากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงาน รัฐวิสาหกิจ ระหว่างรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องเข้ากับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุน งบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. เสนอแนะต่อรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเป็นสำคัญ

7. เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษา วินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวงประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

9. เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวงประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

10. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

11. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม ความจำเป็น

12. เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

13. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

14. เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ คณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

15. ออกประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

16. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ประกาศของ คณะกรรมการ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ตามที่กล่าวมาข้างต้น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มจากคณะกรรมการจัดทำแผน การกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ จนถึงการออกประกาศกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ประกาศ ของคณะกรรมการ ซึ่งใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มจาก คณะกรรมการ จัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและ รายงานต่อรัฐสภาผ่านขั้นตอนต่าง ๆ จนถึงการออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ประกาศของคณะกรรมการ ซึ่งใช้บังคับเมื่อได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

ปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการแผ่นดินไทยเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจ สาเหตุเนื่องจากปัญหาในหลาย ๆ ด้านทั้งปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ปัญหาด้านการเงินการคลัง ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงปัญหาด้านความมั่นคง ได้มีนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

สงวน ลิ้มโนมนต์ (2548 : ออนไลน์) ได้แสดงความคิดเห็นถึงปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไว้ในบทความ คลังสมอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเพื่อสังคมในหัวข้อ รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ปัจจุบันรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทับซ้อนการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง และมีอำนาจที่จะไม่ให้องค์กรอื่นมาทำเป็นกิจการใด ๆ ในเขตพื้นที่ของตนเอง จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่เป็นของตนเอง ดังนั้น เพื่อจะทำกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ขององค์กรท้องถิ่นใดต้องประสาน และได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจึงจะดำเนินการได้

2. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย และมีอยู่หลายประการ แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองน้อย เนื่องจากมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3. ปัญหาด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาสำคัญในเรื่องนี้คือ ปัญหาเรื่องรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีดังนี้ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงป่าที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีที่เป็นของรัฐบาล รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีที่เป็นของท้องถิ่น รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่นได้แก่ ภาษียอดยนต์และล้อเลื่อน อย่างไรก็ตาม ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีรายได้้น้อยมาก ซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ 6-7 ของรายได้รัฐบาล จึงไม่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นเป็นผู้รับนโยบายของผู้บริหารไปใช้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแตกต่างกัน ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียน และมีความเหลื่อมล้ำกันในความก้าวหน้า

5. ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมายรัฐ หรือผู้แทนของรัฐเข้าไปกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศชาติโดยรวม แต่การปกครองท้องถิ่นไทยในอดีตข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเข้าไปมีบทบาท ในฐานะผู้ควบคุม หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติงานเป็นผู้บริหาร หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้การบริหารงานท้องถิ่น ไม่มีอิสระเท่าที่ควร และมุ่งเน้นตอบสนองนโยบายของส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคมากกว่า ความต้องการในท้องถิ่น

6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาประชาชนในท้องถิ่น จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก การมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่น มีคณะผู้บริหารแล้วประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมอย่างอื่นเลย ในกรณีที่ประชาชนสนใจจะมีส่วนร่วม ในทางปฏิบัติก็พบว่า ไม่มีช่องทางที่เปิดให้ประชาชนทำอะไรได้มากนัก ซึ่งทำให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขาดพลัง ขาดความร่วมมือและขาดความสนใจจากประชาชน ส่งผลให้การปกครอง ท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นเองประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

โกวิท พวงงาม (2552 : 413-415) ได้กล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรคขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามกรอบของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 ประการดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ วางข้อกำหนดและทิศทางอย่างเป็นระบบระเบียบ แต่ในระดับปฏิบัติเพื่อบังคับใช้แผน นั้น ก็ปรากฏปัญหาและอุปสรรคมากมายประเด็นปัญหาสำคัญก็คือ แม้ว่าทิศทางและแผนการกระจาย อำนาจจะถูกกำหนดไว้อย่างเป็นระบบ แต่กระบวนการของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการ ต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับดำเนินไปอย่างไร้ด้วยระบบระเบียบ ซึ่งประเด็น ปัญหาสำคัญ ๆ ได้แก่

1. การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นยังคงเป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะภารกิจในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต อีกทั้งกิจกรรมการถ่ายโอนจริงก็จำกัดเฉพาะในบางกิจกรรมเท่านั้น เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น

2. การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องระหว่างภารกิจ งบประมาณบุคลากร แนวปฏิบัติ และวัสดุอุปกรณ์ เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากร อีกทั้งในหลายกิจกรรม แม้ว่าท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดทำ แต่ก็ยังพบข้อขัดข้องการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในกิจกรรมนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่

3. กระบวนการถ่ายโอนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาว่าส่วนราชการต่าง ๆ มักจะถ่ายโอนให้เฉพาะภารกิจหน้าที่ แต่ในด้านวัสดุอุปกรณ์ แนวปฏิบัติ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้มีการส่งมอบอย่างเป็นระบบระเบียบอันนำไปสู่ปัญหาการจัดทำภารกิจนั้น ๆ

ประการที่สอง ปัญหาในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องนี้ได้แก่ การขาดการบูรณาการระหว่างแผนการกระจายอำนาจกับทิศทางการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งระบบเป็นผลให้สถานะของการซบถและแข่งขันในเชิงบทบาท ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป เนื่องจากทิศทางที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจย่อมหมายถึงการลดขนาดและถอนตัวตัวเองออกไปของส่วนราชการต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการต่าง ๆ จะยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในพื้นที่การบริหารการปกครองนอกศูนย์กลางต่อไป เช่น การสร้างระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในด้านหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นความพยายามแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นไปอย่างกระจุกกระจาย (Fragmented Centralism) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เท่ากับเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐ (Local State Government) ให้คงอยู่ควบคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการกระจายอำนาจและการจัดระบบบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้น ส่วนสำคัญอยู่ที่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ๆ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ในอนาคตจะผลักดันกระบวนการถ่ายโอนทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ในปัจจุบันองค์กรสำคัญดังกล่าวกลับต้องพบกับปัญหาอุปสรรคทั้งในเชิงสถาบัน ซึ่งต้องอิงแอบและอาศัยความร่วมมือและผลักดันจากรัฐบาล ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมถึงปัญหาในเชิงองค์กร ซึ่งยังคงมีบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารค่อนข้างจำกัด เป็นผลให้การทำงานดำเนินไปอย่างยากลำบาก

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการให้บริการสาธารณะ ประเด็นในเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ แต่ยังคงขาดความสนใจอย่างเพียงพอต่อเรื่องวิธีการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายใต้อำนาจกำหนดในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีช่องทางในการจัดทำภารกิจค่อนข้างจำกัด โดยมากมักจะเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลัก แต่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการบริหารในยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะให้เกิดขึ้น และที่สำคัญจะเป็นการป้องกันปัญหาอาการของการเติบโตไปสู่ความเป็นระบบราชการ (Bureaucratization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับระบบราชการส่วนกลาง

นอกจากปัญหาตามกรอบของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจทั้ง 4 ประการข้างต้นแล้ว โกวิทช์ พวงงาม ยังกล่าวอีกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังมีปัญหาพื้นฐานที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดบริการสาธารณะอีกอย่างน้อย 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการแทรกแซงการทำงานของรัฐบาลและการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เช่น การให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางและราชการส่วนภูมิภาค เข้ามาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแทนท้องถิ่นหรือชุมชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการเงิน การคลังและการให้เงินอุดหนุน เป็นต้น

2. ปัญหาความเพิกเฉยในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น

3. ปัญหาของผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นไม่ตระหนักถึงหน้าที่ของตนผู้แทนท้องถิ่น แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเอง การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริต เป็นต้น

จากนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งทางการเมือง สร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางมาให้คนในระดับท้องถิ่นดูแลปกครองตนเอง ทั้งนี้ก็เพื่อท้องถิ่นเกิดการพัฒนาและ

การใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่คุ้มค่า และตอบสนองความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ภายใต้ข้อกำหนดในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีช่องทางในการจัดทำภารกิจค่อนข้างจำกัด โดยมากมักจะเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลัก แต่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการบริหารในยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะให้เกิดขึ้น

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยได้แบ่งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 5 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แต่ผู้วิจัยขอนำรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มากล่าว เพราะผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานคลังขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ดังนี้

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบทั่วไป ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในจังหวัดต่าง ๆ ทุกจังหวัด มีพื้นที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของจังหวัด อำนาจหน้าที่หลักประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่และแบ่งสรรเงินให้แก่ สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 8 - 12) กล่าวว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ กล่าวคือ มีพื้นที่รับผิดชอบทั้งจังหวัด แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มุ่งเน้นที่จะให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาท ในการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ประสาน และเชื่อมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรม และการทำงาน การจัดรูปแบบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไข และวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้มี สภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล

พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ แนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด ยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 นั้น ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการในส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 นี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

บทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2498 อันมีผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุขโรค การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล ฯลฯ นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังอาจทำกิจการซึ่งอยู่นอกเขตเมื่อกิจการนั้น จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน โดยได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลที่เกี่ยวข้องนั้น และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยความเห็นชอบจากรัฐสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 114 ตอนที่ 62 ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติซึ่งระบุว่า “โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล และเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีสมควรปรับปรุงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยมีอยู่ในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 76 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ๆ โดยกำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดโครงสร้างเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์ประกอบอื่น ๆ ไว้ดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (เดิมคือผู้ว่าราชการจังหวัด มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย จำนวน 2-4 คน ตามจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การแบ่งส่วนราชการของฝ่ายบริหาร ได้มีพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 แบ่งหน่วยการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็น ส่วน ดังนี้

- 1.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- 1.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3 กองแผนและงบประมาณ

1.4 กองคลัง

1.5 กองช่าง

1.6 ส่วนอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด (ก.จ.)

2. ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เดิมคือสมาชิกสภาจังหวัด) ที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมาย
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยประธานสภา รองประธานสภา
2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิก 24 – 48 คน ตามจำนวนราษฎรในจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาที่เป็นผู้แทนของปวงชน
ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีวาระการดำรง
ตำแหน่ง 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาที่จะมีได้ในแต่ละจังหวัดจะไม่เท่ากัน โดยให้ถือเกณฑ์จำนวน
ราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้ง โดยสรุปจะมี
จำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัด ดังนี้

จำนวนราษฎรในจังหวัด (คน)	สมาชิก (คน)
- ไม่เกิน 500,000	24
- มากกว่า 500,000 แต่ไม่เกิน 1,000,000	30
- มากกว่า 1,000,000 แต่ไม่เกิน 1,500,000	36
- มากกว่า 1,500,000 แต่ไม่เกิน 2,000,000	42
- มากกว่า 2,000,000	48

การสิ้นสุดสมาชิกภาพ

สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจะสิ้นสุดสภาพด้วยเหตุต่าง ๆ ดังนี้

1. ครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือมีการยุบสภาโดยมีคำสั่งรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย

2. ตาย

3. ลาออกโดยยื่นใบลาออกจากตำแหน่งต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
การลาออกจะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้ยื่นใบลาออกต่อประธานสภา หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดได้ลงทะเบียนรับตามระเบียบทางราชการ สำหรับใบลาออกที่มีเงื่อนไขจะมีผล
สมบูรณ์เมื่อถึงเวลาที่กำหนดขึ้น

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ลาออกเมื่อปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ
หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. รัฐมนตรีสั่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. สภามีมติให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่า มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภา หรือกระทำการอันอาจเสียผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มติที่ให้ออกจากตำแหน่งต้องไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่

4. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่สมาชิกสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. กระจายอำนาจตามมาตรา 17

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การแบ่งเงินตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

15. การพาณิชย์การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

18. การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันโรคติดต่อ

20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

24. การจัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีอยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น

26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

27. การส่งเสริมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานคลังท้องถิ่น

การคลังของท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการจัดสรรงบประมาณ การควบคุมการใช้จ่าย การจัดหารายได้ การก่อหนี้ และการบริหารการคลัง โดยที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ ดังนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารงานคลังท้องถิ่นไว้ดังนี้

ความหมายของการคลังท้องถิ่น

งานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินของแผ่นดิน ดังนั้น จึงมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมในด้านการงบประมาณ กิจกรรมด้านการเงิน กิจกรรมด้านการบัญชี กิจกรรมด้านการพัสดุ และกิจกรรมด้านการตรวจสอบ มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของการคลังท้องถิ่นไว้ดังนี้

ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2550 : 343) ให้ความหมายการคลังท้องถิ่นว่า หมายถึง การจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี และการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กิตติพิชญ์ วิไลจิตต์ (2519 : 13 ; อ้างถึงใน สุภางค์ ค่อนแก้ว. 2552 : 7) กล่าวว่า การคลังท้องถิ่น หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับเงินในด้านข้อเท็จจริงทางด้านที่มาแห่งรายได้ และรายจ่าย หลักการวิธีการ ตลอดจนผลได้ที่เกิดขึ้นจากรายได้และรายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหมายความถึงลักษณะของรายได้ รายจ่าย หนี้สิน การงบประมาณ การบัญชี การควบคุมการใช้จ่าย ตลอดจนการตรวจสอบบัญชีการเงินตามกำหนดเวลา

เสนห์ จุ้ยโต (2528 : 668 ; อ้างถึงใน อำนวย บำเพ็ญไพญลย์. 2553 : 20) กล่าวว่า การคลังท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานคลังของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ การว่าจ้าง การบัญชี และการตรวจบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การคลังท้องถิ่นหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการเงิน งบประมาณของท้องถิ่น ประกอบด้วยการจัดการเกี่ยวกับการเงินของท้องถิ่นในด้านการหารายได้ตามกฎหมายกำหนดไว้ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในกิจการที่จำเป็น ตลอดจนรวมถึงการจัดการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายของการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของสุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ความสำคัญของการคลังท้องถิ่น

การบริหารการคลังท้องถิ่น เป็นการจัดทำงบประมาณ การเงินและบัญชี การพัสดุ การจัดการรายได้ และการตรวจสอบ ซึ่งนั่นหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารการคลังที่ดีจะต้องมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่ดี มีการมอบหมายหน้าที่ชัดเจน มีวัสดุอุปกรณ์ มีการวางแผนการบริหาร และมีการติดตามประเมินผล จึงจะทำให้การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด ดังนั้น มีนักวิชาการกล่าวถึงความสำคัญของการคลังท้องถิ่นไว้ดังนี้

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง (2543 : 33) กล่าวว่า การคลังของท้องถิ่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดหารายได้และการกำหนดการใช้จ่ายการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในการจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะองค์กรจะก้าวหน้าและมีความสามารถในการอำนวยความสะดวกและความสุขให้แก่ประชาชนได้มากนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการมีรายได้เพียงพอแก่การทำนุบำรุงท้องถิ่นว่ามากน้อยเพียงใด ประกอบกับการบริหารการคลังมีประสิทธิภาพมากเพียงใด

ศิริรักษ์ เขียวมีส่วน (2545 : 30-31) กล่าวว่า การคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดหารายได้ และการกำหนดการใช้จ่ายการบริหารงานขององค์กรส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น มีความสำคัญมากในการที่จะช่วยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าและมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความสะดวกและความสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการมีรายได้เพียงพอแก่การทะนุบำรุงท้องถิ่นว่า มีมากน้อยเพียงใดรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมีรายได้น้อยและฐานะการคลังยังไม่ดีแล้ว จะต้องพึ่งหรือขอรับการอุดหนุนช่วยเหลือจากทางรัฐบาลอยู่เรื่อย ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้นตามจำนวนเงินที่ได้รับการอุดหนุน

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550 : 258) กล่าวว่า ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้า และมีความสามารถในการรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรายได้ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อย มีฐานะการคลังไม่ดี และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอด ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองลดน้อยลง และขาดความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าต่อไป ในทางกลับกันหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้มากและมีฐานะทางการคลังที่ดี การพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีน้อยจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถูกควบคุมจากส่วนกลางน้อยลง

สรุปได้ว่า ความสำคัญของการคลังท้องถิ่นต้องสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้า และมีความสามารถในการรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรายได้ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อย มีฐานะการคลังไม่ดี และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอด ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองลดน้อยลง และขาดความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าต่อไป

โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นองค์กรที่สามารถตอบสนองความต้องการในระดับท้องถิ่นได้ดีที่สุด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง ความร่วมมือในระดับท้องถิ่นก็เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น โครงสร้างของการคลังท้องถิ่นจะประกอบด้วย

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550 : 258) กล่าวถึงโครงสร้างการคลังของท้องถิ่นประกอบด้วย

1. รายได้และรายรับของท้องถิ่น กฎหมายสำคัญที่กำหนดรายได้และรายรับหลักของท้องถิ่นมาจากกฎหมาย 5 ฉบับ ดังนี้

- 1.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 1.2 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 1.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- 1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

2. ประเภทรายได้ของท้องถิ่น จัดเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

2.1 รายได้จากภาษีอากร

2.1.1 ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์

2.1.2 ภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ (Surcharged Taxes) หรือแบ่งให้ (Shared Taxes) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีสุรา ภาษีการพนัน และภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

2.1.3 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.1.4 ภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีเพื่อการศึกษา ภาษีการค้าปลีกน้ำมัน ภาษีการค้าปลีกยาสูบ เป็นต้น

2.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยและปฏิภูลค่าใบอนุญาตก่อสร้างและปรับปรุงอาคาร เป็นต้น

2.3 เงินอุดหนุน เป็นรายได้หลักที่สำคัญประการหนึ่งของท้องถิ่นที่รัฐบาลอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำแนกได้ 3 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ

2.4 เงินกู้

2.5 เงินสะสมและรายได้พิเศษอื่น ๆ

3. รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีลักษณะของการใช้จ่าย 2 ลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

3.1 รายจ่ายประจำ ได้แก่ รายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุน

3.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ได้แก่ รายจ่ายประเภทค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

การแบ่งรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะทำให้สามารถพิจารณาฐานะการคลัง ชัดความสามารถ ประสิทธิภาพ และทิศทางในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 แบ่งออกเป็น 11 หมวด 109 ข้อ รวมบทเฉพาะกาล สำคัญของระเบียบฯ มีดังนี้ การรับเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ให้นำส่งเงินเป็นรายได้ทั้งหมด ห้ามกั้นเงินไว้เป็นเงินฝากหรือเงินนอกงบประมาณ เว้นแต่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไป ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่เลือกทำเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนจากกระทรวง ทบวง กรม เงินที่มีผู้อุทิศให้ การรับเงิน ให้รับเป็นเงินสด การรับเงินเป็นเช็ค หรือดราฟท์ หรือตราสารอย่างอื่นให้ปฏิบัติตามวิธีการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

การเก็บรักษาเงินมีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งกรรมการเก็บรักษาเงินอย่างน้อย 3 คน โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลัง เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และพนักงานส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไป 2 คน เป็นกรรมการเก็บรักษาเงิน กรรมการผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น เป็นกรรมการแทนชั่วคราวให้ครบจำนวน

การรับ-ส่งเงิน เงินรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำฝากธนาคารทั้งจำนวนภายในวันนั้น ถ้าฝากในวันนั้นไม่ทันให้นำฝากตู้നിရိယและวันรุ่งขึ้น หรือวันทำการถัดไปให้นำฝากธนาคารทั้งจำนวน การรับส่งเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเงินสดหรือสถานที่ที่รับส่งอยู่ห่างไกล หรือกรณีอื่นใดซึ่งเห็นว่าไม่ปลอดภัยแก่เงินที่รับส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไปอย่างน้อยสองคน เป็นกรรมการรับผิดชอบร่วมกันควบคุมการรับส่งเงิน และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมรักษาความปลอดภัยด้วยก็ได้ การถอนเงินฝากธนาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารแต่งตั้งผู้มีอำนาจลงนามส่งจ่ายเงินร่วมกันอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายโดยผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลงนามด้วยทุกครั้ง และกรณีไม่มีผู้บริหารท้องถิ่นให้มอบหมายพนักงานท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไปเพิ่มอีก 1 คน

การเบิกเงิน ก่อนการเบิกเงิน ให้หน่วยงานผู้ยื่นแผนการใช้จ่ายเงินต่อหน่วยงานคลังทุกสามเดือน ในกรณีมีความจำเป็น อาจปรับแผนการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานผู้เบิกได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเบิกเงินรายจ่ายปีงบประมาณใดให้เบิกจ่ายได้เฉพาะในปีงบประมาณนั้น โดยให้หัวหน้าหน่วยงานผู้เบิกเป็นผู้ลงลายมือชื่อเบิกเงิน และให้วางฎีกาตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

การกันเงิน กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก่อกั้นผูกพันไว้ก่อนสิ้นปี ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกในปีถัดไปอีกระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้ขอขยายเวลาเบิกจ่ายต่อสภาท้องถิ่นได้อีกไม่เกินหกเดือน ในกรณีที่มีรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ยังมีได้ก่อกั้นผูกพัน แต่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนั้นต่อไปอีก ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานขออนุมัติกันเงินต่อสภาท้องถิ่นได้แก่ไม่เกินระยะเวลาหนึ่งปี การกันเงินให้วางฎีกากันเงินตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ก่อนวันสิ้นปีอย่างน้อยสามสิบวัน เว้นแต่มีเหตุอันควร ผู้บริหารท้องถิ่นอาจพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาขึ้นขอกันเงินได้ไม่เกินวันทำการสุดท้ายของปีนั้น

การตรวจและการอนุมัติฎีกา หัวหน้าส่วนการคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับมอบหมายต้องตรวจฎีกา โดยมีสาระสำคัญ คือ มีลายมือชื่อของผู้เบิกถูกต้องตามตัวอย่าง มีหนี้ผูกพันและถึงกำหนดชำระ มีเงินงบประมาณเพียงพอ รายการถูกต้องตรงกับหมวดและประเภทในงบประมาณ มีเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้อง ฎีกาหรือเอกสารประกอบฎีกาฉบับใดไม่ถูกต้องในสาระสำคัญให้ผู้ตรวจฎีกาแจ้งให้ผู้เบิกทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน

3 วัน ถ้าผู้เบิกไม่แก้ไขให้คืนฎีกา การอนุมัติฎีกาจะกระทำได้เมื่อมีสาระสำคัญถูกต้องและ ผู้ตรวจฎีกาได้ลงลายมือชื่อตรวจฎีกานั้นแล้ว

การจ่ายเงิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการเบิกจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้พ้น ได้เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ เท่านั้น หากมีการจ่ายเงินไม่ถูกต้อง ไม่ปลดเปลื้องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ผู้ตรวจฎีกาผู้อนุมัติฎีกาและผู้จ่ายเงินที่จะชดใช้เงินคืนจนครบถ้วน

การจ่ายเงินสะสม สามารถจะกระทำได้ในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยได้รับอนุมัติ จากสภาท้องถิ่น กรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัย ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ยืมเงินสะสมได้ตาม วงเงินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด กรณีที่มีการรับ (โอน) เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงาน ส่วนท้องถิ่น และมีงบประมาณไม่เพียงพอให้ยืมเงินสะสมทรงจ่าย โดยได้รับอนุมัติจาก ผู้บริหารท้องถิ่น

การตรวจเงินกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีและทะเบียนรายรับ รายจ่าย รวมทั้งสรรพบัญชีหรือทะเบียนอื่นใดตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังทำรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองเป็นรายเดือน เสนอปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นทราบและส่งสำเนาให้จังหวัด จัดทำ งบแสดงฐานะการเงินและงบอื่น ๆ เพื่อส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และจังหวัด ภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปี และประกาศให้ประชาชนทราบในเวลาอันควร จัดทำรายงานแสดงผล การดำเนินงานเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนทราบทุกสามเดือน

บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

ผู้วิจัยขอนำบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ มากล่าวไว้ โดยมีรายละเอียด ข้อมูลดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์, 2551 : 43 – 49)

ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหาร นำโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชน ฝ่ายสภา นำโดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ และสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมจำนวน 42 คน แบ่งส่วนราชการออกเป็น 1 สำนัก 8 กอง และ 1 หน่วยงาน ได้แก่

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. กองช่าง

3. กองคลัง
4. กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
5. กองแผนและงบประมาณ
6. กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
7. กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. กองพัสดุและทรัพย์สิน
9. กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต
10. หน่วยตรวจสอบภายใน

จำนวนบุคลากรทั้งสิ้น 218 คน แยกเป็น ข้าราชการ 123 คน ลูกจ้างประจำ 29 คน พนักงานจ้าง 66 คน

ผลการวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนางค์กร (SWOT Analysis)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (2555 : 23 – 25) ได้ระบุไว้ว่าจากการวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนางค์กรการบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2555 – 2558 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิเคราะห์มีดังนี้

1. จุดแข็ง (Strength)

- 1.1 เป็นองค์กรที่มีรูปแบบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายที่ครอบคลุมภารกิจทุกมิติ
- 1.2 เป็นองค์กรที่มีพื้นที่การทำงานที่ครอบคลุมในพื้นที่ทั้งจังหวัด
- 1.3 เป็นองค์กรที่มีตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งที่เป็นเอกภาพสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึง
- 1.4 ทีมผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารและการตัดสินใจการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลของประชาชน
- 1.5 เป็นองค์กรที่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจ ที่ตรงกับความสามารถและศักยภาพของบุคลากร
- 1.6 ผู้บริหารของ อบจ. ให้ความสำคัญสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร ให้ได้รับการศึกษาเพิ่มเติมในระดับที่สูงขึ้น
- 1.7 ทีมผู้บริหาร อบจ. มีนโยบายในการพัฒนาคนบุรีรัมย์ โดยกิจกรรมกีฬาสู่ความเป็นเลิศ กีฬาอาชีพ และมีสนามกีฬาที่ได้มาตรฐานผ่านการรับรองของกีฬาแห่งประเทศไทย
- 1.8 อบจ. เป็นองค์กรที่มีงบประมาณ วัสดุ เครื่องมือ ที่เพียงพอในการดำเนินงานตาม

ภารกิจ

1.9 เป็นองค์กรที่มีระเบียบกฎหมายรองรับในการปฏิบัติงาน

1.10 ในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบจ. มีแหล่งท่องเที่ยวในเชิงวัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่หลากหลายกระจายอยู่ทั่วจังหวัดบุรีรัมย์

1.11 ในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบจ. มีภูเขาไฟที่ดับแล้วหลายลูก สามารถพัฒนาปากปล่องภูเขาไฟให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ เป็น Unseen ใหม่ของประเทศไทย

1.12 คริวเรือนในจังหวัดบุรีรัมย์ ร้อยละ 70 มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นผู้ผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา ยูคาลิปตัส และมีการทำปศุสัตว์

1.13 เป็นแหล่งผลิตสินค้าหัตถกรรมจากภูมิปัญญา เป็นสินค้า OTOP ที่มีคุณค่า เช่น ประเภทผ้า ประกอบด้วย ผ้าไหมชั้นดินแดง ผ้าไหมลายหางกระรอกคู่ ผ้าไหมมัดหมี่ ผ้าฝ้าย เป็นต้น ประเภทผลิตภัณฑ์จากกก ประเภทผลิตภัณฑ์จากไม้ เช่น ตะเกียบ เครื่องครัวของใช้จากไม้ ประเภทเฟอร์นิเจอร์ไม้เก่า

1.14 สภาพพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการเพาะปลูกพืชพลังงานทดแทน เช่น มันสำปะหลังและอ้อย

1.15 ประชาชนในจังหวัดบุรีรัมย์มีความรัก ความสามัคคี ให้ความร่วมมือที่เอื้อต่อการพัฒนา

1.16 ในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบจ. มีแหล่งน้ำทางธรรมชาติซึ่งเป็นสายหลัก (แม่น้ำชี แม่น้ำมูล ลำน้ำศละ) ไหลผ่าน เหมาะต่อการพัฒนาเป็นแหล่งน้ำสำหรับการเกษตร และส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เช่น แม่น้ำมูล

1.17 ในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบจ. มีภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนชาวบ้านหลายแขนงที่สามารถให้คำปรึกษาในการพัฒนาท้องถิ่น

1.18 ท่าเลที่ตั้งของจังหวัด ตั้งอยู่บริเวณกึ่งกลางของถนนเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดที่เป็น GATE WAY สู่อินโดจีน (จังหวัดมุกดาหาร) กับเขตประกอบการนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือและท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

1.19 มีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่หลากหลายและเป็นเอกลักษณ์โดดเด่นสามารถพัฒนาเป็นการท่องเที่ยวเชิงทางวัฒนธรรมได้

2. จุดอ่อน (Weakness)

2.1 การบริหารการจัดการภายในองค์กร ยังมีปัญหาต่อความเสี่ยง และการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

2.2 การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดบุรีรัมย์ และแผนชุมชน

2.3 การบริหารงานตามภารกิจขององค์กรขาดการบูรณาการพื้นที่และภารกิจกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง

2.4 การขยายตัวด้านการลงทุนและการจ้างงานในพื้นที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ

2.5 ผลผลิตทั้งหมดรวมของจังหวัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดในภูมิภาคเดียวกัน

2.6 การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรตามระบบชลประทานมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 3 ของพื้นที่ทำการเกษตร

2.7 การสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยกระบวนการของชุมชนมีน้อยมาก

2.8 การสนับสนุนการเรียนรู้และใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการผลิตในขั้นตอนการแปรรูป การพัฒนาสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนมีน้อย

2.9 การส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนจากพลังงานลม แสงแดด พลังงานชีวมวล ในระดับครัวเรือน และชุมชนมีน้อยมาก

2.10 การส่งเสริมการบริหารจัดการขยะโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนมีน้อย

2.11 ระดับการศึกษาประชาชนโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ ขาดโอกาสได้รับการสนับสนุนการพัฒนาทักษะอาชีพ ความรู้ ภาวะผู้นำ ความชำนาญเฉพาะด้าน หรือตามความต้องการตลาดแรงงาน

2.12 ขาดการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานภาคี เพื่อเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) ในการพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

2.13 การบูรณาการงานระหว่างขององค์กรกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ชัดเจน

3. โอกาส (Opportunity)

3.1 นโยบายของรัฐบาล เน้นการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพสินค้าการเกษตร เพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าให้กับเกษตรกร สร้างหลักประกันคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ผลิต เช่น นโยบายการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร นโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชพลังงานทดแทน เป็นต้น

3.2 ที่ตั้งจังหวัดเป็นศูนย์กลางการคมนาคม สามารถพัฒนาเป็นศูนย์กลางขนถ่ายสินค้า หรือจุดรวมสินค้า (Logistic Center) เพื่อส่งออกตามเส้นทาง Gate Way ระหว่างท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (อีสเทิร์นซีบอร์ด) ตู้อิน โฉจิน (จังหวัดมุกดาหาร)

3.3 นโยบายรัฐบาลให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 จังหวัดบุรีรัมย์เป็นที่ตั้งของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่ประสบความสำเร็จ มีชื่อเสียงในการแข่งขันในระดับประเทศ จำนวน 2 ทีม ส่งผลต่อการพัฒนากีฬาของจังหวัดบุรีรัมย์

3.5 นโยบายรัฐบาลให้ความสำคัญในการพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดทำระบบส่งน้ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร

3.6 มีสถานศึกษา และสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพกระจายอยู่ทุกพื้นที่ในจังหวัดบุรีรัมย์

3.7 จังหวัดบุรีรัมย์ตั้งอยู่บนเส้นทางที่สามารถพัฒนาให้เชื่อมต่อเป็นโครงข่ายกับกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคอินโดจีน (ลาว เวียดนาม พม่า กัมพูชา)

4. ข้อจำกัด (Threat)

4.1 ราคาน้ำมันในตลาดโลกผันผวน ส่งผลต่อการควบคุมต้นทุนการผลิต

4.2 ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลก ส่งผลต่อการชะลอตัวในการส่งออกทำให้เกิดปัญหาการว่างงานในพื้นที่มากขึ้น

4.3 ไม่มีการกำหนดมาตรการเชิงรุก แนวทางการรับมือ การป้องกัน แก้ไขปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ฝนแล้ง เป็นต้น

4.4 เส้นทางคมนาคมสายหลักของจังหวัด ยังคงเป็นถนน 2 ช่องทางจราจร ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ มาตรการความปลอดภัยจราจรของจังหวัด

4.5 การอพยพแรงงานที่มีฝีมือออกนอกพื้นที่จำนวนมาก ทำให้ขาดแคลนแรงงานที่มีความรู้ความสามารถในทุกภาคการผลิต

4.6 มีปัญหาความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน

4.7 เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศโลก เช่น ภัยธรรมชาติ ภาวะโลกร้อน

4.8 การแพร่ระบาดของยาเสพติด ในกลุ่มเยาวชนและคนทั่วไป

4.9 ประชาชนไม่รู้เท่าทัน ขาดภูมิคุ้มกันในการดำรงชีวิตภายใต้กระแสเศรษฐกิจระบบทุนนิยม

4.10 การบูรณาการงานระหว่างขององค์กรกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ชัดเจน

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (2555 : 42 – 45) ได้ระบุไว้ว่าการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ปี พ.ศ. 2555 – 2558 ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ไว้ดังนี้

1. วิสัยทัศน์ (Vision)

วิสัยทัศน์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (Vision) ได้ตั้งไว้ว่า

“เป็นองค์กรหลักในการพัฒนาท้องถิ่น เกษตรกรรมล้ำหน้า กีฬาเป็นเลิศก่อเกิดคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักธรรมาภิบาล บนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

2. พันธกิจ (Mission)

พันธกิจการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

2.1 พัฒนาการเกษตรกรรมครบวงจร

2.2 พัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยว

2.3 พัฒนาการกีฬาสู่ความเป็นเลิศและการกีฬาอาชีพ

2.4 เสริมสร้างคุณภาพชีวิตในด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สมดุล

ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาเกษตรกรรม

1. เป้าประสงค์ “การเกษตรกรรมที่มีความมั่นคง”

2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)

2.1 ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์

2.2 ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพสินค้าการเกษตร

2.3 พัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานเพื่อการเกษตร

2.4 ส่งเสริมและพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิ

2.5 ส่งเสริมและพัฒนาการเลี้ยงสัตว์

2.6 ส่งเสริมการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการเกษตร

2.7 ส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานทางการเกษตร

2.8 ส่งเสริมการจัดตั้งตลาดสินค้าชุมชน

2.9 พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาการท่องเที่ยว

1. เป้าประสงค์ “แหล่งท่องเที่ยวได้รับการพัฒนา และมีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพอย่างยั่งยืน”

2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)

2.1 พัฒนาและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวใหม่

2.2 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการท่องเที่ยว

2.3 พัฒนาสินค้า บริการและเครือข่ายการท่องเที่ยว

2.4 ศึกษานโยบายการท่องเที่ยว

2.5 ศึกษานโยบายและการประชาสัมพันธ์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการศึกษา

1. เป้าประสงค์ “การพัฒนาการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ และการกีฬาอาชีพ”

2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)

2.1 พัฒนานโยบายด้านการส่งเสริมการศึกษา

2.2 การส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาทุกระดับ

2.3 พัฒนาสนามกีฬา ลานกีฬา พื้นที่สาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในชุมชน

2.4 การพัฒนาการตลาดและการประชาสัมพันธ์ การกีฬา

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 บ้านเมืองน่าอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี

1. เป้าประสงค์ “พัฒนาคน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี”

2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)

2.1 ส่งเสริมพัฒนาการลงทุน การตลาด และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ

2.2 ส่งเสริมการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในวิถีชีวิตทุกระดับ

2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4 สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นให้เข้มแข็ง

2.5 ป้องกัน รักษา และส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน

2.6 ส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬาอาชีพ

2.7 ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มเด็ก เยาวชน สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

2.8 พัฒนาระบบการจัดวางผังเมือง

2.9 พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

2.10 ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาทั้งในและนอกระบบการศึกษา

2.11 ส่งเสริมและสนับสนุนทางศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการพัฒนาขีดสมรรถนะองค์กร

1. เป้าประสงค์ “บุคลากรมีขีดความสามารถสูง”

2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)

2.1 ปรับปรุงระบบการบริหารและการให้บริการ

2.2 พัฒนานโยบาย

2.3 ปรับปรุงอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

2.4 พัฒนาระบบสวัสดิการและสร้างขวัญกำลังใจของบุคลากรในองค์กร

2.5 สนับสนุนการประชาสัมพันธ์ผลงานภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาความสามารถการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า ปัจจุบันได้มีผู้สนใจทำการศึกษาอย่างแพร่หลายทั้งในหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชน ซึ่งผู้วิจัยจะขอนำมาเสนอ ดังนี้

นิชัย เบญจางคประเสริฐ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความสามารถในการบริหารงบประมาณการคลังของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความตั้งใจในการจัดทำแผนงาน โครงการงานการจัดทำงบประมาณค่อนข้างสูงแต่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ

รัชนา สานตียนนท์ และคณะ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สินมีส่วนต่อการสนับสนุนหรือกีดขวางการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างเป็นระบบ การบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สิน จะทำให้มหาวิทยาลัยใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความโปร่งใส ชัดเจน อธิบายได้ เป็นที่ไว้วางใจของ ประชาคมและหน่วยงานที่ให้ความสนับสนุนด้านทรัพยากรทั้งภาครัฐและเอกชน

ภักตร์ ปั้นบำรุงกิจ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารการเงินการคลังของภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยเปรียบเทียบระหว่างการบริหารการเงินการคลังของภาครัฐระบบเดิมกับการบริหารการเงินการคลังด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระบบใหม่ รวมถึงศึกษาแนวคิดทัศนคติความคาดหวังของหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานคลังจังหวัดที่มีต่อระบบการบริหารการเงินการคลัง ผลการวิจัยพบว่า การบริหารการจัดการข้อมูลการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในส่วนของสำนักงานคลังจังหวัด อยู่ในเกณฑ์การตัดสินใจที่น่าลงทุน นอกจากนี้เพื่อให้ผลการพิจารณาเกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงได้มีการตรวจสอบทัศนคติของสำนักงานคลังจังหวัดเพื่อชี้ปัญหา อุปสรรค และเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาแก่รัฐบาล โดยผ่านไปยังกระทรวงการคลังต่อไป

จิรพรรณ คำออน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลังองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ด้านภาวะผู้นำเป็นปัญหามาก ส่วนปัญหาด้านการบริหารงาน ด้านระบบบัญชี ด้านระเบียบการเงิน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ด้านการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร และด้านระบบการตรวจสอบจากส่วนกลางเป็นปัญหาปานกลาง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานคลัง ในภาพรวมและรายประเด็น

อยู่ที่ระดับปานกลางทุกประเด็น โดยมีค่าสูงสุดเรื่องชุมชนได้รับประโยชน์จากการทำงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล และค่าเฉลี่ยต่ำสุดเรื่องการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

ชวนชื่น วุฒิสุมบูรณ์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการสำรวจความเห็นของผู้ปฏิบัติงาน เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดระยอง พบว่า ประสิทธิภาพการบริหารภายในกองคลังของเทศบาลในจังหวัดระยอง โดยรวมอยู่ใน ระดับปานกลาง ซึ่งประสิทธิภาพการบริหารงานภายในกองคลังมีการบริหารด้านความร่วมมือ ในการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ และเต็มความรู้ ความสามารถอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ความเต็มใจที่จะทำงาน เนื่องจากได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

อุทัยวรรณ ภูพานไร่ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการเงิน การคลังของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรมีปัญหาการปฏิบัติงานด้านการเงิน การคลังโดยรวม และเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารจัดการ และมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางอีก 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร และด้านวัสดุอุปกรณ์ ส่วนบุคลากรที่มีอายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงานต่างกันมีปัญหาการ ปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังโดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน บุคลากรที่มีตำแหน่งที่ได้รับ มอบหมายต่างกัน มีปัญหาในการปฏิบัติงานด้านบริหารจัดการแตกต่างกัน มีปัญหาการปฏิบัติงาน ด้านการเงินการคลังโดยรวมด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านวัสดุอุปกรณ์ไม่แตกต่างกัน โดยสรุป บุคลากรมีปัญหาการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลัง อยู่ในระดับมาก ทำให้ทราบ แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และนำไปพัฒนา คุณภาพการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ตอบสนองความต้องการของประชาชน

พูนพิพัฒน์ ปัดดาเทสัง (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการบริหารงานคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า ความคิดเห็นของ คณะผู้บริหารและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อการบริหารงานคลัง โดยภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการจัดทำงบประมาณมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ ด้านการควบคุม งบประมาณ ด้านการประเมินผลและติดตามผล และด้านการจัดเก็บรายได้ ตามลำดับ เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ พบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดในแต่ละด้าน คือ การนำส่งเงินภาษีให้เจ้าหน้าที่การเงินเพื่อนำ ฝากธนาคารตามระเบียบ การจัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปีและกำหนดนโยบายและแนวทาง การจัดทำงบประมาณ การควบคุมการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนดตาม

แผนการใช้จ่ายงบประมาณ และการประเมินติดตามผลการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนดตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ให้มีการดำเนินการเร่งรัดจัดเก็บภาษีค้างชำระอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ควรมีการจัดลำดับความเร่งด่วนในการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีความต้องการก่อน ให้มีการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด และให้มีการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้เป็นประจำทุกวัน

สุไพ แก้วสุวรรณ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ผลการศึกษาด้านการบริหารงานการเงิน พบว่าการบริหารงานการเงินมีหนี้ค้างชำระหลายปี รายได้ภาษีน้ำมันผู้ประกอบการเสนอรัฐบาล ออกกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บจากคลังน้ำมันโดยตรง เงินประกันสัญญาครบกำหนดไม่จ่ายคืน เงินยืมไม่ส่งใช้ภายในกำหนด ไม่ปฏิบัติตามแผนการเบิกจ่ายเงิน เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเกินความเป็นจริง เงินอุดหนุนได้รับช้าทำให้การเบิกจ่ายล่าช้า ข้อระเบียบกฎหมายไม่ชัดเจน การเบิกจ่ายเงินหลักฐานไม่ครบถ้วน ปัญหาการบริหารพัสดุรวม 4 ด้าน คือ การจัดหา การแจกจ่าย และควบคุมการบำรุงรักษา และการจำหน่าย ด้านการจัดหาพบว่า เจ้าของงบประมาณ ไม่มีการวางแผนเกี่ยวกับการใช้พัสดุ และเจ้าของงบประมาณส่งคุณลักษณะหรือรูปแบบรายการครุภัณฑ์ล่าช้าทำให้การจัดหาล่าช้าออกไปอีก ด้านการแจกจ่ายและควบคุมพบว่า สถานที่จัดเก็บพัสดุไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สะดวกในการตรวจสอบและยากแก่การค้นหาและควบคุม ด้านการบำรุงรักษาพบว่า ผู้ขอใช้ยานพาหนะมักไม่ให้ความสนใจในการดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพดีอยู่เสมอ สามารถนำไปใช้งานได้ทันที เพราะคิดว่าไม่ใช่หน้าที่ ส่วนด้านการจำหน่ายพบว่า ครุภัณฑ์เก่าไม่มีหมายเลขครุภัณฑ์หรือไม่สามารถอ่านหมายเลขได้ ครุภัณฑ์ที่จะจำหน่ายไม่มีตัวครุภัณฑ์ มีแต่ใบทะเบียนคุมครุภัณฑ์

เดือนจิต ชี้อตรง (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานคลังการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษาพบว่า ด้านการเงินและบัญชี การจัดเก็บรายได้ และด้านการบริหารพัสดุ เป็นการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด มีการรายงานตามระเบียบ ปัญหาการปฏิบัติงาน มีปัญหาการบันทึกรายการคลาดเคลื่อนกับเอกสาร การบันทึกบัญชีมีความเป็นปัจจุบันน้อย การเบิกจ่ายล่าช้า บุคลากรมีความเข้าใจในงานค่อนข้างน้อย ปัญหาการจัดเก็บรายได้ไม่ครบทุกราย และมีลูกหนี้ภาษี ผู้ชำระภาษีโรงเรียนและที่ดินให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ไม่ครบถ้วน ปัญหางานพัสดุ ผู้รับจ้างไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เอกสารบางครั้งไม่ครบถ้วน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของระเบียบกฎหมาย ความล่าช้าของการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ก็ส่งผลให้บางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยสรุปพบว่า ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังทุกด้าน ปัญหาส่วนใหญ่มักจะเกิดจาก ความรู้ความเข้าใจวิธีการงบประมาณ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานการเงินการคลัง อีกทั้งมีปัญหาและอุปสรรค เพราะการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีรูปแบบกระจายอำนาจ ยังขาดข้อมูลที่สมบูรณ์ในการดำเนินงาน ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ การบริหารงานระบบหมู่พรรคพวก และการอุปถัมภ์กันภายในกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากองค์กรในทางที่ไม่ถูกต้อง เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ดังนั้น ผู้บริหารของหน่วยงานต้องคำนึงถึงการกำหนดแนวทางหรือนโยบายให้พนักงานในสังกัด มีการพัฒนาการบริหารงาน ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน พัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน การบริหารการปกครองที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีความยุติธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ทั้งนี้ โดยใช้หลักวิชาการที่ได้ทำการศึกษาและงานวิจัยที่กล่าวมาแล้ว กำหนดให้มีการประเมินผลประสิทธิภาพการทำงานด้านการคลัง ทั้งก่อนและหลังของพนักงานในหน่วยงาน หลังจากที่ได้ทำศึกษาและงานวิจัยการพัฒนาความสามารถการบริหารงานคลังแล้วเสร็จ ซึ่งจะส่งผลให้พนักงานมีประสิทธิภาพในการทำงานที่ดีต่อไป