

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ศิรดา เปรมจิตร²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎี กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ปัญหาเพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

โดยมีกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้ ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี และมีการบัญญัติให้การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตัณศิริ และ รองศาสตราจารย์สุทิน รัตนวราห์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2549 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2550 เนื่องจากการปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น และยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าไว้เช่นเดิม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มีเป้าหมายเพื่อถ่ายโอนภารกิจจากรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (**Decentralization**) ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองโดยเฉพาะ ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการบริหารราชการจากส่วนกลางหรือกระทรวง ทบวง กรม ที่มีข้อเสียคือไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันทั่วถึง เมื่อได้กระจายอำนาจนั้นมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดเล็กกว่า มีประชาชน มีภูมิประเทศ วัฒนธรรม ประเพณีที่เฉพาะเป็นของตนเอง จึงอาจเข้าใจและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วกว่าการรอการสั่งการจากรัฐส่วนกลางอีกทีหนึ่ง อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าว มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 มีการกำหนดให้รัฐส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี แต่จนถึงปัจจุบัน ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติตามแผนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้

เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้

ประการแรก คือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 มาตรา 250 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ รวมถึงการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของ

ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากร่วมดำเนินการหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐจะเป็นประโยชน์มากกว่าที่จะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะร่วมดำเนินการหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการได้ทั้งนี้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอ และรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการบริหารจัดการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลังและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 นั้น มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไว้อย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตาม ความครอบคลุมนี้ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง และอาจไปทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางได้ เช่น การกระจายอำนาจในเรื่องของการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการอันตรายต่อสุขภาพได้ เช่น กิจการเกี่ยวกับสัตว์ การเลี้ยง การฆ่าสัตว์ กิจการเกี่ยวกับอาหาร การผลิต สะสม แบ่งบรรจุอาหาร กิจการเกี่ยวกับยา การผลิตยา กิจการเกี่ยวกับการยานยนต์ เครื่องกล เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ บางกิจการเป็นกิจการที่มีกฎหมายอื่นควบคุมและกำหนดให้ต้องขออนุญาตอยู่ก่อนแล้ว เช่น การฆ่าสัตว์ มีพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พุทธศักราช ๒๕๕๘ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตประกอบกิจการฆ่าสัตว์ การผลิตอาหาร มีพระราชบัญญัติอาหาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข กำหนดให้ขออนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่าย โดยที่ผ่านมาได้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและได้มีการแก้ไขปรับปรุงไม่พร้อมกัน ส่งผลให้การกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอาจไม่สัมพันธ์กัน จึงเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่เหล่านี้ยังคงมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับให้ครบถ้วน อย่างเช่นกรณีการขออนุญาต หากไม่ได้ขออนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายของรัฐส่วนกลางแล้วแล้ว แม้จะได้ขออนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนครบถ้วนถูกต้อง ประชาชนก็ย่อมมีความผิดเกิดขึ้นได้ หรือแม้แต่การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองก็ตาม ก็ยังเกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ที่

ทับซ้อนกัน หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าโครงการใดเกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ยังไม่มี ความชัดเจน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง ปัญหาด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นควรมีอิสระในเรื่องของการบริหารงบประมาณของตนเอง แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 จะจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2549 เพื่อกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น ปัจจุบันได้มีความพยายามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถมีรายได้จากค่าปรับตามระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้ดูแลควบคุมอยู่ได้ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 การปรับเป็นพินัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2563 กำหนดให้มีการโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้โดยอำนาจอนุมัติของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งยังไม่ถือว่าเป็นอำนาจที่สมบูรณ์นัก เพราะในกรณีของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบหรือนายอำเภออนุมัติ แล้วแต่กรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2541 ที่ถูกยกเลิกไปนั้น มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และอาจตั้งเงินช่วยเหลือระหว่างกันได้ระหว่างงบประมาณรายจ่ายทั่วไปกับงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ซึ่งผู้ค้นคว้าเห็นว่าปัญหาด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องผ่านการอนุมัติเห็นชอบจากผู้กำกับดูแล คือผู้ว่าราชการจังหวัด เสมือนว่ารัฐส่วนกลางเป็นผู้เข้ามาควบคุมการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทีหนึ่งนั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการการเงินการคลังของตนเองได้อย่างอิสระอย่างแท้จริง

ประการที่สาม ปัญหาด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสามารถบริหารจัดการในเรื่องของบุคลากรของตนเองได้อย่างอิสระ และมีประสิทธิภาพ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มีการกำหนดเรื่องการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ไม่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีขนาดและงบประมาณไม่เท่ากัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นที่มีความเจริญทาง เศรษฐกิจอาจมีอัตรากำลังมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ แม้จะได้รับการถ่ายโอนภารกิจมา เท่า ๆ กันก็ตาม นอกจากนี้ การถ่ายโอนภารกิจที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งแต่เดิมส่วนกลางแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ย่อมมีความชำนาญเชี่ยวชาญในงานของตนเอง เมื่อโอน ภารกิจมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมิได้มีผู้ชำนาญงานโดยตรง ย่อมทำให้เกิดปัญหาใน การปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 บัญญัติให้การกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ สามารถแตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง พิจารณา จากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ มีการกำหนดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแล้ว แต่ไม่สอดคล้องกับรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับแต่อย่างใด

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม ผู้ค้นคว้าจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาต่อไปนี้

1. ปัญหาความซ้ำซ้อนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในหน้าที่และอำนาจขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและ องค์กรบริหารส่วนตำบล ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำบริการ สาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ โดยดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด ดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยว ต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่งขึ้นไป มุ่งต่อประโยชน์ของ ท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด สามารถดำเนินการได้เอง เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลสามารถจัดระบบบริการสาธารณะ ของตนเองได้อย่างเต็มที่

และเห็นควรจัดทำร่างกฎหมายกำหนดกรอบและเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า กิจกรรมใดเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องจัดทำ กิจกรรมใดเป็นกิจกรรมที่ส่วนราชการอื่นต้องจัดทำ หรือกิจกรรมใดเป็นกิจกรรมที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการต้องร่วมกันจัดทำ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่

2. ปัญหาด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติใน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2563

ข้อ 11 ให้อำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความอิสระและการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มาตรา 35 กำหนดเรื่องการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น ให้มีความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยคำนึงถึงจำนวนประชากร ปริมาณงาน และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลางด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กรพจน์ อัสวินวิจิตร. **หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559.
- กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น.” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**, 2560.
- กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. **หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น** [Online]. Available URL: <http://phothong101.go.th/index.php/th/d/q/44-q13>, 2568 (เมษายน, 16).
- ชัชชัย ไชยสา. “อารยธรรมสมัยโบราณที่เป็นมรดกจากฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน.”
- วารสารวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์** 2, 1 (มกราคม-เมษายน 2563): 46-57.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 28. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2562.
- ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์. **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้และระบบกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: ไทยเอ็กซ์, 2553.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การกระจายอำนาจ.” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**, 2553.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2552.
- ประยูร กาญจนกุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พนม เอี่ยมประยูร. “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ.” **อาจารย์บุญฯ หนังสือรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม**. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2538.
- พรชัย รัชมิแพทย. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2541.
- มันชุลิกา. **องค์ประกอบของรัฐ** [Online]. Available URL: <https://www.gotoknow.org/posts/473747>, 2568 (มีนาคม, 5).
- วุฒิสาร ตันไชย. **การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่**. [Online]. Available URL: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>, 2568 (กุมภาพันธ์, 8).
- ศิริ พันธุ์ทา. “รัฐและการจัดระเบียบของรัฐ.” **Journal of Modern Learning Development** 3, 1 (มกราคม – มิถุนายน 2561): 28-42.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547.
- สันต์ชัย รัตนขวัญ. **การบริหารกิจการสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2558.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2554.

อุดม ทุมโฆสิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: บริษัท แซท โฟร์ ฟรินดิง จำกัด, 2551.

อุเทน รัชชถุงการสกุล. “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในระบบกฎหมายของสภายุโรป.” **JOURNAL OF COMMUNITY DEVELOPMENT RESEARCH** 2021, 14 NO.2 (APRIL–JUNE 2021): 133-135.