

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกระจายอำนาจ
ศึกษากรณี: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา

The Independence of Local Government Organizations in Providing Public Services
According to the Principles of Decentralization. Case Study: Local Administrative
Organizations in Songkhla Province

วีณา สุวรรณโณ

เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

Wena Suwanno

Kirkkiat Thipchai

Faculty of Law Thaksin University

Faculty of Law Ubon Ratchathani Rajabhat University

Email: tonkroekkiat@gmail.com

วันที่รับบทความ: 24 พฤษภาคม 2567; วันที่แก้ไขบทความ 28 มิถุนายน 2567; วันที่ตอบรับบทความ: 2 กรกฎาคม 2567

Received: May 24, 2024; Revised: June 28, 2024; Accepted: July 2, 2024

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา และ 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาให้มีความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ

บทความวิจัยฉบับนี้มีการออกแบบการวิจัยโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลกำหนดระเบียบวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบปรากฏการณ์วิทยาเพื่อเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมโดยพิจารณาในภาพรวมและมีความเฉพาะในแต่ละบริบท เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ การวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (Field research) โดยการเก็บข้อมูลผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงจำนวน 11 คน พื้นที่ดำเนินการวิจัย คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา วิเคราะห์ข้อมูลด้วยกระบวนการจัดการข้อมูล 1) การจัดระเบียบข้อมูล 2) การแสดงข้อมูล และ 3) การหาข้อสรุป

ผลการวิจัย ปัญหา อุปสรรคและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา พบว่า 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ 2) ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาถูกแทรกแซงด้วยนโยบายและหนังสือเวียน และ 3)



เจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนไม่กล้าตัดสินใจและไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ มีข้อเสนอแนะ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยต้องตระหนักว่ามีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ อำนาจบังคับบัญชา เห็นควรให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นลดจำนวนการส่งหนังสือแจ้งเวียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว เห็นควรให้มีกฎหมายกำหนดหน่วยงานที่ช่วยวางแผนด้านงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; อำนาจกำกับดูแล; บริการสาธารณะ

Abstract

The purposes of this research article are twofold: 1) examine the issues, regulations, and obstacles that affect the ability of local government organizations in Songkhla Province to provide public services independently in accordance with the principles of decentralization; and 2) provide recommendations for how local government organizations in Songkhla Province can create independent public services in accordance with the principles of decentralization.

This research article describes the process of acquiring and analyzing data using qualitative phenomenological research methods. To understand social phenomena, one must consider them holistically and within their specific context. This falls under qualitative research, where the research tools employed include documentary research and field research. By collecting data from primary informants, gathering in-depth information through direct interviews with 11 individuals. The research is conducted within the context of local government organizations in Songkhla province. The data analysis process involves data management and is carried out as follows: 1) Data Organization 2) Data Presentation 3) Finding conclusions

The results of the research, problems, obstacles, and laws related to independence in the provision of public services according to the principles of decentralization of local government organizations in Songkhla Province, found that 1) Local government organizations in Songkhla Province still lack independence in providing services. Providing public services 2) In the provision of public services of local government organizations in Songkhla province, there is interference with policies and circulars, and 3) some officials under local government organizations do not dare to make decisions and do not have the expertise to perform their duties. There are recommendations include: The Ministry of Interior should recognize that its authority oversees local government organizations, rather than being a commanding authority. The Department should promote local



government by reducing the number of unnecessary circulars sent to local government organizations and consider that some matters have been resolved. It is advisable to have a law specifying the units that assist in budget planning for local government organizations.

Keywords: Local government organization; Supervision Authority; Public service

บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยในช่วงก่อนรัชสมัยของพระสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ยังเป็นภารกิจของราชการส่วนกลางเนื่องจากยังไม่มี การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ต่อมา เมื่อพระสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ขึ้นครองราชย์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดตั้งจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น เป็นสุขาภิบาลท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย (เจษฎา ทองขาว, 2561 : 82 - 89) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการ เป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 โดยในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 (ปัจจุบันใช้ พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496) จนกระทั่งถึงปี 2500 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล แต่การจัดตั้งเทศบาล และสุขาภิบาลก็ยังไม่ทั่วถึง ส่วนใหญ่จึงคงอยู่ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น เพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำในการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลกับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตพื้นที่จังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 (ปัจจุบัน พ.ศ. 2528) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 (ปัจจุบัน พ.ศ. 2542) และในปี พ.ศ.2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ เกิดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็กและใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด (สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย, 2564) ในปัจจุบันมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จำนวน 7,850 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2564) และจังหวัดสงขลา จำนวน 141 แห่ง (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดสงขลา, 2564) ดังนี้



ลำดับ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76 แห่ง
2	เทศบาล	2,472 แห่ง
3	เทศบาลนคร	30 แห่ง
4	เทศบาลเมือง	195 แห่ง
5	เทศบาลตำบล	2,247 แห่ง
6	องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300 แห่ง
7	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2 แห่ง
รวมทั้งสิ้น		7,850 แห่ง

ลำดับ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1 แห่ง
2	เทศบาลนคร	2 แห่ง
3	เทศบาลเมือง	11 แห่ง
4	เทศบาลตำบล	35 แห่ง
5	องค์การบริหารส่วนตำบล	92 แห่ง
6	รวมทั้งสิ้น	141 แห่ง

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง บริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบหมายให้องค์การแห่งราชการส่วนท้องถิ่นจัดการเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมของท้องถิ่นนั้น ตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การก่อสร้างถนนหนทางในหมู่บ้าน เป็นต้น (พรชัย รัชมีแพทย์, 2561 : 34 - 36)

การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ การกำกับดูแลดังกล่าวจึงเป็นการกำกับดูแลภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จากการวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจ ยังพบปัญหาหลายประการ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ



2. ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาถูกแทรกแซงด้วยนโยบายและหนังสือเวียน

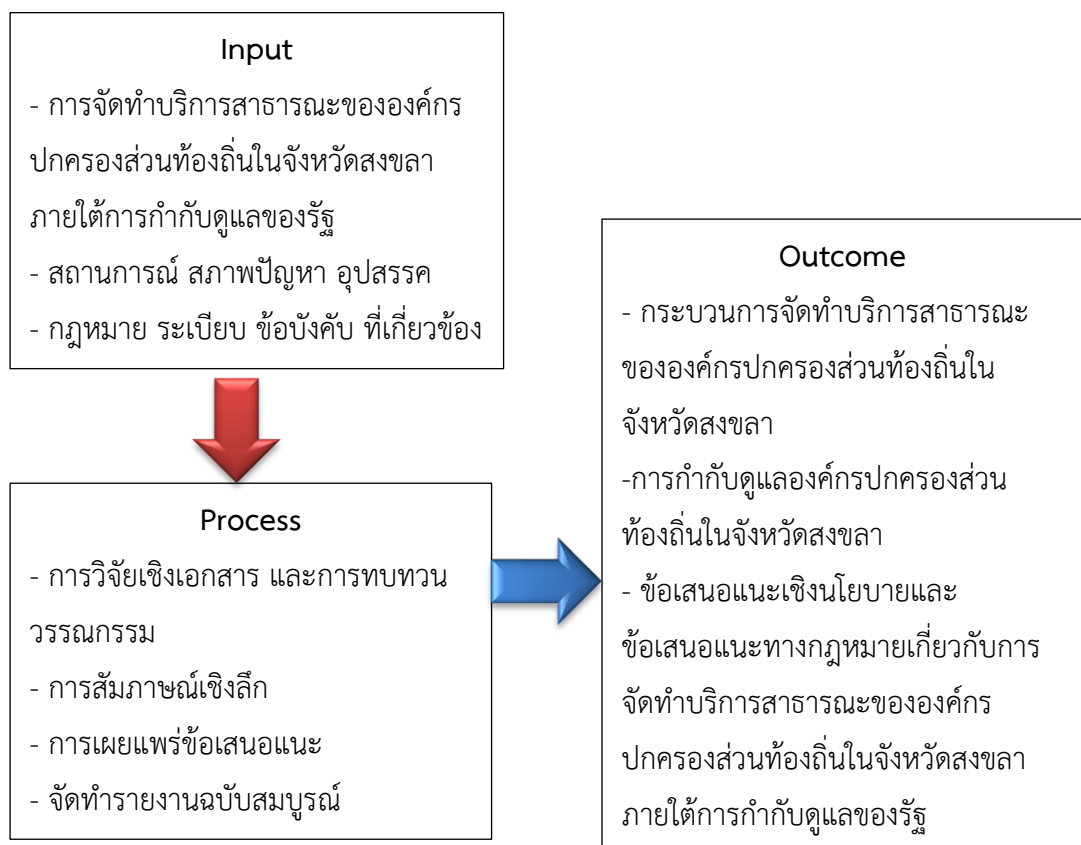
3. เจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนไม่กล้าตัดสินใจและไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาให้มีความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ

กรอบแนวคิดการวิจัย



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



วิธีการดำเนินงานวิจัย

วิธีการดำเนินงานวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ การวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม รายละเอียด ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เพื่อศึกษางานวิจัย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field research) โดยการเก็บข้อมูลผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 11 คน ดังนี้

2.1 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน

2.2 นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 คน

2.3 นักวิชาการ จำนวน 2 คน

2.4 ประชาชนทั่วไปจำนวน 2 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับ การออกแบบการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย พื้นที่ดำเนินการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลหลัก และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1.การออกแบบการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลกำหนดระเบียบวิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบปรากฏการณ์วิทยาเพื่อเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมโดยพิจารณาในภาพรวมและมีความเฉพาะในแต่ละบริบท จึงต้องอาศัยการตีความเพื่อทำความเข้าใจความหมายและให้คำอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่การเกิดความเข้าใจถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์นั้นอย่างชัดเจน การออกแบบวิธีวิจัยประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การวิจัยภาคสนามโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีรายละเอียดของระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research) การรวบรวมข้อมูลเป็นประเภทเอกสารและประเด็นที่ใช้ในการวิเคราะห์คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา จัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งเอกสารที่เป็นแนวคิดและทฤษฎี ตำราและบทความ และระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2 การวิจัยภาคสนาม (Field research) การวิจัยภาคสนาม เป็นการรวบรวมข้อมูลที่มาจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดระเบียบวิธีวิจัยไว้ คือ การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ กรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา โดยผู้วิจัยดำเนินการสร้างแบบสัมภาษณ์โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดของการวิจัยเพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบในการสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหาร นิติกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการและประชาชนทั่วไป โดยมีลักษณะเป็นข้อคำถามที่ให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ และอุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ตามประเด็นที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และดำเนินการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับกลุ่มตัวอย่าง เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยวิธีการสัมภาษณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกไป หรือประชุมทางไกล (Video Conference) หรือการใช้โทรศัพท์ กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 11 คน ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน
- 2) นิติกร จำนวน 4 คน
- 3) นักวิชาการ จำนวน 2 คน
- 4) ประชาชนทั่วไป 2 คน

2.พื้นที่ดำเนินการวิจัย

การวิจัยได้กำหนดพื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เทศบาลเมืองเขารูปช้าง เทศบาลตำบลระโนด องค์การบริหารส่วนตำบลปริก

3.ผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มตัวอย่างและผู้ให้ข้อมูล โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็นการเก็บกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยโดยกลุ่มตัวอย่างน้อยจำนวน 11 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกร นักวิชาการและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวโดยตรง

4.การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นกระบวนการจัดการข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลมีความหมายขึ้นมาเป็น การตีความและการหาคำอธิบายเชิงทฤษฎีจากข้อมูลซึ่งสามารถดำเนินการโดย

4.1 การจัดระเบียบข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการทำการจัดระเบียบข้อมูลทางกายภาพเพื่อให้เกิดความ สะดวกและถูกต้องในการใช้ข้อมูล โดยดำเนินการถอดเทปการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่ง ประกอบด้วยการเขียนบันทึกพร้อมสรุปข้อมูลและจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบแยกประเภทตามแหล่งที่มาของ ข้อมูล และดำเนินการจัดระเบียบเนื้อหาข้อมูลผ่านการวิเคราะห์เนื้อหา โดยจำแนกประเภทข้อมูลเป็น หมวดหมู่หรือประเภท โดยใช้เกณฑ์ตามคุณลักษณะที่ข้อมูลนั้นมีอยู่ร่วมกันเป็นตัวจำแนก เพื่อก่อให้เกิดความ สะดวกในการหารูปแบบและหาความหมาย

4.2 การแสดงข้อมูล นำข้อมูลที่ได้รับเป็นประเด็นที่ต้องการวิเคราะห์ประกอบด้วยสภาพปัญหา และ อุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา



และนำเสนอในลักษณะของการบรรยายเป็นพื้นฐานสำคัญในการได้มาซึ่งแบบแผนของปรากฏการณ์ที่ศึกษา และหาข้อสรุป

4.3 การหาข้อสรุป ภายหลังจากให้ข้อมูลอย่างเป็นระบบและจัดแสดงอย่างดีโดยสามารถอธิบายเรื่องราวที่ทำการศึกษได้ชัดเจน ผู้วิจัยจึงดำเนินการในขั้นต่อไป คือหาข้อสรุปตีความและตรวจสอบข้อสรุป และสิ่งที่ตีความนั้นว่าสิ่งที่ตีความถูกต้องเพียงใดโดยดำเนินการดังนี้

4.3.1 หาข้อสรุปโดยทำการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อค้นหาสาระสำคัญแบบแผนความสัมพันธ์ของข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการมองแบบแผนหรือประเด็นสำคัญของข้อมูลผ่านวิธีการจัดกลุ่มหรือจัดประเภทสิ่งต่าง ๆ ตามลักษณะความสัมพันธ์ที่แต่ละประเด็นมีต่อกัน ร่วมกับการใช้วิธีหาความเหมือนหรือความแตกต่างของ เรื่องที่วิเคราะห์เชื่อมโยงหลักฐานอย่างมีเหตุผล โดยดำเนินการจำแนกตามแหล่งที่มาของข้อมูลนำไปสู่การ สร้างข้อสรุปที่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์และมีหลักฐานข้อมูลยืนยันได้

4.3.2 การตีความเพื่อนำเสนอข้อค้นพบหรือสาระสำคัญจากการศึกษา ปัญหา และอุปสรรคในการ จัดทำบริการสาธารณะตามหลักกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผลการวิจัย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดทำ บริการสาธารณะ

ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จังหวัดสงขลามีปัญหาหลายประการ ดังนี้

1.1 การไม่มีความเป็นอิสระจากขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ลำดับรองที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งรวมถึงจังหวัดสงขลานั้น จาก การวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการ ใช้งบประมาณดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้จัดทำขึ้น ในการเสนอโครงการเข้าสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการนั้นเป็นกระบวนการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ในการ จัดโครงการนั้นจะต้องมีการใช้งบประมาณ กระทรวงมหาดไทยจึงได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายออกกฎหมาย ลำดับรองเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นดำเนินการตามโดยมีตัวอย่างกฎหมายลำดับรอง ดังนี้

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566

ระเบียบดังกล่าวกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บ รักษาเงิน รวมถึงการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด ผู้วิจัยเห็นว่า ระเบียบ



ดังกล่าวกระทบกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะดำเนินการผิดระเบียบดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น หลักการกระจายอำนาจมุ่งให้การใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะมีความคล่องตัวมากกว่าการใช้งบประมาณของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค การออกระเบียบดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563

ข้อ 34 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อ 34 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นลักษณะของการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาไม่ใช่อำนาจกำกับดูแล จึงไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

1.2 การไม่มีงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะที่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะตามแผนและงบประมาณที่มีอยู่ในบางครั้งมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอจึงไม่สามารถดำเนินโครงการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ บางครั้งได้งบประมาณจากราชการส่วนกลางมาแต่งบประมาณดังกล่าวนั้นต้องใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ได้งบประมาณมาเพื่อก่อสร้างถนนแต่ในความเป็นจริงแล้วถนนยังสามารถใช้งานได้อยู่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องก่อสร้างแต่อย่างใด

1.3 ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะตามแผนและงบประมาณที่มีอยู่ ในบางครั้งมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอจึงไม่สามารถดำเนินโครงการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ บางครั้งได้งบประมาณที่เรียกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากราชการส่วนกลางมาแต่งบประมาณดังกล่าวนั้นต้องใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ได้งบประมาณมาเพื่อก่อสร้างถนนแต่ในความเป็นจริงแล้วถนนยังสามารถใช้งานได้อยู่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องก่อสร้างแต่อย่างใด

1.4 ปัญหาการใช้พื้นที่ส่วนราชการอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องประสานขออนุญาตส่วนราชการอื่นในการขอใช้พื้นที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ มีบางกรณีในส่วนราชการอื่นไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณของตนเองในการดำเนินการซึ่งอาจไม่เพียงพอ จึงส่งผลการจัดทำ



บริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการแก้ปัญหา น้ำท่วมโดยการทำท่อระบายน้ำแต่พื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ของหน่วยงานรัฐอื่น ๆ จึงได้ดำเนินการทำหนังสือขออนุญาตใช้พื้นที่ในการทำโครงการไปแล้วปรากฏว่าได้รับการปฏิเสธ จึงไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาน้ำท่วมได้

2. ปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ถูกแทรกแซงด้วยนโยบายและหนังสือเวียนที่มีลักษณะสั่งการ

2.1 ปัญหาการรับมอบนโยบายจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยลักษณะในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามกฎหมายอื่นและการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลจากการวิจัยพบว่ามีตัวอย่างนโยบายที่กระทรวงมหาดไทยได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาปฏิบัติตามโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

(1) หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ด่วนที่สุดที่ มท 0816.4/ว610 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2566 เรื่อง นโยบายของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการส่งเสริม “ร่ววมหาดไทยเพื่อคนไทย” ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับปฐมวัยสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดขอความร่วมมือจังหวัดดำเนินการ ประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้จัดทำคลิปประจักษ์วิดีโอร่ววมมาตรฐานประกอบเพลงร่ววมหาดไทยเพื่อคนไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับปฐมวัย (โรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับปฐมวัยและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในสังกัด ดำเนินการตามแนวทางการบูรณาการกิจกรรม "ร่ววมหาดไทยเพื่อคนไทย"

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถดำเนินการโดยใช้งบประมาณของตนเองได้ นโยบายดังกล่าวจึงเป็นการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแม้ในหนังสือเวียนจะใช้คำว่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประชาสัมพันธ์และเชิญชวนก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการตาม จึงกระทบต่อความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0930.3/ว 2050 ลงวันที่ 7 เมษายน 2558 เรื่อง ขอความร่วมมือการดำเนินการบริหารงานห้องน้ำในสถานียชนส่งผู้โดยสารตามนโยบายรัฐบาล ลงนามโดย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหางบประมาณท้องถิ่นเพื่อจ้างเหมาทำความสะอาดห้องน้ำและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมดำเนินการควบคุม ดูแล การดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด



นโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับถ่ายโอนสถานียขนส่งผู้โดยสารให้บริหารจัดการผู้วิจัยมีความเห็นว่า นโยบายดังกล่าวได้สร้างภาระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหางบประมาณเพื่อจ้างเหมาทำความสะอาดห้องน้ำและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องห้องน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของกรมการขนส่งทางบก โดยไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณมาให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแต่อย่างใด และหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

2.2 ปัญหาจากการถูกแทรกแซงให้ดำเนินการตามหนังสือแจ้งเวียนที่มีลักษณะสั่งการ

หนังสือเวียนเป็นหนังสือราชการอิเล็กทรอนิกส์ที่กระทรวงมหาดไทยใช้แจ้งผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้ดำเนินการตาม มักปรากฏข้อความว่า การสอบถามความเห็น การจัดสรรเงินอุดหนุน การชักซ้อม ขอความร่วมมือ ประชาสัมพันธ์ สำนวณ ขอความอนุเคราะห์ จากการวิจัยพบว่า หนังสือเวียนดังกล่าวมีการแจ้งผ่านเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่นเป็นประจำเกือบทุกสัปดาห์ บางสัปดาห์มีการแจ้งเวียนมากกว่า 1 เรื่อง จากการวิจัยพบว่าหนังสือเวียนเป็นหนังสือที่มีลักษณะเป็นเสมือนคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามแม้ไม่ปรากฏคำว่า “คำสั่ง” ในหนังสือแจ้งเวียนก็ตาม มักจะปรากฏข้อความในหนังสือว่า การชักซ้อมทำความเข้าใจ ขอความร่วมมือ ขอความอนุเคราะห์ แจ้งกำชับ แจ้งให้ดำเนินการปฏิบัติตามระเบียบ แจ้งแนวทางในการจัดกิจกรรม เป็นต้น การแจ้งดังกล่าวข้างต้นนั้นจากการวิจัยพบว่า หลายกรณีที่กระทรวงมหาดไทยมีความจำเป็นต้องแจ้งเพราะกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง แต่การมีหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าวยังปรากฏว่ามีการแจ้งบ่อยครั้ง โดยในทางปฏิบัติแล้วบางเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เวลาในการดำเนินการไม่นาน แต่บางเรื่องต้องใช้เวลาในการประสานกับบุคลากรในหน่วยงานรวมถึงอาจกระทบเวลาในการปฏิบัติราชการมากเกินไป พิจารณาโดยภาพรวมแล้วผู้วิจัยเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยเน้นการแจ้งหนังสือเวียนเพื่อเน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามโดยไม่คำนึงว่าจะกระทบภาระงานของเจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีมากหรือน้อยหรือไม่ และบางเรื่องที่แจ้งเวียนนั้นเป็นเรื่องที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว แต่ก็ยังแจ้งเวียนเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าเป็นการแจ้งเวียนที่ซ้ำซ้อนและสร้างความกังวลใจให้กับเจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีตัวอย่างหนังสือเวียนที่แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาดำเนินการ ดังนี้

1. หนังสือสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลาที่ สข 0023.3/ ว 2091 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2563 เรื่อง ขอข้อมูลการจัดทำหน้ากากอนามัย ถึงส่วนราชการในจังหวัดสงขลาทั้งสิ้น 212 แห่ง (รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ให้จัดทำหน้ากากอนามัยแจกจ่ายแก่ประชาชนและให้รายงานผลการจัดทำหน้ากากอนามัยด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า หนังสือเวียนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการสั่งการจึงขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เพราะการสั่งการเป็นลักษณะการใช้อำนาจตามหลักการรวมอำนาจ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้



รับการจัดสรรงบประมาณในการจัดทำหน้ากากอนามัย ดังนั้น การจัดทำหน้ากากอนามัยเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำเพื่อแจกจ่ายแก่ประชาชนได้เองตามกำลังความสามารถของตนถึงแม้จะไม่มีงบจ้างเหมาจากจังหวัดสงขลาก็ตาม

2. หนังสือสำนักงานจังหวัดสงขลา ด่วนที่สุดที่ สข 0031/ว 2534 ลงวันที่ 3 เมษายน 2563 เรื่อง ข้อควรปฏิบัติในการบรรพชาจัดงานอุปสมบท งานมงคลสมรส และงานฌาปนกิจศพในสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ถึง หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่งประธานหอการค้าจังหวัดสงขลา นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดสงขลา และประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดสงขลา ขอให้ส่วนราชการนำแนวปฏิบัติด้านสาธารณสุขเพื่อการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) สำหรับการจัดงานเทศกาลสงกรานต์ รวมทั้งแนวทางและมาตรการรณรงค์เพื่อสืบสานคุณค่าทางวัฒนธรรมเนื่องในประเพณีสงกรานต์ พุทธศักราช 2565 ภายใต้แนวคิด "สงกรานต์วิถีใหม่ สืบสานวัฒนธรรมไทย" ของกระทรวงวัฒนธรรมไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวทางในการปฏิบัติด้านสาธารณสุขเพื่อการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) สำหรับการจัดงานเทศกาลสงกรานต์ ดังกล่าวเพราะโรคดังกล่าวเป็นปัญหาระดับชาติที่ควรยึดแนวทางจากราชการส่วนกลาง อย่างไรก็ตามแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวมีรายละเอียดที่กำหนดมากเกินไปและหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าวลงท้ายว่าเรียนมาเพื่อทราบและพิจารณา ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการเสียบาลีเพื่อไม่ให้ขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชาโดยในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าว

3. เจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนไม่กล้าตัดสินใจและไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น นอกจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้ว จากการวิจัยพบว่า มีกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงระเบียบกระทรวง หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก จึงเกิดปัญหาต่อการตัดสินใจและปฏิบัติหน้าที่ว่าตนจะกระทำผิดกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองฉบับใดหรือไม่

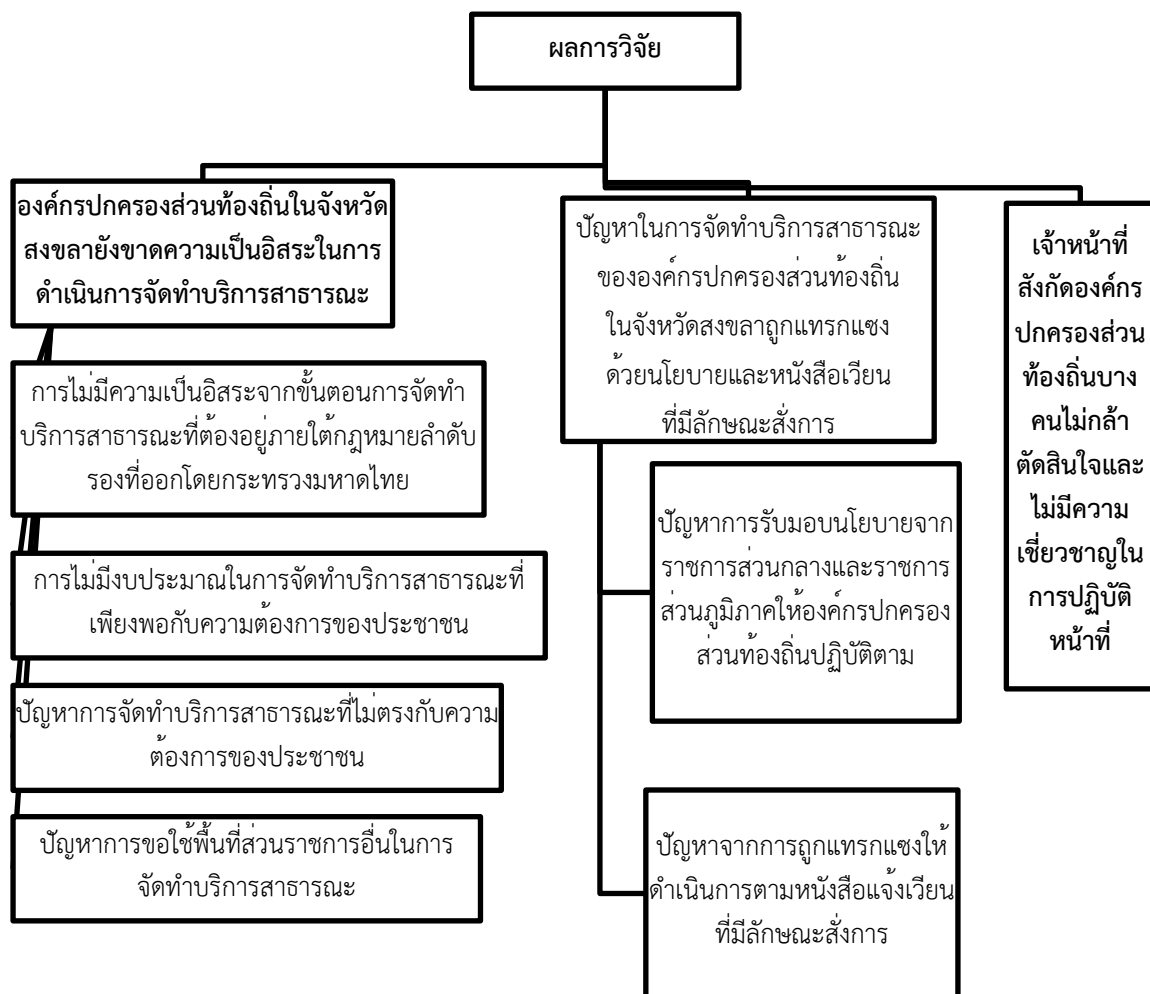
เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหลายคน หลายตำแหน่ง โดยเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งจะมีความเชี่ยวชาญและความสามารถในการเฉพาะด้านแตกต่างกันไป จากการวิจัยและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาพบว่า ยังมีเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุและจัดซื้อจัดจ้างย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ผลการวิจัยดังกล่าวนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีดังนี้ 1) กระทรวงมหาดไทยต้องตระหนักว่ามีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชา 2) เห็นควรให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นลดจำนวนการส่งหนังสือแจ้งเวียนที่ไม่จำเป็นและที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว 3) ควรจัดอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละด้านให้มีความเชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายมีดังนี้ 1) เห็นควรให้มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกลาง 1 ชุด ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมา พิจารณาเกี่ยวกับหนังสือแจ้งเวียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแย้งว่าอยู่ในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ รวมถึงพิจารณาเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ของส่วนราชการอื่นว่าสามารถใช้พื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่ 2) เห็นควรให้มีกฎหมายกำหนดหน่วยงานที่ช่วยวางแผนด้านงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แผนภาพที่ 2 สรุปผลการวิจัย

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้วิจัย



อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกระจายอำนาจศึกษากรณี: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลามีวัตถุประสงค์เพื่อ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา และ 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาให้มีความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ พบว่า

1. ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลายังขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ สอดคล้องกับ (พัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต, 2560 : 123) กล่าวว่า การออกระเบียบตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมานั้นอาศัยอำนาจตามกฎหมายอันเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือมีฐานอำนาจทางกฎหมายในการออกระเบียบนั้น ๆ แม้จะมีฐานอำนาจในการออกระเบียบแต่กลับขัดแย้งกับหลักการตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน คือ ระเบียบนั้น ๆ ได้ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังมีการกำหนดให้อำนาจฐานระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้บังคับในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญที่ว่ากำกับการกำกับดูแลจะต้องทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเป็นเสมือนการมอบอำนาจช่วงในการกำกับดูแลต่อไปอีกทอดหนึ่งยังกฎของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งขัดแย้งกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2566 : 297) กล่าวว่า การให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นไม่สามารถทำได้โดยอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีระเบียบการกำหนดไว้ แต่ทว่ากระทรวงมหาดไทยไม่สามารถออกระเบียบให้ครอบคลุมได้ทุกเรื่องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการเบิกจ่าย และการตรวจสอบการทำงานมีความเข้มงวดเกินไป ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำงานได้โดยอิสระและไม่กล้าที่จะดำเนินโครงการใด ๆ สอดคล้องกับ (วิทวัส ขุนหนู พรชัย เทพปัญญา และวิทยา ชินบุตร, 2560 : 216 - 219) กล่าวว่า ในด้านการเงินการคลังนั้นรัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาแล้วพบว่า สาเหตุที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในชุมชน เกิดจากมีศักยภาพในการหารายได้น้อยเพราะข้อจำกัดด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับรัฐกำหนดฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แคบและไม่มีควมยืดหยุ่นในด้าน การจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เนื่องจากรัฐจัดเก็บและจัดสรรมาให้ จึงจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐที่จัดสรรให้ในทุก ๆ ปี โดยส่วนใหญ่มักจะกำหนดเงื่อนไขของการใช้จ่ายและตั้งชื่อเรียกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดโอกาสที่จะนำงบประมาณในส่วนนี้มาใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่



ส่วนในด้านการกิจและอำนาจหน้าที่นั้น รัฐบาลมักกำหนดภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแผ่มาไว้กับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจ แม้จะเป็นภารกิจที่ไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่และไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการเนื่องจากเกรงว่าจะขัดคำสั่งรัฐบาลซึ่งจะมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในครั้งต่อไป โดยภารกิจที่ดำเนินการดังกล่าวจะคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ

ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานดูแลเกี่ยวกับการวางแผนด้านงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจึงแตกต่างกับประเทศญี่ปุ่นโดยประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการวางแผนด้านงบประมาณ จึงไม่สอดคล้องกับ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2563 : 154) กล่าวว่า ประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการวางแผนด้านงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ สำนักการคลังสาธารณะของท้องถิ่น (Local Public Finance Bureau) โดยสำนักนี้รับผิดชอบในการจัดทำแผนงานทางด้านการคลังของท้องถิ่น โดยภาพรวม ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพและขีดความสามารถที่เหมาะสมเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชนภายในท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสวัสดิการสังคม การจัดการศึกษา การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย หรือการบำรุงถนนหนทาง โดยสำนักการคลังสาธารณะของท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องพิจารณาและกำหนดถึงสัดส่วนของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น รวมถึงเงินอุดหนุนให้มีความเหมาะสม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพอย่างที่เราควรจะเป็น

2. ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาถูกแทรกแซงด้วยนโยบายและหนังสือเวียน สอดคล้องกับ (พัศตราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต, 2560 : 128 - 129) กล่าวว่า กระทรวงมหาดไทยได้ทำลายความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการสั่งการในลักษณะนโยบาย โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากกว่าการกำกับดูแล โดยใช้หนังสือเป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดคำสั่งเพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ เช่น หนังสือด่วนที่สุดที่ มท 0808.2/ว 2535 เรื่อง การใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินการงานตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561 แจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อดำเนินการตามโครงการไทยนิยม เป็นต้น

3. เจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนไม่กล้าตัดสินใจและไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับ (ธนาวุฒิ คำศรีสุข และ กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2565 : 381 - 382) กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาหลายด้าน เช่น โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กระบวนการสรรหาบุคลากร การขาดแคลนบุคลากรและระบบอุปถัมภ์ โดยปัญหาการขาดแคลนบุคลากรนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง ในพื้นที่ท้องที่ห่างไกล มีค่าครองชีพสูง บุคลากรเป็นคนต่างพื้นที่จึงขอย้ายกลับภูมิลำเนาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง



นอกจากนั้นการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเพราะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานแต่ไม่ได้ถ่ายโอนบุคลากรมาให้ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยและขาดความชำนาญงาน และยังม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งประสบปัญหามีตำแหน่งว่างหลายอัตรา บุคลากรต้องปฏิบัติงานอื่น ๆ นอกเหนือจากหน้าที่หลักจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงาน

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กระทรวงมหาดไทยต้องตระหนักถึงอำนาจที่มีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นอำนาจกำกับดูแลไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชา โดยหลักการแล้วกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะและไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น หากกระทรวงมหาดไทยต้องการมอบนโยบายหรือมีหนังสือแจ้งเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตาม เห็นควรให้นโยบายและหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าวจะต้องเป็นนโยบายที่มีความสำคัญระดับชาติหรือมีลักษณะที่ให้ประโยชน์ เช่น การประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ การจัดสรรเงินอุดหนุน หรือรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และควรระมัดระวังนโยบายและหนังสือแจ้งเวียนที่สร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด

1.2 เนื่องจากในแต่ละสัปดาห์มีหนังสือแจ้งเวียนจากกระทรวงมหาดไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบและดำเนินการเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้ลดจำนวนหนังสือแจ้งเวียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบอยู่แล้วรวมถึงหนังสือแจ้งเวียนที่ไม่มีความจำเป็นต้องแจ้งเพื่อเน้นย้ำ เช่น การแจ้งให้ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย การแจ้งกำชับแนวทางการดำเนินการบริหารท้องถิ่นในสถานีส่งผู้โดยสารตามนโยบายรัฐบาล การแจ้งแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการทุจริตด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

1.3 ควรจัดการอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละด้านให้มีความเชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดให้ทำแบบทดสอบเพื่อวัดความรู้ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ พร้อมทั้งออกใบประกาศให้กับผู้ผ่านการอบรม

2. ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

2.1 เห็นควรให้มีบทบัญญัติในกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโต้แย้งหนังสือเวียนหรือข้อสั่งการใด ๆ ที่ไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงได้

2.2 เห็นควรให้มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกลาง 1 ชุด ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมา พิจารณาเกี่ยวกับหนังสือแจ้งเวียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแย้งว่าอยู่ใน



ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ รวมถึงพิจารณาเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ของส่วนราชการอื่นว่าสามารถใช้พื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่

2.3 เห็นควรให้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการวางแผนด้านงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึกให้หลากหลายมากยิ่งขึ้นและเพิ่มเติมการเก็บข้อมูลวิจัยโดยใช้แบบสอบถามประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. **สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ** (ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- เจษฎา ทองขาว. (2561). **บทบาทของกฎหมายมหาชนกับการปฏิรูปบ้านเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ธนาวุฒิ คำศรีสุขและกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ (2551). ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *Journal of Roi Kaensarn Academi*. 7(1), 369 - 386.
- พรชัย รัตมีแพทย์. (2530) **การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพฯ: ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนกลาง**. ปริญญาานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต. (2560). **ปัญหาการกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ปริญญาานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทวัส ขุนหนู พรชัย เทพปัญญาและวิทยา ชินบุตร (2560). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี*. 10 (3), 203 - 232.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2566). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*. 19(1), 293 - 314.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2563). **การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย.
- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดสงขลา. **ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดสงขลา 141 แห่ง**. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 <http://sk-local.go.th/content/nums>
- สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย. **อบต. กับการจัดการปัญหาสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย**. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2564 <http://advisor.anamai.moph.go.th/main.php?filename=tambon03>

