



การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

ตามกระบวนการศึกษาและการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่

ศุภวัฒน์ นากร วงศ์ธนาสุ ♦ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
พีรสิทธิ์ คำนวนคิลป์ ♦ ลิลี่ โกศัยยานนท์ ♦ หกควน ชูเพ็ญ
ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

ตามกระบวนการศึกษาและการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่

ศุภวัฒน์ นกร วงศ์ธนาสุ ♦ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ♦ ลีลี โกศัยยานนท์ ♦ หกวน ชูเพ็ญ
ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ขออุทิศแก่ “นักบริหารงานท้องถิ่น”
ที่มีความมานะพยายามใน
การให้บริการประชาชนในชุมชนของตนเอง
อย่างไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค ความยากลำบาก
ตลอดจนคำดูถูกดูแคลนของผู้คนในสังคมไทย



ข้อมูลบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ลีลี่ โกศัยยานนท์, หรรษา ชูเพ็ญ, อัครเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา.

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Local Government Reform under the New Public Affairs Management Paradigm).--ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, 2557. จำนวน 254 หน้า.

1. การปกครองท้องถิ่น --ไทย. 2. การกระจายอำนาจ - ไทย. 3. นโยบายสาธารณะ - ไทย. 4. บริการสาธารณะท้องถิ่น - ไทย. (1) ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ. (2) ชื่อเรื่อง.

JS7153.3.A6D42 ร451

ISBN 978-616-223-424-8

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2557

จำนวนพิมพ์ 200 เล่ม

ลิขสิทธิ์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พุทธศักราช 2537

จัดพิมพ์โดย วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
123 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002
โทรศัพท์ 043-203-124 โทรสาร 043-203-875
Website: www.cola.kku.ac.th

E-mail: cola@kku.ac.th

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา
232/199 ถนนศรีจันทร์ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40000
โทรศัพท์ 043-328-589, 043-328-590, 043-328-591 โทรสาร 043-328-592

คำนำ



นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส François-Marie Arouet หรือที่ประชาคมโลกรู้จักกันในชื่อ Voltaire เคยกล่าวไว้ว่า “[We] live in curious times and amid astonishing contrasts; reasons on the one hand, and the most absurd fanaticism on the other....a civil war in every soul” (พวกเราใช้ชีวิตอยู่ในช่วงระยะเวลาที่อัศจรรย์และท่ามกลางความแตกต่างที่น่าตื่นตาตื่นใจ เหตุผลส่วนหนึ่ง และความบ้าคลั่งที่น่าขำขันอีกส่วนหนึ่ง พวกเราทุกคนกำลังเผชิญกับสงครามกลางเมืองในจิตใจ) คำกล่าวของ Voltaire ใช้บรรยายสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยได้อย่างชัดเจน นอกเหนือไปจากความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติแล้ว สังคมไทยยังต้องเผชิญกับอีกหนึ่งโจทย์สำคัญ คือ จะต้องทำอย่างไรเพื่อให้ภาครัฐของไทยมีประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการสาธารณะมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ กระบวนการปฏิรูปภาครัฐที่ถือกำเนิดขึ้นภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์และที่สำคัญคือต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามครรลองประชาธิปไตย

อนึ่ง แกนหลักของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Affairs Management) คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กล่าวในอีกนัยยะหนึ่ง นักปฏิรูปตามหลักการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่มีปณิธานอันแน่วแน่ที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนซึ่งเป็นตัวละครหลักในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่ตอบโจทย์ดังกล่าวได้ดีที่สุด เนื่องจากหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าหน่วยงานการปกครองในระดับอื่น

แต่ทว่าการปกครองท้องถิ่นก็ไม่ใช่ “ยาครอบจักรวาล (Panacea)” ที่จะสามารถรักษาภาวะขาดค่านิยมประชาธิปไตยในสังคมไทยได้อย่างปราศจากเงื่อนไข การปกครองท้องถิ่นจะช่วยส่งเสริมให้การเมืองภาคประชาชนเข้มแข็งได้จำเป็นต้องอาศัย “ตัวเร่งปฏิกิริยาเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change Catalysts)” ซึ่งประกอบไปด้วยความรู้ความเข้าใจของประชาชนในหลักปรัชญาการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจภายในหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบกลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร และศักยภาพทางด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงปริมาณทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไว้ใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ชาวบ้านในชุมชน

คณะวิจัยร่วมกันรังสรรค์รายงานวิจัยฉบับนี้ด้วยความเชื่อมั่นอันแน่วแน่ในหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และด้วยพลังศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ชุมชน

ท้องถิ่นจะเข้มแข็งและเป็นรากฐานสำคัญของระบบการเมืองการปกครองของประเทศได้ก็ต่อเมื่อมีทิศทางการพัฒนาที่ถูกต้องตามบริบททางสังคมที่แท้จริง และสอดคล้องกับสภาพปัญหาทางด้านการเมืองการปกครองที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นประสบ รายงานวิจัยฉบับพยายามสะท้อนสภาพความเป็นจริงดังกล่าวในชุมชนท้องถิ่นกรณีศึกษา ณ ปัจจุบัน ทั้งในมิติความรู้สึกรักคิดของภาคประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น มิติการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมิติทางด้านการเงินการคลังท้องถิ่น ความพยายามของคณะวิจัยจะไม่สามารถก่อให้เกิดผลผลิตซึ่งก็คือรายงานวิจัยฉบับนี้ได้ หากปราศจากทุนสนับสนุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ตลอดจนมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่เปิดพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อันนำไปสู่การพัฒนาแผนงานการวิจัย และวิทยาลัยการปกครอง ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่นที่ให้การสนับสนุนในด้านกำลังคนในเก็บรวบรวมข้อมูลและการรวบรวมโครงการวิจัยย่อยให้เป็นรายงานวิจัยที่สมบูรณ์แบบ นอกจากนี้ ยังมีที่ปรึกษาแผนการวิจัย Professor Gayl D. Ness Professor Hirofumi Ando และ รองศาสตราจารย์ ดร. พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ที่ไม่เพียงแต่ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานวิจัย แต่ยังเป็นแรงบันดาลใจในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยจากพลังของท้องถิ่นบนหลักการกระจายอำนาจและแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่

คณะวิจัยคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเนื้อหาสาระของรายงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อนักปฏิรูปภาครัฐทุกคนที่มีความมานะพยายามในการสรรสร้างระบบการปกครองที่ดำเนินไป “โดยประชาชน ของประชาชน และเพื่อประชาชน” อย่างแท้จริง

คณะผู้วิจัย

7 กันยายน 2557

บทสรุปผู้บริหาร

Executive Summary



1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาในการวิจัย

หนึ่งในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 คือ การกระจายอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะจากหน่วยงานราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะในโลกแห่งอนาคต คือ การเพิ่มบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการบริหารจัดการตนเอง ต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ก็ได้ยืนยันในหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและตอกย้ำความชอบธรรมของการกระจายอำนาจ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้รับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนว่าเป็นกลไกหลักของประเทศและเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาครัฐ นอกเหนือไปจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดเป้าหมายของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ตลอดจนจรรยาบรรณและลักษณะภารกิจหน้าที่ที่จะถ่ายโอน อันนำไปสู่การกำหนดแผนและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นแผนในระดับปฏิบัติการให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปรับใช้ในการกำหนดกลไกในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบในปัจจุบันสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อกฎหมายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และแผนปฏิบัติการต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปฏิรูปการเมืองการปกครองไทยให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ซึ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและความคล่องตัวในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษภายหลังจากการมีกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ก็ได้เกิดประเด็นคำถามขึ้นว่าการกระจายอำนาจนั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและการเมืองภาคประชาชนอย่างไร

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นจะเป็นหัวใจหลักของกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ แต่ก็นับเป็นประเด็นที่มีความสลับซับซ้อนในเชิงการบริหารจัดการเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลและหน่วยงานในหลายภาคส่วน การกระจายอำนาจจึงไม่ได้เป็นเพียงแค่การปฏิรูปชุมชนท้องถิ่น แต่คือการปฏิรูปโครงสร้างสังคมทั้งหมดซึ่งประกอบไปด้วย 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการคลัง และด้านการบริหาร โดยเฉพาะในมิติทางการเมืองนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ว่าแนวทางการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพและความยั่งยืนมากที่สุดก็คือ การส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในชุมชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองด้วยการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาหารือ และสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันในลักษณะการทำงานเป็นเครือข่าย (Network) ซึ่งหากทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นมีความเข้าใจที่ตรงกันในสาระสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการกระจายอำนาจแล้วก็จะย่อมจะเป็นผลดีต่อกระบวนการปฏิรูปภาครัฐในภาพรวม

2. วัตถุประสงค์ของแผนงานวิจัย

แผนงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อศึกษากระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ย่อยดังต่อไปนี้

2.1 วิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการส่วนภูมิภาคตลอดจนผู้นำชุมชนจากองค์กรภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น โดยคณะผู้วิจัยต้องการทราบถึงความรู้และความเข้าใจของสมาชิกทุกภาคส่วนในชุมชนในความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

2.2 วิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในแต่ละจังหวัดจากข้อมูลเปรียบเทียบฐานภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนภาษีแบ่ง และเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

2.3 วิเคราะห์ความชัดเจนของกลไกแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

2.4 สังเคราะห์แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Affairs Management) ซึ่งประกอบไปด้วยมิติทางด้านการเมืองท้องถิ่น มิติทางการเงินการคลังท้องถิ่น และมิติทางด้านกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อเชิงบริหาร ตลอดจนแนวทางการเสริมสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง

3. ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการวิจัยสำหรับแผนงานวิจัยนี้ประกอบไปด้วย (1) การวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิซึ่งได้จากการสำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างด้วยแบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยตัวแทน

ภาคประชาชนและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิซึ่งได้จากเอกสารสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์องค์กร ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

รายละเอียดวิธีการศึกษาและกลุ่มตัวอย่างของแต่ละโครงการวิจัยย่อยมีดังต่อไปนี้

3.1 โครงการวิจัยย่อยที่ 1 นั้นเป็นการวิเคราะห์ “วิธีคิด” ของสมาชิกทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่และความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่วิธีการปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูประบบวิธีคิดของประชาชนซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญของพฤติกรรมและการแสดงออกทางการเมืองในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับโครงการวิจัยย่อยนี้ คณะผู้วิจัยใช้แบบสำรวจความคิดเห็นและการอภิปรายกลุ่มในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนตัวแทนภาคประชาชน (ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม) ซึ่งอาศัยอยู่ใน 4 พื้นที่จังหวัด ได้แก่ จ.ขอนแก่น จ. เชียงใหม่ จ. ชลบุรี และ จ. สงขลา

3.2 โครงการวิจัยย่อยที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ศักยภาพของทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินการคลังของท้องถิ่น หน่วยการวิเคราะห์สำหรับโครงการวิจัยย่อยที่ 2 คือ พื้นที่เขตจังหวัดจำนวนทั้งสิ้น 75 จังหวัด โดยใช้ผลรวมของรายได้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และปริมาณเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดเป็นตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังสาธารณะในจังหวัดนั้น คณะผู้วิจัยใช้เทคนิคสมการเชิงเส้นแบบถดถอยในการวิเคราะห์ว่าตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตัวแปรใดบ้างที่ส่งอิทธิพลต่อสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

3.3 โครงการวิจัยย่อยที่ 3 เป็นการศึกษาความชัดเจนของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะผู้วิจัยใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างเดียวกันกับกลุ่มตัวอย่างในโครงการวิจัยย่อยที่ 1 นอกจากนี้ยังได้สุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างมาทำการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ทราบถึงพลวัตของกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

4. ผลการศึกษา

4.1 ความรู้ความเข้าใจของประชาชนทางด้านการเมืองและการปกครองท้องถิ่น (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2.1)

ความรู้ความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่นถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการหล่อหลอมพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ ทั้งนี้ หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน และหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองจะสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและภาคประชาชนได้อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อสมาชิกชุมชนจากทุกภาคส่วนมี “วิถีคิด” ที่สะท้อนภาวะความเป็นพลเมือง (Citizenship) และมีความเข้าใจในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยประเด็นที่ต้องพิจารณาในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 มีทั้งสิ้น 3 ประเด็นหลัก คือ (1) ความรู้และความเข้าใจของประชาชนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น และ (3) ความรู้และความเข้าใจของประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยคำว่า “ประชาชน” ในบริบทของแผนงานวิจัยนี้ หมายถึง ประชาชนธรรมดาสามัญ ผู้นำชุมชน ตลอดจนข้าราชการและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยพบว่าข้าราชการการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายซึ่งย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำสามารถทำงานร่วมกันได้บนพื้นฐานความเข้าใจร่วมกันในหลักการปกครองท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาที่ได้จากแผนงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความชัดเจน ได้แก่ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงบประมาณและการจัดการการเงิน ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะสามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง แต่การบริหารงบประมาณก็ยังคงต้องเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และในหลายกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องขออนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัด อันก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่

อีกปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน คือ ระดับความรู้และความเข้าใจของสมาชิกสภานิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นยังคงไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในการเป็นผู้แทนของประชาชนที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยจากการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติของสภาท้องถิ่น

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 แสดงให้เห็นว่าสภาท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษามีการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติในจำนวนที่น้อยมาก

สำหรับภาคประชาชนนั้น คณะผู้วิจัยพบว่าตัวแทนประชาชนที่เข้าร่วมการอภิปรายกลุ่มในแต่ละพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่าตัวแทนภาคประชาชนในทุกพื้นที่ต่างมีความตื่นตัวในทั้ง 2 ประเด็น ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาและสาธารณสุขล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และยังถือเป็นภาพลักษณ์ที่สำคัญของแต่ละชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น ประชาชนจึงมีความกระหายในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายและการบริหารจัดการงานด้านการศึกษาและสาธารณสุข

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยพบว่าภาคประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน อีกทั้งบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความมั่นใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในด้านดังกล่าว เนื่องจากในปัจจุบัน ภาวะเป็ยบของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงจำกัดบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกรงกลัวว่าหากมีนโยบายหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนจะก่อให้เกิดความผิดทางวินัยและอาญา ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงไม่พบความกระตือรือร้นของทั้งบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการร่วมคิดและตัดสินใจสรรสร้างโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนมากเท่าที่ควร

ผลการศึกษาในส่วนนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของ “วิถีคิด” ของประชาชนทุกภาคส่วนในพื้นที่กรณีศึกษา โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นยังคงไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ตลอดจนตัวแทนภาคประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และมีความกระตือรือร้นและความตระหนักใน ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและสาธารณสุขซึ่งพบว่าภาคประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษาทั่วประเทศมีส่วนร่วมในการวางแผน การบริหารจัดการ และการตรวจสอบการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะประสบกับข้อจำกัดทางกฎหมายในด้านงบประมาณและอำนาจในการตัดสินใจ แต่ก็พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นนั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการบริหารจัดการศูนย์เด็กเล็ก โรงเรียน ศูนย์เรียนรู้ชุมชน และโครงการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการมีส่วนร่วมในด้านการศึกษาและสาธารณสุขท้องถิ่นนี้ได้ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในการทำงานร่วมกันและนำไปสู่การบริหารจัดการปัญหาความขัดแย้งในชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงขาดความรู้ความเข้าใจในความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดย “วิธีคิด”เชิงธุรกิจของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่างยังคงถูกจำกัดไว้ด้วยกฎระเบียบของทางราชการ ทำให้โครงการและกิจกรรมต่างๆเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด หรือแม้แต่บริบทและความต้องการที่แท้จริงของแต่ละชุมชน เนื่องจากโครงการและกิจกรรมล้วนแล้วถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

การปฏิรูปท้องถิ่นจึงต้องเริ่มต้นจากการพัฒนา “วิธีคิด” ทางการเมืองและการปกครองของประชาชน โดยผลการศึกษาในส่วนนี้ชี้ให้เห็นว่าวิธีการสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีประสิทธิภาพและความยั่งยืน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการต่างๆภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ควบคู่ไปกับการฝึกฝนอบรมและให้ความรู้ทางด้านการเมืองและการบริหารกิจการสาธารณะแก่ประชาชน ทั้งนี้ ประชาชนซึ่งตกเป็นกลุ่มตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าพวกเขามีความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข เนื่องจากได้มีโอกาสเข้าร่วมบริหารจัดการงานด้านเหล่านี้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ซึ่งทำให้เราทราบว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น ก็คือ การสร้างห้องปฏิบัติการทดลองและกระบวนการเรียนรู้ทางด้านรัฐศาสตร์และด้านบริหารรัฐกิจให้แก่ภาคประชาชน โดยโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นต้องไม่จำกัดแต่เพียงการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การทำประชามติแผนชุมชน การฝึกอบรมให้ความรู้ทางการเมือง หรือ การเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น แต่ต้องเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำเอานโยบายและแผนชุมชนไปสู่ภาคปฏิบัติโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังต้องมีการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนด้วยการเพิ่มบทบาทหน้าที่ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เป็นตัวเร่งปฏิกิริยาในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้ก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจโลกได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยใช้กลวิธีที่เรียกว่า Economic Gardening ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนหันกลับมาค้นหาและพัฒนาองค์ความรู้ ภูมิปัญญา และทรัพยากรในท้องถิ่นในเชิงพาณิชย์ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรและเอื้ออำนวยความสะดวกในขั้นตอนต่างๆทางราชการ

ซึ่งกลวิธีนี้มีความแตกต่างจากรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เรียกว่า Enterprise Model ซึ่งเน้นการพึ่งพาเงินทุนจากธุรกิจนอกพื้นที่และกลุ่มธุรกิจข้ามชาติ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวและยังอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของตนเองโดยอาศัยองค์ความรู้ ภูมิปัญญา และทรัพยากรในท้องถิ่น จึงถือเป็นการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ยั่งยืนทั้งในเชิงการเมืองการปกครองและในเชิงเศรษฐกิจ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งเน้นการสร้างคุณภาพแห่งการพัฒนาและภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ชุมชน

4.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังในระดับท้องถิ่น (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2.2)

ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตามนโยบายและโครงการเพื่อให้บริการประชาชนหรือจะเป็นการจัดกิจกรรมส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีทรัพยากรและเงินงบประมาณที่เพียงพอตามทฤษฎีการคลังสาธารณะ แหล่งที่มาของเงินรายได้ท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนมากที่สุด คือ ภาษีหรือรายได้ค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการในการใช้จ่าย ก่อให้เกิด “ความตึงตัว” ทางด้านงบประมาณ ทั้งนี้ เหตุผลหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอหรือตรงตามเป้าหมายก็คือ ข้อจำกัดด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้ฐานภาษี (Tax Base) แคบสำหรับในประเด็นข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลกลางจำเป็นต้องใช้มาตรการเงินภาษีแบ่ง (Shared Taxes) และเงินอุดหนุน (Intergovernmental Grant) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น

ความเพียงพอของเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้นโยบายกระจายอำนาจ ทั้งนี้ หากภาคประชาชนมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองจนกระทั่งมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเสนอโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ย่อมจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของประชาชนในการบริหารจัดการตนเอง แต่ทว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำโครงการนั้นไปปฏิบัติได้เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ก็จะส่งผลให้ประชาชนสูญเสียสิทธิในกลไกการมีส่วนร่วมตามครรลองระบอบประชาธิปไตย

ผลการศึกษาจากแผนงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อพิจารณารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจัดเก็บเองต่อหัวประชากร จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้นมีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ที่

แตกต่างกันมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองสูงจะกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดที่มีสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมสูง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นจังหวัดในเขตปริมณฑลและภาคตะวันออก สะท้อนให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจมาแล้วเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษ แต่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทลดลง ในทางตรงกันข้าม เมื่อคณะผู้วิจัยพิจารณาผลของการจัดสรรเงินภาษีแบ่งต่อหัวประชากรและเงินอุดหนุนประเภทต่างๆแล้ว ก็พบว่ากลไกที่หน่วยงานภาครัฐคิดค้นขึ้นมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการกระจายอำนาจนั้นกลับไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวยกลับได้รับการจัดสรรเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะยากจน จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนท้องถิ่นของประเทศไทย ปัจจุบันกลับทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นทวีความรุนแรงมากขึ้น จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งประสบกับปัญหา “ความตึงตัวทางงบประมาณ” จนทำให้ไม่สามารถจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบายในการแก้ไขสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และการคลังท้องถิ่นโดยใช้แบบจำลองสถานการณ์สมมติ (Simulation) พบว่า รัฐควรจัดตั้ง “กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการคลังท้องถิ่น” ขึ้นเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นการเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ที่จัดเก็บเองต่ำกว่า 5,500 บาทต่อหัวประชากรต่อปีงบประมาณ นอกเหนือไปจากเม็ดเงินที่รัฐสนับสนุนและจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ ภาษีที่รัฐแบ่งให้ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยตัวเลข 5,500 บาทต่อหัวประชากรนี้เปรียบเสมือนกับ “เส้นความยากจน” ทางด้านการเงินการคลังท้องถิ่นซึ่งคณะผู้วิจัยได้จากการวิเคราะห์สมการเศรษฐกิจ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ต่อประชากรต่ำกว่าเส้นความยากจนนี้ ก็จะได้รับเงินอุดหนุนพิเศษซึ่งจะเป็นจำนวนที่คำนวณได้จากส่วนต่างระหว่างเส้นความยากจนและรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ต่อประชากรใน 1 ปีงบประมาณ ทั้งนี้ จากการประมาณการของคณะผู้วิจัยพบว่า การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป รัฐจะต้องใช้งบประมาณเพียง 17,514 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่ต้องคิดวิเคราะห์ในขั้นต่อไปคือ ควรจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกองทุนเพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการคลังท้องถิ่น ในปัจจุบัน หน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยผ่านกลไกของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์การส่วนกลางของราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้เป็นผู้กำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงผลการศึกษาความชัดเจนของกลไกการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

4.3 กลไกการแสดงความรับผิดชอบด้านการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2.3)

หัวใจสำคัญของการบริหารกิจการสาธารณะตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ คือ กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารที่มีความชัดเจน ทั้งนี้ กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีมากมายหลายรูปแบบ ได้แก่ โครงสร้างการปกครองภายในองค์กรที่มีลักษณะเป็นระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor System) ซึ่งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์กรระดับสูง (Chief Executive Officer: CEO) นอกจากนี้ ยังมี การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารผ่านกลไกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และการกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย

ในทำนองเดียวกันกับวิธีการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 คณะผู้วิจัยใช้ทั้งการสำรวจทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างด้วยแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามโครงสร้างที่กฎหมายและระเบียบของทางราชการกำหนดไว้หรือไม่จากผล การศึกษานี้ คณะผู้วิจัยพบแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นไปในทิศทางของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มากขึ้น กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างโดยส่วนใหญ่ที่เป็นนายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการประจำต่างเห็นว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาชนมีความสำคัญประเด็นที่น่าสนใจ คือ กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นไม่ได้มีความสำคัญในมุมมองของกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ไม่ได้มีคำตอบที่ชัดเจนว่าพวกเขาจำเป็นต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ใดและองค์กรใด

ข้อสังเกตที่สำคัญจากผลการศึกษาในโครงการวิจัยย่อยที่ 3 คือ การแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งกลับได้รับความสำคัญจากผู้บริหารท้องถิ่น (ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ) ในระดับที่สูงเท่ากับการแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ยังคงมีอยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อก้าวถึงบทบาทของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คณะผู้วิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่มี ความชัดเจนและเหมาะสม ทั้งนี้ จากคำให้สัมภาษณ์เชิงลึกก็พบว่าเจ้าหน้าที่ของ

หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคมีพฤติกรรมใน “การบังคับบัญชา” ท้องถิ่นมากกว่าซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้หน่วยงานเหล่านี้ “กำกับดูแล” ท้องถิ่นในฐานะ “พี่เลี้ยง” มิใช่ “ผู้บังคับบัญชา”

ข้อค้นพบที่สำคัญในแผนงานวิจัยนี้ คือ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท นั้นยังไม่มี ความชัดเจน แม้ว่าการกระจายอำนาจจะผ่านพ้นไปแล้วเป็นระยะเวลาหลายสิบปีก็ตาม และด้วยเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชน (โดยเฉพาะในกรณีระบบสาธารณสุขป็นต้นในเขตพื้นที่รอยต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดข้อกังขาในหมู่ผู้บริหารเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลว่าเหตุใดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีบทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจนกลับได้รับการจัดสรรเงินภาษีแบ่งมากกว่าเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลการศึกษาในส่วนนี้ การพัฒนากลไกการแสดง ความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาดำเนินการใน 2 ประเด็น คือ 1) การพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) การพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ตลอดจนหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการจัดการตนเอง

สำหรับในประเด็นที่ 1 นั้น ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ได้อย่างเข้มแข็ง และสามารถปฏิบัติหน้าที่ตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขึ้นมาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แต่จากผลการศึกษาพบว่า การให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นในปัจจุบันอาจจะไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ กลวิธีที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตย คือ การเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติและกฎหมายท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้มากกว่าที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน เนื่องจากคณะผู้วิจัยพบว่า ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยทำให้นักการเมืองและผู้อิทธิพลในท้องถิ่นสามารถครอบงำโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยการชักนำเอาพวกพ้องของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จนกระทั่งสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีหลายกรณีที่สภาท้องถิ่นถูกครอบงำโดยกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชนและเพิ่มอุปสรรคในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็น “สภาชุมชน” ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีที่มาและโครงสร้างเฉกเช่นเดียวกับสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภา

องค์การชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งอาจใช้รูปแบบของสภาองค์การชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์การชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นเกณฑ์กำหนดคุณลักษณะของสมาชิก หรืออาจใช้วิธีการกำหนดสัดส่วนสมาชิกตามเพศ อายุ และกลุ่มวิชาชีพให้สะท้อนโครงสร้างทางประชากรศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ

สำหรับประเด็นการพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐ ส่วนกลางนั้น จำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่พื้นฐาน “การจัดสรรและแบ่งปัน” อำนาจหน้าที่ระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนมากขึ้น โดยเริ่มต้นจากการปฏิรูปตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นฉบับต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน และประการสำคัญ คือ จะต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานราชการส่วนกลางทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับ “การกำกับดูแลกระบวนการกระจายอำนาจ” ทั้งในด้านโครงสร้างองค์กรและด้านความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งทัศนคติของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางนั้น เพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถ “ส่งเสริมและสนับสนุน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และสามารถบริหารจัดการกิจการสาธารณะในชุมชนของตนเองได้อย่างแท้จริง

4.4 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2.4)

แนวคิดทางด้านการเมืองการปกครองในอดีต ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) หรือ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ไม่ได้กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของชุมชนและภาคประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยที่แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาประสิทธิภาพของ “ภาครัฐ” จนทำให้ “อำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะ” ไปตกอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐเพียงภาคส่วนเดียว ในขณะที่แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ก็มุ่งเน้นไปที่การนำเอาหลักการและวิธีคิดเชิงธุรกิจจากบริษัทเอกชนมาใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารภาครัฐทั้งสองแนวคิดล้วนแล้วแต่ทำให้ชุมชนและภาคประชาชนเป็น “ราษฎร (Subject)” ที่ต้องคอยรอรับผลจากนโยบายและคำสั่งของหน่วยงานภาครัฐ หรือเป็นเพียง “ลูกค้า (Customer)” ที่ทำได้เพียงรอใช้สินค้าและบริการสาธารณะที่ผลิตโดยหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรภาคส่วนอื่นที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ

ผลการศึกษาจากแผนงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รูปแบบการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นถูกรวบงำโดยแนวคิดการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิมซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์คือ ชุมชนและภาคประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในความสำคัญและบทบาทหน้าที่ของตนเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนซึ่งถือเป็น

ประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชุมชน สะท้อนให้เห็นว่าวิถีคิดและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่นของประเทศไทยยังคงถูกกำหนดและควบคุมโดยนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ปราศจากซึ่งการเปิดโอกาสให้ชุมชนและภาคประชาชนได้ใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนาทรัพยากรและภูมิปัญญาในท้องถิ่นให้เกิดมูลค่าในเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่มากมายทั่วประเทศยังคงประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจจนทำให้ท้องถิ่นหลายแห่งไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอกับบทบาทหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งยังต้องเผชิญกับระบบเงินอุดหนุนของรัฐที่เป็นคุณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีฐานที่เศรษฐกิจที่เข้มแข็งมากกว่าพื้นที่ชุมชนในเขตชนบทที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ท่ามกลางความท้าทายต่างๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันต้องเผชิญ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับไม่ได้ทำหน้าที่ “สนับสนุนและส่งเสริม” การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงที่ ในกลับกันด้วยโครงสร้างการบริหารจัดการองค์กรแบบพีระมิด กระบวนการทำงานที่ไม่ยืดหยุ่น ตลอดจนทัศนคติของบุคลากรที่มีความเป็น “นักปกครอง” ที่ยังคงยึดติดกับ “การบังคับบัญชา” และ “การออกคำสั่ง” ทำให้ “การกำกับดูแล” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามกฎหมายเป็นไปในลักษณะ “การควบคุม” ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคมากมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป คือ สำหรับในขั้นตอนต่อไปของการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ (1) ภาครัฐควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในการร่วมกันวางแผนและดำเนินการต่างๆเพื่อนำเอาทรัพยากรในท้องถิ่นและภูมิปัญญาของบรรพบุรุษมาพัฒนาในเชิงพาณิชย์ โดยตั้งอยู่บนหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (2) รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนเงินอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบกับ “ความตึงตัวของรายได้” (3) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องร่วมกันเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนได้เสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการปัญหาในชุมชนของตนเอง ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างและที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกระดับให้เป็นองค์กรนิติบัญญัติในระดับชุมชนที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และ (4) ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแสวงหาทางออกในการแบ่งปันและจัดสรรอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนซึ่งจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการปฏิรูปกฎหมายท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นและชุมชนให้เกิดความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปราศจากการแทรกแซง

ของการเมือง และมีความเข้าใจในหลักการบริหารความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างแท้จริง

หลักการปฏิรูปท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ดังที่กล่าวข้างต้นมีฐานมาจากการวิเคราะห์กระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในทุกมิติ ทั้งในเชิงการเมือง วิธีคิดของประชาชน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกลไกการตรวจสอบเชิงบริหาร รวมทั้งยังเน้นไปที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและภาคประชาชนอย่างครบวงจรและเป็นรูปธรรมดังจะเสนอรายละเอียดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในส่วนต่อไป ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยพิจารณาไตร่ตรองอย่างละเอียดรอบคอบแล้วเห็นว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยไม่ควรจะเริ่มต้นจากการผลักดันให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือ เพิ่มสัดส่วนเงินงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น แต่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอย่างยั่งยืนนั้นต้องเริ่มต้นจาก “การปฏิรูปวิธีคิด” ของประชาชนและสมาชิกทุกภาคส่วนในสังคมให้รู้จักใช้สอยทรัพยากรและภูมิปัญญาภายในชุมชนอย่างชาญฉลาด ทั้งในด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ประชาชนสามารถเป็น “เจ้าของ” แผนการพัฒนาชุมชน ข้อบัญญัติท้องถิ่น และแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริม ทั้งในด้านองค์ความรู้ และทรัพยากรงบประมาณ ตลอดจนการลดขั้นตอนทางราชการที่ไม่จำเป็น จึงอาจกล่าวได้ว่า “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่” นี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจในเชิง “เกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์ (Zero-sum Game)” ซึ่งอาจทำให้หลายฝ่ายในสังคมเกรงกลัวว่าจะเป็นอันตรายต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติหรืออาจจะทำให้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางสูญเสียบทบาทหน้าที่ไปในทางตรงกันข้าม แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่นี้มุ่งเน้น “การแบ่งปันและจัดสรร” อำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

5. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

5.1 แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารภาครัฐแนวใหม่

- ให้อำนาจท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้แทนที่สภาท้องถิ่นเหล่านี้ด้วยสภาชุมชนและสภาจังหวัด ซึ่งอาจใช้รูปแบบของสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นเกณฑ์กำหนดคุณลักษณะของสมาชิก หรืออาจใช้วิธีการกำหนดสัดส่วนสมาชิกตามเพศ อายุ และกลุ่มวิชาชีพให้สะท้อนโครงสร้างทางประชากรศาสตร์ของชุมชน

ท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ สมาชิกสภาชุมชนและสภาจังหวัดต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

- ให้สมาชิกวุฒิสภาของประเทศต้องมีที่มาจากสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาชุมชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสภาซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรหลักของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันหลักในระดับประเทศที่ช่วยรักษาและปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง
- ยุบรวมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานนี้เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองอย่างแท้จริง โดยต้องแสดงความรับผิดชอบโดยตรงต่อวุฒิสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้
 - คณะอนุกรรมการข้าราชการและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.พ. ท้องถิ่น) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการเงินการคลังท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและระบบการจัดสรรเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - คณะอนุกรรมการตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สตง. ท้องถิ่น) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ตามระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
 - คณะอนุกรรมการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนและกำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะ (กพร. ท้องถิ่น) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ พร้อมทั้งตรวจประเมินคุณภาพและผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างแผนการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจด้วย

- ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคให้มีสถานะเป็นองค์กรที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยให้บทบาทของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และ “นายอำเภอ” เป็น “เลขาธิการสภาจังหวัด” และ “เลขาธิการสภาชุมชน” เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่สถาบันนิติบัญญัติท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง กรมอื่นๆ ให้ยุบและถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนและแนววิถีปฏิบัติของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นให้คงเหลือไว้แต่เพียงทรัพยากรและบุคลากรสายวิชาการที่สามารถเป็น “พี่เลี้ยง (Coach)” หรือ “ผู้ฝึกอบรม (Trainer)” ให้แก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน

- รัฐควรจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อพัฒนาภาวะผู้นำและทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชนในเชิงรุก โดยควรเป็นหลักสูตรที่ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการออกแบบหลักสูตรและดำเนินการฝึกอบรม
- ปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นหน่วยงานที่เน้นการส่งเสริมและสนับสนุนองค์ความรู้ทางเทคนิคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะเป็น “พี่เลี้ยง (Coach)” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งตามแนวทางการปฏิรูปในข้อที่ 5.2 จะต้องเปลี่ยนบทบาทของตนไปเป็นเลขาธิการสภาจังหวัดและเลขาธิการสภาชุมชน
- การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถจัดทำข้อเสนอเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้โดยตรงต่อสำนักงบประมาณหรือต่อคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
- รัฐและทุกภาคส่วนจะต้องร่วมจัดทำมาตรฐานการให้บริการสาธารณะและแผนการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบที่จะได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- จัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังท้องถิ่นโดยให้กองทุนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
- รัฐควรสนับสนุนและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งกองทุนสำหรับภารกิจต่างๆ ในระดับจังหวัด เช่น กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ป่วย กองทุนเครือข่ายรักษาพยาบาลเบื้องต้น กองทุนควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ กองทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อม กองทุนเพื่อการศึกษาในชนปฐมวัย เป็นต้น โดยให้เป็นการระดมทุนและทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายในแต่ละพื้นที่จังหวัดเพื่อให้ท้องถิ่นทุกแห่งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในด้านต่างๆ

- รัฐควรส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาและองค์กรวิชาชีพทางการเงิน บัญชี และการตรวจสอบภายในเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการฝึกอบรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิเคราะห์ต้นทุนผลิตต่อหน่วย (Unit Cost Analysis) การบริหารกองทุน การวิเคราะห์ความคุ้มค่าโครงการ และการบริหารงานในเชิงเครือข่าย
- รัฐควรจัดให้มีโครงการและกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ด้านกฎหมายให้แก่ภาคประชาชน โดยเฉพาะข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและสิทธิพลเมือง
- รัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้มีบริการสาธารณะในเขตชุมชนของตนเอง นอกเหนือไปจากการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เช่น การสนับสนุนให้ประชาชนร่วมกันรักษาสภาพป่าชุมชนให้มีความอุดมสมบูรณ์ การมอบอำนาจให้ชุมชนดูแลรักษาสภาพของถนนหนทางให้ได้อยู่เสมอ เป็นต้น
- รัฐควรกระตุ้นให้เครือข่ายอาสาสมัครต่างๆภายในชุมชนทำงานในเชิงรุกให้มากขึ้น โดยเฉพาะการเสนอโครงการและกิจกรรมต่างๆที่มีลักษณะต่อเนื่องและมีความสำคัญในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น โครงการที่เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพอนามัย การรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินภายในชุมชน เป็นต้น

5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

- ในแนวทางการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีการกล่าวถึงการจัดทำมาตรฐานบริการสาธารณะ (Public Service Delivery Standards) ซึ่งถือว่าเป็นองค์ความรู้ใหม่ในแวดวงวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาบางประเทศก็ยังไม่ปรากฏมาตรฐานบริการสาธารณะที่ชัดเจน สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว
- ควรมีการวิเคราะห์และศึกษาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้ด้วยตนเอง ทั้งที่เป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และแหล่งรายได้จากเทศพาณิชย์ เพื่อจะได้สังเคราะห์เป็นแนวทางเสริมสร้างแนวคิดเชิงธุรกิจให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและภาคประชาชนให้สามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนของตนเองได้อย่างเต็มที่และยั่งยืน
- ควรมีการรวบรวมกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงนวัตกรรมการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน พร้อมวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จ (Key Success Factor) ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวสามารถคิดค้นนวัตกรรมดังกล่าวได้

อันจะนำไปสู่การสังเคราะห์แนวทางการส่งเสริมวัฒนธรรมในการบริการสาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่นต่อไป

- ภาวะผู้นำในชุมชนท้องถิ่นนั้นไม่จำกัดแต่เฉพาะผู้นำที่เป็นทางการ (เช่น นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น) แต่ทว่าผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ประธานชุมชน และ ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น ก็มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนเกิดความกระหายอยากมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ในชุมชนท้องถิ่นต้นแบบว่าประกอบไปด้วยคุณลักษณะและค่านิยมใดบ้าง เพื่อนำไปประกอบการพัฒนาแนวทางส่งเสริมภาวะผู้นำในภาคประชาชนให้สมาชิกชุมชนแต่ละคนเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนของตนเอง
- ควรมีการสังเคราะห์รูปแบบการจัดให้มีบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อาทิเช่น งานด้านการศึกษา งานด้านสาธารณสุข เป็นต้น จากประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นในต่างประเทศ ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา และทำการถอดบทเรียนและเปรียบเทียบกับบริบทการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

บทคัดย่อ



หัวใจของแนวความคิดการบริหารกิจการสาธารณะในโลกแห่งอนาคต คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการให้บริการสาธารณะโดยชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจในด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นเป็นรายละเอียดสำคัญของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐของประเทศไทยที่เริ่มต้นขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 แผนงานวิจัยนี้ตั้งอยู่บนฐานคติของแนวความคิดบริหารภาครัฐแนวใหม่ซึ่งประกอบด้วย 2 หลักการสำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัยคือ (1) เพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนทุกภาคส่วนในความสำคัญและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย (3) เพื่อศึกษากลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) เพื่อสังเคราะห์แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ต้องอยู่บนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น

แผนงานวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 3 โครงการวิจัยย่อยซึ่งแต่ละโครงการต่างมุ่งศึกษาแต่ละมิติของกระบวนการกระจายอำนาจ วิธีการวิจัยที่ใช้ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นด้วยตัวแบบเศรษฐศาสตร์มิติ การสัมภาษณ์เชิงลึก การใช้แบบสำรวจความคิดเห็น และการอภิปรายกลุ่ม โดยสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมินั้นใช้การสุ่มกลุ่มตัวอย่างประชาชนแบบเฉพาะเจาะจงจากประชากรทั่วทุกภาคในประเทศไทย สำหรับโครงการวิจัยย่อยที่ 1 นั้นเป็นการวิเคราะห์ “วิธีคิด” ของสมาชิกทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่และความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการวิจัยย่อยที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ศักยภาพของทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น และโครงการวิจัยย่อยที่ 3 เกี่ยวข้องกับมิติการกระจายอำนาจเชิงบริหาร โดยเฉพาะในประเด็นกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ 1 พบว่านักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำ และภาคประชาชนต่างมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข แต่ภาคประชาชนมองว่าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนยังคงมีอยู่อย่างจำกัด สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันทำให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้รวดเร็ว และมีความเหมาะสมต่อบริบทการพัฒนาของประเทศในปัจจุบัน อีกทั้งข้าราชการประจำยังเห็นว่านักการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบันมีคุณวุฒิ วิสัยทัศน์ และภาวะผู้นำที่เหมาะสมสำหรับบริบทการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน แต่ก็ยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพในการคิดนอกกรอบ และความรู้เกี่ยวกับแนวทางการบริหารองค์กรยุคใหม่ต่อไป เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะสามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนท้องถิ่นได้

ตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ 2 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในประเทศไทยประสบกับปัญหาในการจัดเก็บรายได้ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศที่ความเจริญกระจุกตัวอยู่แต่ในเพียงเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคตะวันออก นอกจากนี้ยังพบว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางในปัจจุบันก่อให้เกิดประโยชน์แต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และตั้งอยู่ในเขตเมือง

จากวัตถุประสงค์การวิจัยที่ 3 พบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นยังคงไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในการเป็นผู้แทนของประชาชนที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ สภาท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษามีการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติในจำนวนที่น้อยมาก นอกเหนือจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเผชิญกับข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระในการบริหารกิจการสาธารณะภายในชุมชน ทั้งนี้เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เป็นไปในลักษณะ “การควบคุมและการสั่งการ” มากกว่า “การส่งเสริมและสนับสนุน” การปกครองท้องถิ่น

จากผลการศึกษาข้างต้น แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน คือ (1) ภาครัฐควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในการร่วมกันวางแผนและดำเนินการต่างๆ เพื่อนำเอาทรัพยากรในท้องถิ่นและภูมิปัญญาของบรรพบุรุษมาพัฒนาในเชิงพาณิชย์ โดยตั้งอยู่บนหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (2) รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนเงินอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบกับ “ความตึงตัวของรายได้” (3) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องร่วมกันเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนได้เสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการปัญหาในชุมชนของตนเอง ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างและที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกระดับให้เป็นองค์กรนิติบัญญัติในระดับชุมชนที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และ (4) ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแสวงหาทางออกในการแบ่งปันและจัดสรรอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนซึ่งจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการปฏิรูปกฎหมายท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นและ

ชุมชนให้เกิดความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปราศจากการแทรกแซงของการเมือง และมีความเข้าใจในหลักการบริหารความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจ
บทบาทหน้าที่พลเมือง กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร
การกระจายอำนาจด้านการคลัง การกระจายอำนาจด้านการบริหาร
การกระจายอำนาจด้านการเมือง

Abstract



The future of public management theory hinges upon the success of decentralization reform and quality of local governance, particularly in the areas of education, public health, and community economic development. In Thailand, decentralization has become an essential ingredient of the public sector reform that began after the 1992 Black May Uprising and the 1997 financial meltdown. Based on the New Public Affairs Management paradigm, this research program has four objectives: (1) to analyze citizens' knowledge and attitudes toward local administrative organizations, (2) to examine economic and fiscal disparities among local government units in Thailand, (3) to assess the administrative accountability mechanisms in Thai local administrative organizations, and (4) to formulate new decentralization reform measures based on the principles of citizen participation and local self-governing autonomy.

This research program consists of three research projects, each of which focuses on each distinct dimension of the decentralization reform process. Research methods used in this research program include: econometric analysis of economic data from each locality, in-depth interview, attitude survey, and focus group discussion. Researchers use purposive sampling to collect the primary dataset from all over Thailand. The first research project focuses the "thinking process" of local citizens—specifically their understanding of the role of local administrative organizations. The second research project analyzes the current fiscal and financial capacity of local administrative organizations in Thailand and examines policy alternatives that help mitigate fiscal disparity among local communities. The third project is related to the administrative decentralization dimension, especially with regard to administrative accountability mechanisms in Thailand's local administrative organizations.

Based on the first research objective identified above, this study finds that local politicians, local bureaucrats, and ordinary citizens understand the importance and functions of local administrative organizations, particularly in the education and public health areas. However, respondents reported that their local authorities possess limited roles in community economic development. An analysis of the relationship between local

politicians and local bureaucrats demonstrates that the current internal organizational structure of a Thai local administrative organization enables local executives to make quick decisions. The local bureaucrats expressed their satisfaction with the local politicians' educational background, attitudes, and leadership. Nonetheless, to prepare themselves for a changing work environment, the local elected officials still need to improve their creative thinking abilities, as well as their understanding of new organizational management techniques.

To achieve the second research objective, quantitative analytic techniques were used to examine the economic conditions and fiscal health of local administrative organizations across Thailand. Based on this study, a large number of Thai local jurisdictions face a severe revenue constraint caused by the country's highly asymmetric economic system in which important economic resources and infrastructures are concentrated in Bangkok, Greater Bangkok, and the "eastern seaboard" provinces. Moreover, the current intergovernmental fiscal transfer system favors large local administrative units situated in the metropolitan areas over small communities in the rural areas.

Based on the third research project, this study finds that the local council members still lack an understanding of their legislative roles, especially addressing their constituencies' problems through open and transparent legislative procedures. Local administrative organizations in this study have adopted a small number of ordinances and council resolutions to rectify their community issues. In-depth interviews with selected local and provincial officials reveal that in dealing with the local authorities, national and provincial government agencies still rely on the command-and-control mechanisms.

Based on this study, a new set of decentralization reform measures can be formulated as follows. First, the government sector in Thailand ought to enable local communities, local administrative organizations, and ordinary citizens to make the best use of their local resources and indigenous knowledge in a socially and environmentally sustainable way. Second, the Thai government should establish a local fiscal equalization fund to assist revenue-strapped local jurisdictions. Third, government agencies at all government levels ought to establish and strengthen the citizen-led checks-and-balances system at a community level and increase citizens' legislative roles by reforming the local

legislative councils' structure and composition. Fourth, members from all social sectors must be included in a discussion about how to proceed with the next step of territorial decentralization in Thailand. A new set of political and administrative functions for each level of government must be specific and clear. All government agencies responsible for supervising the decentralization reform process must be transformed into flexible and politically neutral organizations capable of managing diverse and complex local conditions.

Keywords: Decentralization Local Government Understanding and Knowledge
Citizenship Administrative Accountability
Fiscal Decentralization Administrative Decentralization
Political Decentralization

สารบัญเรื่อง

	หน้า
สารบัญตาราง	๖
สารบัญภาพ	๙
ประวัติผู้แต่ง	๑๐
บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของคำถามการวิจัย	1
ปัญหาของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม	1
การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่	4
วัตถุประสงค์ของแผนงานวิจัย	9
ความเชื่อมโยงของโครงการวิจัยย่อย	11
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากแผนงานวิจัย	13
บทที่ 2 การบริหารภาครัฐ การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น	14
การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม: กระบวนทัศน์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น	15
▪ กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม	15
▪ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนทัศน์แห่งการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	21
กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่:	26
การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น	
▪ ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น	26
▪ กลไกและมิติของการกระจายอำนาจตามกระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่	28
การปฏิรูปที่ยังไม่เสร็จสิ้น: การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย	32
▪ การปกครองท้องถิ่นไทยก่อนปี พ.ศ. 2537	33
▪ วิวัฒนาการและสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยยุคหลังปี พ.ศ. 2537	35
มิติด้านการเมืองของการกระจายอำนาจ: ความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	42
▪ ความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และพฤติกรรมการเมือง	43

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
▪ ความเชื่อมโยงระหว่างความรู้ความเข้าใจในด้านการเมืองการปกครองและ พฤติกรรมการเมือง	45
มติด้านการคลังของการกระจายอำนาจ: มรรควิถีแห่งการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	49
▪ ทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการคลัง	49
▪ ระบบการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย	52
▪ ความเหลื่อมล้ำทางด้านการเงินการคลังท้องถิ่น: ประสบการณ์ของท้องถิ่นไทย	52
มติด้านการบริหารของการกระจายอำนาจ: กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร ในระดับท้องถิ่น	55
▪ ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อรัฐประศาสนศาสตร์	56
▪ โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน	64
การบริหารท้องถิ่นภายใต้กระแสการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในต่างประเทศ	68
▪ ความสลับซับซ้อนของความรับผิดชอบต่อเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน	68
▪ จาก “การปกครอง” สู่ “การบริหาร”	69
▪ พลวัตของประชาธิปไตยท้องถิ่นในปัจจุบัน	74
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	77
แหล่งข้อมูล	77
แผนแบบตัวอย่าง	78
ตัวแปรและตัวชี้วัด	80
การเก็บรวบรวมข้อมูล	82
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	85
การวิเคราะห์ข้อมูล	86

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 สถานการณ์การเมืองปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน	89
ความรู้และความเข้าใจของพลเมืองไทยในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น	89
▪ ลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก	90
▪ ความรู้และความเข้าใจของบุคลากรท้องถิ่นในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	92
▪ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภาคส่วนต่างๆในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	97
▪ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน	104
➢ ความรู้และความเข้าใจของภาคประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้านการศึกษา	104
➢ ความรู้และความเข้าใจของภาคประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้านสาธารณสุข	109
➢ ความรู้และความเข้าใจของภาคประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	114
▪ การกระจายอำนาจด้านการเมืองในการเสริมสร้างความเป็น “พลเมือง” ให้แก่ประชาชน	115
ความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	117
▪ สถานการณ์ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	118
▪ ความเหลื่อมล้ำทางด้านเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	127
▪ การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นด้วยแบบจำลองเศรษฐกิจ	130
▪ แบบจำลองสถานการณ์สมมุติแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น	132
▪ ผลของการกระจายอำนาจด้านการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	134
กลไกในการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน	135
▪ ลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก	136
▪ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทรศนะของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	137
▪ กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในทรศนะของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น	144

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
■ กลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหารของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	147
■ การกระจายอำนาจต่อการเสริมสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบในท้องถิ่น	149
การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย	150
บทที่ 5 สรุปบทเรียนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอแนะทิศทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย	156
ปัญหาของกระบวนทัศน์แห่งการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมและการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น	157
ผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย	161
■ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนทางด้านการปกครองท้องถิ่น (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1)	162
■ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังในระดับท้องถิ่น (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2)	166
■ กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3)	168
■ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4)	171
ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น	173
■ รูปแบบการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	174
■ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	180
■ ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต	183
บรรณานุกรม	185

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก: แบบสำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างของโครงการวิจัยย่อยที่ 1 และ โครงการวิจัยย่อยที่ 3	197
ภาคผนวก ข: ประเด็นคำถามสำหรับการอภิปรายกลุ่มของโครงการวิจัยย่อยที่ 1	209
ภาคผนวก ค: ประเด็นคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกของโครงการวิจัยย่อยที่ 3	211

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.1	กระบวนทัศน์และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	16
ตารางที่ 2.2	มิติของการกระจายอำนาจ	30
ตารางที่ 2.3	รูปแบบและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กรกฎาคม 2556)	35
ตารางที่ 2.4	ความชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นทั้ง 3 มิติ	37
ตารางที่ 2.5	อำนาจหน้าที่ด้านสุขภาพอนามัยและสาธารณสุขขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	38
ตารางที่ 2.6	อำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	40
ตารางที่ 2.7	อำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	41
ตารางที่ 2.8	การบริหารกิจการท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐแนวใหม่ในประเทศ ต่างๆ	70
ตารางที่ 3.1	จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา	79
ตารางที่ 3.2	รายละเอียดตัวแปร ตัวชี้วัด และผู้ให้ข้อมูลหลักของแผนงานวิจัย	80
ตารางที่ 3.3	จำนวนกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่คณะวิจัยดำเนินการอภิปรายกลุ่ม	83
ตารางที่ 3.4	จำนวนกลุ่มตัวอย่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถาม	84
ตารางที่ 4.1	ลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก	92
ตารางที่ 4.2	ระดับศักยภาพและความเป็นอิสระของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (n = 74)	94
ตารางที่ 4.3	ค่าคะแนนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการการเงิน ในมุมมองของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (n = 226)	94

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า	
ตารางที่ 4.4	จำนวนเทศบาล/อบต./อ.ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา ตราขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	96
ตารางที่ 4.5	ค่าคะแนนการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n = 366)	97
ตารางที่ 4.6	ร้อยละของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาที่มีความรู้และ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายและความสำคัญของการทำงาน ร่วมกันเป็นหมู่คณะ (n = 142)	98
ตารางที่ 4.7	ค่าเฉลี่ยสมรรถนะในการบริหารและภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ประเมินโดยข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n = 74)	98
ตารางที่ 4.8	คุณลักษณะสำคัญของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเชื่อถือ ในกลุ่มข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n = 74)	100
ตารางที่ 4.9	รายได้จัดเก็บเองและรายได้ต่อหัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบ รายจังหวัดประจำปีงบประมาณ 2554	119
ตารางที่ 4.10	ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนต่อหัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกเป็น รายจังหวัด	123
ตารางที่ 4.11	ข้อมูลเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและรายได้ ท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท	128
ตารางที่ 4.12	ข้อมูลเปรียบเทียบรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากรและฐานทาง เศรษฐกิจ (จำแนกเป็นรายภาค)	129
ตารางที่ 4.13	แสดงการเปรียบเทียบกลุ่มจังหวัดรายได้สูงและกลุ่มจังหวัดรายได้น้อย	129
ตารางที่ 4.14	เปรียบเทียบรายได้จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีแบ่ง และรายได้จากเงินอุดหนุน ต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปี พ.ศ. 2554	131
ตารางที่ 4.15	แบบจำลองเศรษฐกิจของรายได้ท้องถิ่น 3 ประเภท (ตัวเลขทั้งหมดเป็นจำนวน ต่อหัวประชากร)	133
ตารางที่ 4.16	แบบจำลองสถานการณ์สมมุติกองทุนเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (กำหนดเส้นความยากจนของท้องถิ่นไว้ที่ 5,500 บาทต่อหัวประชากร)	134

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า	
ตารางที่ 4.17	ลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก	138
ตารางที่ 4.18	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มองว่าโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยัง <i>ไม่มีความชัดเจนและไม่มีความเหมาะสม</i> (n = 266)	140
ตารางที่ 4.19	ร้อยละของนายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มองว่ากลไก แสดงความรับผิดชอบ <i>ไม่มีความสำคัญ</i> (n = 66)	146
ตารางที่ 4.20	ร้อยละของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มองว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบ เชิงบริหาร <i>ไม่มีความสำคัญ</i> (n = 55)	147
ตารางที่ 4.21	ร้อยละของข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มองว่ากลไกแสดง ความรับผิดชอบเชิงบริหาร <i>ไม่มีความสำคัญ</i> (n = 74)	148
ตารางที่ 5.1	ค่านิยมและบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามตัวแบบโครงสร้างการปกครอง ท้องถิ่น	178

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1.1	วัตถุประสงค์หลักของแผนงานวิจัย	10
ภาพที่ 1.2	กรอบแนวคิดในการศึกษาซึ่งแสดงความเชื่อมโยงของโครงการวิจัยย่อย	12
ภาพที่ 2.1	ความสัมพันธ์ระหว่าง “ความรู้ความเข้าใจ” “ทัศนคติ” และ “พฤติกรรม” ตามทฤษฎี Cognitive Dissonance ของสาขาวิชาจิตวิทยาสังคม	44
ภาพที่ 2.2	สายการบังคับบัญชาของประชากรปีโตยในท้องถิ่น (Dearlove, 1973)	74
ภาพที่ 4.1	สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่องบประมาณรายจ่าย ประจำปี (ข้อมูลโดยเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2553) โดยเปรียบเทียบระหว่างค่าประมาณการและจำนวนที่เก็บได้จริง	95
ภาพที่ 4.2	คณะผู้บริหารและตัวแทนผู้นำชุมชนจากเทศบาลนครสงขลาเข้าพบปะหารือ กับคณาจารย์วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2556	107
ภาพที่ 4.3	คณะผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาและคณาจารย์โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนคร สงขลาเข้าเยี่ยมชมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับคณะผู้บริหารโรงเรียนเทศบาล สวนสนุก เทศบาลนครขอนแก่น เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2556	108
ภาพที่ 4.4	สถานพยาบาลปฐมภูมิในกำกับดูแลของเทศบาลนครขอนแก่นและการลงนาม ความร่วมมือในการพัฒนาเครือข่ายบริการสุขภาพระดับปฐมภูมิในเขตเทศบาล นครขอนแก่น เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2556	111
ภาพที่ 4.5	โรงพยาบาลเทศบาลนครเชียงใหม่	112
ภาพที่ 4.6	แสดงเส้นลอเรนซ์ของรายได้ต่อหัวประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2554	122
ภาพที่ 4.7	แสดงลักษณะการกระจายของรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต่อประชากร (Kernel Density Function)	122
ภาพที่ 4.8	เส้น Kernel Density ของภาษีแบ่งต่อหัวประชากรที่ท้องถิ่นได้รับในปี พ.ศ. 2554	126
ภาพที่ 4.9	เส้น Kernel Density ของเงินอุดหนุนต่อหัวที่ท้องถิ่นได้รับในปี พ.ศ. 2554	127
ภาพที่ 5.1	ตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่สังเคราะห์ได้จากผลการศึกษา	177

ประวัติผู้แต่ง



รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์นคร วงศ์หนองสุ

วุฒิการศึกษา

วิทยาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสถิติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

สาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง

ประชากรศาสตร์ การบริหารงานภาครัฐและเอกชน การปกครองท้องถิ่นไทย



ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

วุฒิการศึกษา

เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Master of Science in Economics, University of Louisiana, USA

Ph.D. in Economics, University of Georgia, USA

สาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง

เศรษฐศาสตร์สาธารณะ การปกครองท้องถิ่น



รองศาสตราจารย์ ดร. พิรสิทธิ์ คำานวนศิลป์

วุฒิการศึกษา

วิทยาศาสตร์บัณฑิต (สังคมวิทยา) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Master of Science in Sociology, Illinois State University, USA

Ph.D. in Demography, University of Missouri-Columbia, USA

สาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง

ประชากรศาสตร์ สังคมวิทยา การบริหารภาครัฐ การปกครองท้องถิ่น



รองศาสตราจารย์ ดร.ลิลี่ โกศัยยานนท์

วุฒิการศึกษา

Bachelor of Science in Economics, University of London, UK

Ph.D. in Economics, University of Oregon, USA

สาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ

เศรษฐศาสตร์มหภาค ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ นโยบายการมีนระหว่างประเทศ



อาจารย์ ดร.หควณ ชูเพ็ญ

วุฒิการศึกษา

M.A. New Zealand

Ph.D. New Zealand

สาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ

นโยบายสาธารณะ: การบริหารองค์กรภาครัฐ การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ



อาจารย์ ดร.อัชเชลิม สุทธิพงษ์ประชา

วุฒิการศึกษา

Bachelor of Arts, Northern Michigan University, USA (เกียรตินิยมอันดับ 1 เหรียญทอง)

Master of Public Affairs, Columbia University, USA

Ph.D. in Public Administration, Northern Illinois University, USA

สาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ

การปฏิรูปภาครัฐ การปกครองท้องถิ่น การเมืองการคลังสาธารณะ

บทที่ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของคำถามการวิจัย

พลวัตทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจโลกในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 20 ล้วนเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดกระบวนการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Affairs Management) ในประเทศต่างๆ สำหรับประเทศไทยซึ่งกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านจากโครงสร้างสังคมเชิงเดี่ยว (Homogeneous Social Structure) ไปเป็นโครงสร้างสังคมที่มีความหลากหลาย (Heterogeneous Social Structure) ในด้านค่านิยมทางสังคมและอุดมการณ์ทางการเมืองได้เกิดความพยายามของภาคส่วนต่างๆ ในการปฏิรูปสัมพันธภาพระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนที่มุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความตระหนักรู้ของประชาชนในบทบาทหน้าที่พลเมืองในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด นอกจากนี้การปฏิรูปภาครัฐในปัจจุบันยังมุ่งพัฒนาการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ตลอดจนยังมุ่งเสริมสร้างคุณภาพของกลไกการแสดงความรับผิดชอบในการบริหารในระดับท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดความจำเป็นในการวิเคราะห์กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการปฏิรูปหรือไม่และกระบวนการปฏิรูปได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นที่ถือเป็นหัวใจหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และหากกระบวนการกระจายอำนาจไม่ได้เป็นไปตามหลักแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นอย่างไร ประเด็นทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นสำคัญสำหรับการศึกษาในครั้งนี้

ปัญหาของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม

การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ตั้งอยู่บนฐานคติของ Max Weber ผู้ชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของโครงสร้างองค์การเชิงเดี่ยวแบบ Bureaucracy ที่เน้นการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา การจัดระเบียบสังคมตามตัวบทกฎหมายและการจัดสรรทรัพยากรตามตัวแบบบนลงล่าง (Top-to-Bottom Model) (Weber, 1946) ซึ่งก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (Centralized Decision Making) (Pfiffner, 2004) ทั้งนี้หลักปรัชญาของตัวแบบองค์การแบบ Bureaucracy สอดคล้องกับแนวคิดวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร (Scientific Management) ของ Frederick Taylor ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมกระบวนการงานอย่างเข้มงวดและการรวมศูนย์อำนาจในการวางแผนขององค์กร (Kanigal, 1997) ในปัจจุบันถึงแม้ว่าแนวทางการบริหารแบบดั้งเดิมจะได้รับการวิพากษ์ว่าเป็น

ระบบที่ล่าสมัยและไม่มีประสิทธิภาพ (Peters, 2001) แต่โครงสร้างองค์การแบบ Bureaucracy ก็ถือได้ว่าเป็นระบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในคริสต์ทศวรรษที่ 20 ตอนต้นมากกว่าระบบการบริหารแบบสังคมนิยม เนื่องจากในห้วงเวลานั้นเป็นยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 (Second Industrial Revolution) ที่ระบบสังคมและเศรษฐกิจมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีตที่เป็นสังคมแห่งเกษตรกรรม จำเป็นต้องมีระบบและระเบียบแบบแผนที่รัดกุมรอบคอบในการดำเนินงาน (Piffner, 2004)

แม้ว่าแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมจะมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในยุคสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่ก็ไม่สามารถตอบโจทย์การบริหารกิจการสาธารณะในสภาวะการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและคมนาคมอย่างรวดเร็ว และไม่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันที่มีการเคลื่อนที่ของทุนและแรงงานอย่างไร้พรมแดน (Behn, 2001) นอกจากนี้แม้ว่าในอดีตการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจและการบังคับบัญชาผ่านกลไกข้อกฎหมายอย่างเข้มงวด จะเป็นเครื่องมือสำคัญขององค์กรระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาหลากหลายองค์กรในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา อาทิเช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) (Kettl, 2000) แต่รูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะตามแนวทางการบริหารแบบดั้งเดิม หรือ แบบรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจก็ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและการเมืองการปกครอง (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554) แก่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคประชาชนในหลายพื้นที่ในประเด็นการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณที่หลายฝ่ายเห็นตรงกันว่าก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (ดวงมณี เสาวกุล, 2555; Ness และ พีรสิทธิ์ คำนวนศิศิลป์, 2552)

จุดอ่อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งของแนวทางการบริหารแบบดั้งเดิม คือ ความไม่ชัดเจนของกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อประชาชน ซึ่งแม้ว่ากรอบรัฐธรรมนูญตัวบทกฎหมาย และระเบียบของภาครัฐจะระบุกลไกการตรวจสอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่ก็ยังพบว่า ในเชิงปฏิบัติ กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรภาครัฐยังคงเป็นปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการปกครองในประเทศกำลังพัฒนา นอกเหนือจากนี้ การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่นที่ยึดรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจยังเป็นการลดทอนสิทธิอำนาจของประชาชนในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและยังไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและชุมชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2550; Ness และ พีรสิทธิ์ คำนวนศิศิลป์, 2552)

สำหรับกรณีประเทศไทย ก่อนมีกระบวนการปฏิรูปภาครัฐในช่วงปี พ.ศ. 2540 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการระดับกระทรวงอื่นในระดับภูมิภาคซึ่งแทรกซึมอยู่ทุกองคาพยพของจังหวัดทั้ง 76 จังหวัดในประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบโครงสร้างการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized Administrative Structure) (Ness และ พิรสิทธิ์ คำานวนศิลป์, 2552; Unger, 2009) ซึ่งแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “สุขาภิบาล” มาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 จวบจนได้รับการพัฒนาไปเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังคงอ่อนแอและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ (อมร รักษาสัตย์, 2538) ในขณะเดียวกัน ในภาพรวมของประเทศภาคประชาชนและองค์กรประชาสังคมก็ยังไม่มีความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับชาติ (Sudhipongpracha, 2011) มีเพียงพื้นที่เฉพาะบางแห่งเท่านั้น การถอดบทเรียนจากพื้นที่เหล่านี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการดำเนินการ

อย่างไรก็ตามในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดอันก่อให้เกิดองค์กรภาคประชาชนและประชาสังคมที่มีความตื่นตัวในการเปลี่ยนแปลงการทำงานของภาครัฐจากระบบการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไปเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจโดยการถือกำเนิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถือเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย กล่าวคือ ในเชิงการเมือง (Politics) ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองการปกครองจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบสานเสวนาเพื่อหาทางออก (Deliberative Democracy) ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการตรวจสอบการทำงานขององค์กรภาครัฐ ในขณะเดียวกัน ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติการปกครอง (Administration) โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้แสดงเป้าหมายชัดเจนที่จะแทนที่การรวมอำนาจในการให้บริการสาธารณะซึ่งเดิมอยู่ที่หน่วยงานราชการส่วนกลางด้วยการกระจายอำนาจออกไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน

จากกรอบรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่เป็นผลสืบเนื่องจวบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 การปฏิรูปภาครัฐปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้นเมื่อมีการตรากฎหมายหลายฉบับที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการปัญหาสาธารณะ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2546 เป็นต้น

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่

กระบวนการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่จึงมุ่งแก้ไขข้อจำกัดของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามการที่จะขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารกิจการสาธารณะเพื่อนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างมีธรรมาภิบาลได้นั้นจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปโดยอาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสังคมและประเทศใน 3 มิติได้แก่ (1) ปฏิรูปความรู้และความเข้าใจของประชาชนในบทบาทหน้าที่พลเมืองและเจ้าของทรัพยากรของชุมชน (2) ปฏิรูปการจัดสรรและกระจายงบประมาณของประเทศให้ทั่วถึงและเป็นธรรมและ (3) ปฏิรูปการสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรภาครัฐให้ชัดเจนและมีความสมดุล

สำหรับมิติที่ 1 ความรู้และความเข้าใจของทุกภาคส่วนในบทบาทหน้าที่ของประชาชนในฐานะพลเมืองและเจ้าของทรัพยากรของชุมชน นั้นนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยเป็นที่ยอมรับตรงกันโดยทั่วไปว่า หัวใจของการบริหารกิจการสาธารณะในโลกแห่งอนาคต คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจในด้านต่างๆ ทั้งการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรไปยังชุมชนท้องถิ่น (Barnett, 1997) ในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะด้านต่างๆ ผ่านกลไกการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการรับรองความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญ (Sudhipongpracha and Wongpredee, 2012) และกระบวนการของสภาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นเวทีของภาคประชาชนที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกลั่นกรองความต้องการของชุมชนให้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉลิมศักดิ์ บุญนำ และ สุนิสา เชาวน์เมธากิจ, 2553)

ความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปในมิติที่ 1 คือ การทำให้ทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นมีความเข้าใจที่ตรงกันในบทบาทหน้าที่พลเมืองตามกรอบแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (สมชัย ฤชุพันธุ์, 2553) โดยภาคส่วนดังกล่าวไม่จำกัดแต่เฉพาะภาคประชาชนและสมาชิกองค์กรประชาสังคมเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงกลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกลุ่มชนเหล่านี้จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนความคิดและบทบาทของตนเองจาก “ผู้ปกครอง” ไปเป็น “ผู้ให้การสนับสนุน” ภาคประชาชนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูป ภาคประชาชนจำเป็นต้องรู้และเข้าใจในบทบาทหน้าที่พลเมืองของตนเองตลอดจนความจำเป็นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง หากประชาชนไม่เข้าใจในสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในการจัดการตนเองและชุมชน การมอบอำนาจให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามย่อมไม่สามารถนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ (สมชัย

ฤชุพันธุ์, 2544; พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์และ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, 2553) ประชาชนจะยังคงพึ่งพิงองค์กรภาครัฐ ทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อันจะเป็นการเปิดประตูให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของรัฐ ตลอดจนกลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้ามาก้าวก่ายหรือแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองและการบริหารในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้ายที่สุด (อมรรักษาสัตย์, 2538)

ในขณะเดียวกัน หากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่มีความรู้และความเข้าใจในบริบททางด้านการเมืองการปกครองที่ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ตลอดจนความจำเป็นในการปฏิรูปแนวทางการทำงานของหน่วยงานตนเองด้วยเหตุผลที่ว่า **ภาคประชาชนยังอ่อนแอและไม่มีความพร้อมในการจัดการตนเอง** ทศนคติของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการขัดขวางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น แต่ข้อสังเกตดังกล่าวยังไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนอย่างชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่าประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ตลอดจนข้าราชการสังกัดกระทรวง กรมต่างๆ มีมุมมองและความเข้าใจอย่างไร ในสาระสำคัญของบทบาทหน้าที่ของตนเองในบริบทการปฏิรูปที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาชน ในการนี้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาความรู้และความเข้าใจของภาคประชาชนและ บุคลากรภาครัฐในหลักการพึ่งพาตนเองของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการบริหารชุมชนของตนเอง ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ว่าทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันหรือไม่ อย่างไร และเพื่อสังเคราะห์แนวทางการส่งเสริมสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนและบุคลากรภาครัฐในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มีวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) อันจะนำไปสู่การร่วมมือกันทำงานในลักษณะภาคีเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านต่างๆทางเศรษฐกิจและสังคม

ทั้งนี้ กลไกการบริหารจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นกระบวนการที่ทำให้งานบริการสาธารณะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Oates, 1972) ตามที่ Richard Musgrave นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะและการคลังสาธารณะได้ให้ทรรศนะไว้ว่า การใช้สอยทรัพยากรของภาครัฐที่คุ้มค่าที่สุด คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Decision-Making Discretion) ลงไปที่ท้องถิ่น เพราะชุมชนท้องถิ่นคือ ระดับการปกครองที่สามารถสร้างเสริมสวัสดิภาพทางสังคม (Social Welfare) (Musgrave, 1958) ได้มากกว่าการให้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเข้ามาเป็นผู้กำหนดกลยุทธ์และวิธีการดำเนินงานต่างๆ เพราะชุมชนสามารถจัดให้มีบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนซึ่งในปัจจุบันมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นและแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิประเทศ สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม (Ness และ พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2552; Kamnuansilpa and Wongthanavas, 2546) ดังเช่น โครงการกระจายอำนาจการวางแผนครอบครัวในพื้นที่นาร่องที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมวางแผนกลยุทธ์ในการบริหารโครงการซึ่งทำให้การวางแผนครอบครัวสอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และ ความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ตลอดจนมีการบริหาร

งบประมาณที่มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายมากกว่าในพื้นที่ซึ่งยังต้องพึ่งพาแนวทางการปฏิบัติจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง (Kamnuansilpa, Bennet, and Richardson, 1992; Wongthanavas and Kamnuansilpa, 2003)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจในการวางแผนและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะยังไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจต่างๆตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ แต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบและบทบาทในชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้นกว่าช่วงระยะเวลาก่อนการกระจายอำนาจ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการวิเคราะห์และประเมินผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนไปยังชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการฉายภาพให้เห็นบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง

นอกเหนือจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรู้และความเข้าใจของทุกภาคส่วนในบทบาทหน้าที่ของประชาชนในฐานะพลเมืองเจ้าของทรัพยากรในชุมชนแล้ว **มิติที่ 2** ของการปฏิรูปท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ คือ **การจัดสรรและกระจายงบประมาณของประเทศให้ทั่วถึงและเป็นธรรม** ในการนี้ นักวิจัยของธนาคารโลกพบว่า แม้ประเทศไทยจะแก้ไขปัญหาความยากจนได้ดี แต่ก็ยังมีความเหลื่อมล้ำของความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างพื้นฐานที่สูง ทั้งนี้อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจุกตัวของงบประมาณที่ใช้ในการบริการสาธารณะซึ่งได้รับการจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากถึงร้อยละ 72 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียงร้อยละ 25 (World Bank, 2012) ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของธนาคารโลกในปี ค.ศ. 2005 ที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และพบว่า ประเทศไทยมีงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นอัตราส่วนต่องบประมาณทั้งหมดของประเทศที่ต่ำที่สุดในบรรดาประเทศในแถบภูมิภาคเอเชีย (World Bank, 2005) ผลการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจทางการเมืองให้แก่ชุมชนท้องถิ่น โดยประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่การกระจายอำนาจทางการคลัง อาทิเช่น การเพิ่มพูนศักยภาพทางการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม และการมอบหมาย

อำนาจการตัดสินใจในการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นด้านต่างๆ ก็ยังมีขอบเขตที่จำกัด ดังเช่น ในปี พ.ศ.2551 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีงบประมาณรายจ่ายโดยรวมที่อยู่ในขอบเขตอำนาจการตัดสินใจของตนเองเพียงร้อยละ 22.4 ของงบประมาณแผ่นดิน คิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) (Ness และ พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2552)

เมื่อพิจารณาส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองและภาษีที่รัฐจัดสรรให้ก็พบว่ามีส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับเงินอุดหนุนจากรัฐ ดังเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจัดเก็บได้เองมีจำนวน 35,224 ล้านบาท จากจำนวนเงินรายได้ของรัฐทั้งหมด 376,740 ล้านบาท ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นเพียงร้อยละ 2.36 ของรายได้ของภาครัฐทั้งหมด จากตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังคงพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงการเงินการคลังซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของระบบการให้บริการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นไทย

นอกเหนือจากนี้ ในประเด็นเงินอุดหนุนที่รัฐจะต้องจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของสถานะทางการคลัง ทั้งนี้แม้รัฐบาลจะกำหนดให้สัดส่วนของเงินงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นจากร้อยละ 11.5 ในปี พ.ศ. 2544 เป็นร้อยละ 20.7 ในปี พ.ศ. 2545 และมีเป้าหมายคิดเป็นร้อยละ 26 ในปี พ.ศ.2553 แต่ก็ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 35 ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (Patmasirawat, 2012) นอกเหนือจากนี้ การตัดสินใจปรับลดเป้าหมายของการแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลให้เหลือเพียงร้อยละ 25 ของรายได้ภาครัฐทั้งหมดยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่พร้อมและความไม่ชัดเจนของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางในการปฏิรูปตนเองและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ซึ่งความไม่ชัดเจนในการปฏิรูปก็ได้ส่งผลกระทบต่อความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ ของประชาชน

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาในอดีต ทั้งนี้ กระบวนทัศน์ของศาสตร์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะในยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และรัฐประศาสนศาสตร์กระแสใหม่ (New Public Administration) ต่างมีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวโดยเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์กระแสใหม่ (New Public Administration) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นจากผลการประชุมวิชาการ ณ หอประชุม Minnowbrook มหาวิทยาลัย Syracuse ในช่วงปีคริสต์ศักราช 1970s ที่เน้นการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับให้เป็นผู้ขับเคลื่อนการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ดังนั้น

คณะวิจัยจึงจำเป็นต้องศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านงบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงลึกเพื่อประกอบการพิจารณาและพัฒนาแนวทางการปฏิรูปการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้ตกผลึกว่าควรเป็นไปในทิศทางใดในอนาคต

สำหรับมิติที่ 3 ของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ คือ **การสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรภาครัฐให้ชัดเจนและมีความสมดุล** โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งภายหลังจากปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน คือ โครงสร้างการบริหารงานภายในของเทศบาล ทั้งนี้ก่อนปี พ.ศ. 2540 นายกเทศมนตรีหรือประมุขฝ่ายบริหารของเทศบาลมีที่มาจากสภาเทศบาลและดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล แต่ภายหลังจากการเริ่มกระบวนการกระจายอำนาจนายกเทศมนตรีมีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรง และไม่ได้มีสมาชิกภาพในสภาเทศบาล โครงสร้างการบริหารภายในองค์กรเทศบาลรูปแบบใหม่นี้เป็นระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong-Mayor System) (Sudhipongpracha, 2011; Sudhipongpracha and Wongpredee, 2012) ซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจการบริหารภายในองค์กรสูงสุด โดยที่สภาไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุลผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างเช่นในอดีต มีเพียงช่องทางการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของนายกเทศมนตรีหลงเหลืออยู่ไม่กี่ช่องทางซึ่งหนึ่งในช่องทางนั้น คือ กระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คำถามที่เกิดขึ้น คือ ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งดังกล่าวส่งผลกระทบต่อกลไกการแสดงความรับผิดชอบด้านการบริหาร ตลอดจนธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรอย่างไร

นอกจากนี้ เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนในลักษณะต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดสรรให้ ก็ยังทำให้ระบบการบริหารท้องถิ่นต้องมีกลไกเพื่อแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารต่อหน่วยงานราชการส่วนกลางเช่นกัน โดยมีตัวบทกฎหมาย ในรูปแบบพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศต่างๆ ตลอดจนข้อบังคับที่มาพร้อมกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่างๆ เป็นเครื่องมือ ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้น คือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการอย่างไรในการรักษาสมดุลระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดบรรยากาศการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ด้วยโจทย์คำถามในการวิจัยที่มากมายดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ หรือรัฐประศาสนศาสตร์กระแสใหม่ ล้วนแล้วแต่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาศักยภาพของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ชุมชนของตนเอง ตลอดจนสามารถวางแผนพัฒนาและบริหารกิจการต่างๆภายในชุมชนตนเองได้อย่างยั่งยืนและมี

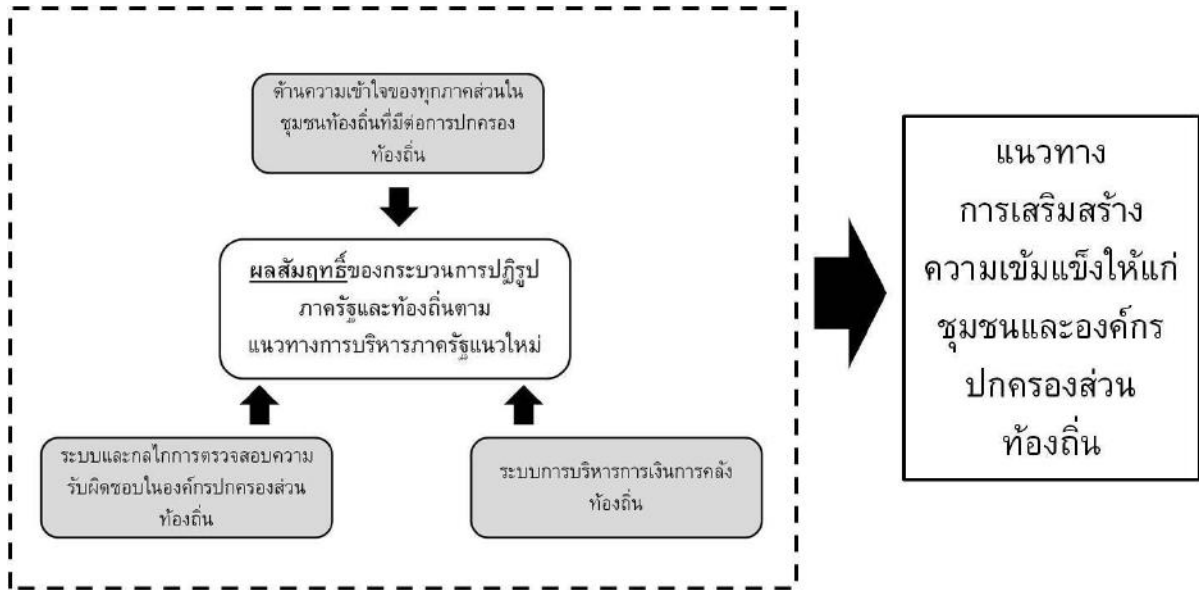
ประสิทธิภาพ ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้น คือ การกระจายอำนาจไปยังชุมชนท้องถิ่น ผ่านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่พลเมืองและ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนภาคประชาชน การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และการสร้างดุลยภาพแห่งกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารนั้น มีกระบวนการอย่างไร และมีช่องว่างในการพัฒนาในขั้นต่อไปอะไรบ้าง ซึ่งเป็นคำถามการวิจัยหลักของแผนงานวิจัยนี้ที่จะนำไปสู่การเสนอรูปแบบในการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่น ตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้แก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐและการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือ เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศ

วัตถุประสงค์ของแผนงานวิจัย

เนื่องจากการบริหารท้องถิ่นประกอบไปด้วยหลากหลายประเด็นที่มีความสลับซับซ้อน การปฏิรูปและการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ จึงจำเป็นต้องอาศัยผลการศึกษาวิจัยที่ครอบคลุมทุกมิติของการบริหาร ทั้งนี้ ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นภายหลังจากการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผลพวงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประกอบไปด้วย 3 ประเด็นหลัก คือ (1) ความรู้และความเข้าใจของประชาชนในบทบาทหน้าที่พลเมือง และเจ้าของทรัพยากรของชุมชน (2) การจัดสรรและกระจายงบประมาณของประเทศให้ทั่วถึงและเป็นธรรม และ (3) การสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อเชิงบริหารขององค์กรภาครัฐให้ชัดเจนและมีความสมดุล โดยวัตถุประสงค์หลักของแผนงานวิจัยนี้ก็คือ การวิเคราะห์กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 ประเด็นว่าเป็นไปตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์รูปแบบการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภาพที่ 1.1)

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ของแผนงานวิจัยจะมาจากการบูรณาการผลการศึกษาของโครงการวิจัยย่อย ซึ่งแต่ละโครงการมีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อวิเคราะห์ความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนผู้นำชุมชนจากองค์กรภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อการบริหารกิจการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่น โดยต้องการทราบว่าสมาชิกทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นมีความเข้าใจในความหมายของการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยจะทำการจำแนกหน่วยวิเคราะห์ (ประชากร) ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล และจะศึกษาความเข้าใจของประชากรใน 3 มิติ คือ ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น



ภาพที่ 1.1 วัตถุประสงค์หลักของแผนงานวิจัย

2. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในแต่ละจังหวัดจากข้อมูลเปรียบเทียบฐานภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนภาษีแบ่ง (Shared Taxes) และเงินอุดหนุน (Intergovernmental Transfer) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

3. เพื่อวิเคราะห์กลไกแสดงความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative Accountability) ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น

4. เพื่อสังเคราะห์แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่มีชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง โดยแนวทางการปฏิรูปที่ได้จากแผนงานวิจัยนี้จะประกอบไปด้วย 3 ประเด็นตามวัตถุประสงค์ของแผนงานวิจัยข้อที่ 1, 2 และ 3 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- แนวทางการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง
- แนวทางการปฏิรูประบบเงินอุดหนุนจากรัฐที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

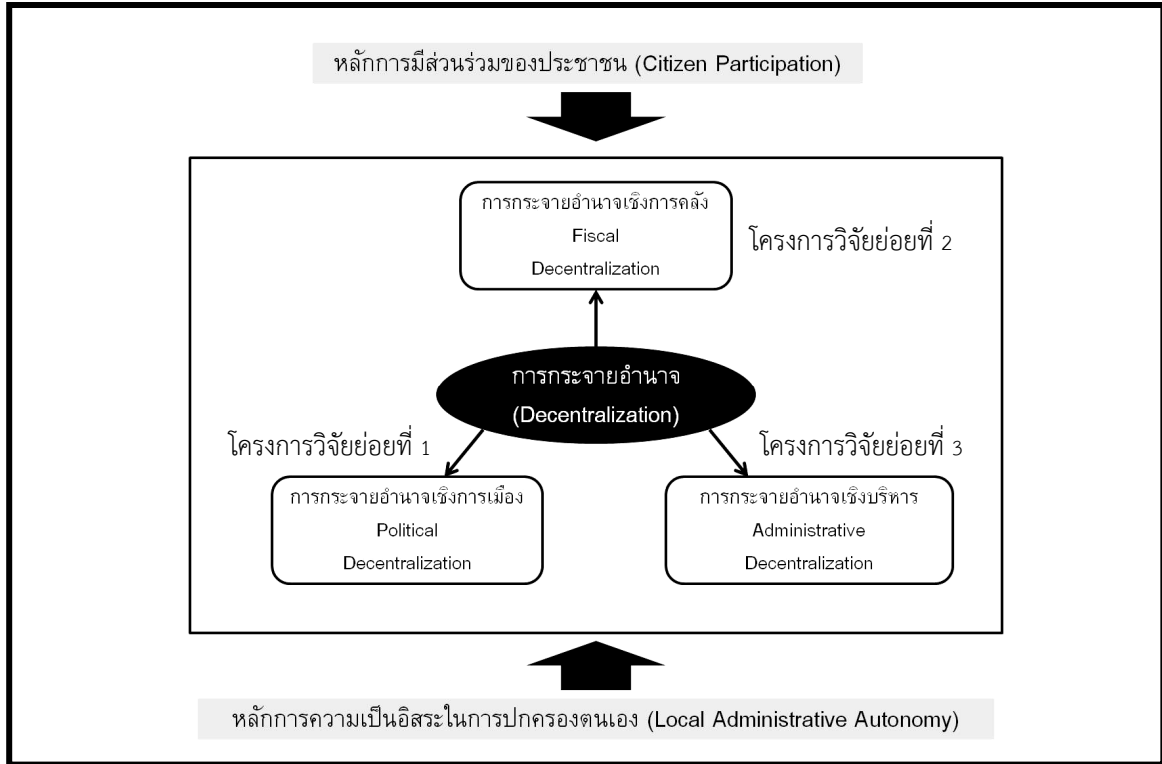
- แนวทางการพัฒนากลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร ทั้งกลไกภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

กรอบแนวคิดของแผนงานวิจัยและความเชื่อมโยงของโครงการวิจัยย่อย

จากภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดของแผนงานวิจัยนี้ตั้งอยู่บนหลักปรัชญาการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Affairs Management Principles) ซึ่งประกอบไปด้วย 2 หลักการ คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) และ หลักการความเป็นอิสระในการปกครองชุมชนท้องถิ่น (Local Administrative Autonomy) โดยวัตถุประสงค์หลักของแผนงานวิจัย คือ การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐและท้องถิ่นตามแนวคิด New Public Administration และกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 ตลอดจนกฎหมายและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฉบับต่างๆ ทั้งนี้การศึกษาวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการปฏิรูปจะเจาะลึกไปที่ 3 ประเด็นย่อย คือ (1) ความเข้าใจของทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นต่อบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น (2) สถานะทางการคลังของท้องถิ่น ตลอดจน (3) กลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนหลักการทั้งสองของปรัชญาการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่

อนึ่ง หลักทฤษฎีกระจายอำนาจ (Decentralization Theory) (Cohen and Peterson, 1999; Schneider, 2003; Cheema and Rondinelli, 2007) ได้แบ่งกระบวนการกระจายอำนาจออกเป็น 3 มิติ คือ มิติการบริหาร (Administrative Decentralization) มิติการเมือง (Political Decentralization) และมิติทางการคลัง (Fiscal Decentralization) โดยมีมิติทั้งสามนั้นถูกเชื่อมโยงด้วยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ทั้งนี้ Cheema และ Rondinelli (2007) ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า “กระบวนการกระจายอำนาจไม่ได้หมายถึงกระบวนการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางสู่หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในทุกมิติ” โดยจำเป็นจะต้องเริ่มต้นจากรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในที่นี่หมายถึงสมาชิกทุกภาคส่วนของสังคมท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ประชาชน และองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งสำหรับบริบทการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในทุกภาคส่วนจำเป็นต้องเข้าใจว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารกิจการสาธารณะที่สำคัญมากมาย โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข (ควบคุมป้องกัน รักษาพยาบาลเบื้องต้น พิ้นฟู) และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งภารกิจหลักทั้งสามด้านนี้ถือได้ว่าเป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชนที่สำคัญ (World Bank, 2005)

หลักการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Affairs Management Principles)



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดในการศึกษาซึ่งแสดงความเชื่อมโยงของโครงการวิจัยย่อย

การที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ถูกต้องและครบทุกมิติ ย่อมจะส่งผลให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายและกระบวนการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งในเชิงนโยบายสาธารณะ “การตัดสินใจเชิงนโยบาย” (Policy Decision-Making) นอกจากจะเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political process) ยังไปเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรทางการคลัง (Fiscal Resource Allocation) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเมื่อท้องถิ่นได้รับการรับรองความเป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยรัฐธรรมนูญ และด้วยแนวโน้มของการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยในอนาคต คือ การเพิ่มสัดส่วนรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสมดุลของรายรับและรายได้ของตนอย่างรอบคอบ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการรักษาสมดุลดังกล่าว เพราะการจัดเก็บและสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Generation) ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในขณะที่การตัดสินใจเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบและมีกลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative

Accountability Mechanisms) โดยภาคประชาชนอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้การใช้สอยทรัพยากรของท้องถิ่น เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากแผนงานวิจัย

1. สถาบันการศึกษาที่มีหลักสูตรทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการเรียนการสอนในรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐ การพัฒนาชุมชน และการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างกระแสในการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาครัฐไทยที่มีชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง

2. ผลจากแผนงานวิจัยนี้ยังจะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีนัยยะสำคัญในการกำกับดูแลกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้สามารถประยุกต์ผลการวิจัยไปใช้ในการจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 3 ตลอดจนระเบียบวิธีข้อปฏิบัติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากผลการวิจัยนี้ เนื่องจากเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจฯ ให้เป็นไปตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่ยึดเอาภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเอาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ประกอบไปด้วยวิธีการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนและตัวแบบโครงสร้างองค์กรที่เน้นหลักธรรมาภิบาลและมีกลไกการแสดงความรับผิดชอบทางด้านบริหารที่ชัดเจนไปเป็นแนวทางการดำรงและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง

บทที่ 2

การบริหารภาครัฐ การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น

หากห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์คือแหล่งกำเนิดของแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญสำหรับสาขาวิชาชีววิทยา เคมี และวิทยาศาสตร์การแพทย์ การปกครองท้องถิ่นก็คือห้องทดลองของสาขาวิชาสังคมศาสตร์ที่ช่วยให้เราเข้าใจพลวัตของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Nalbandian, 2006; วุฒิสารตันไชย, 2550) การปกครองท้องถิ่นยังแสดงให้เห็นถึงความท้าทายในการรักษาดุลยภาพระหว่างหลักความเสมอภาค (Equity) ตามครรลองระบอบประชาธิปไตยและหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์

ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นระดับการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนมากที่สุด อดีตประธานาธิบดี Abraham Lincoln แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกล่าวไว้ว่า “ระบอบประชาธิปไตย คือการปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน” จากคำกล่าวของ Abraham Lincoln ทำให้เราทราบว่าสาระสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ณ ปัจจุบันก็คือ “การปกครองโดยประชาชน” เนื่องจากผู้ปกครองในระบบการเมืองการปกครองอื่นๆก็ล้วนแล้วแต่อ้างว่ารูปแบบการปกครองของพวกเขาเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน แต่ทว่าระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับ “การปกครองโดยประชาชน” มากกว่าสิ่งอื่นใด (Buchanan and Tullock, 1965) กล่าวคือเป็นระบบที่เอื้อให้พลเมืองเป็นผู้บริหารจัดการกิจการสาธารณะด้วยตนเอง โดยเริ่มต้นจากการบริหารกิจการสาธารณะภายในชุมชนท้องถิ่น ซึ่ง “การจัดการชุมชนตนเองของประชาชน” ก็จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยความรู้ความเข้าใจของประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงรายละเอียดและองค์ประกอบของกระบวนทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (The Traditional Paradigm of Public Affairs Management) ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นปัจจัยกระตุ้นให้กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (The New Paradigm of Public Affairs Management) ที่มีกลยุทธ์หลักคือการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ ประเด็นในการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วย 7 ประเด็นหลัก คือ

- กระบวนทัศน์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม
- กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

- การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย
- มิติด้านการเมืองของการกระจายอำนาจและความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของภาคประชาชน
- มิติด้านการคลังของการกระจายอำนาจและการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น
- มิติด้านการบริหารของการกระจายอำนาจและกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การสังเคราะห์รูปแบบการบริหารท้องถิ่นภายใต้กระแสการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในประเทศต่างๆ

การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม: กระบวนทัศน์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

รูปแบบการบริหารรัฐแบบดั้งเดิมถือกำเนิดขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในกลุ่มชาติตะวันตก ซึ่งในขณะนั้นได้กล่าวเข้าสู่ความเป็นสังคมอุตสาหกรรมและระบอบเสรีประชาธิปไตยอย่างเต็มตัว พลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตะวันตกในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ทำให้รัฐปกครอง (Administrative State) จำเป็นต้องแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม (Peters, 2003) ท้ายที่สุด รูปแบบและโครงสร้างองค์กรซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของ Max Weber ก็ได้กลายเป็นตัวแบบของการบริหารกิจการสาธารณะที่มีอิทธิพลต่อกระบวนกรรณานโยบายสาธารณะไปสู่ภาคปฏิบัติจวบจนปัจจุบัน (Gawthrop, 1969; Wright, 2000; Haque, 2001) โดยรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรแบบ Weberian Bureaucracy ประกอบไปด้วย (1) ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่มุ่งให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นวิชาชีพที่เป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) (2) การปฏิบัติงานที่มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อตามระเบียบขั้นตอนที่ชัดเจน (Hierarchical Accountability) และ (3) การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจต่างๆขององค์กร (Centralized Decision Making) (Derlien, 1999)

กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม

นอกจากนี้ Muers และ Kelly (2002) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงหลักปรัชญาและค่านิยมทางการบริหารของกระบวนทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมไว้ 5 ประเด็นหลัก คือ (1) เป้าประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (2) บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารภาครัฐ (3) คำจำกัดความของ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (4) วิธีการจัดให้มีบริการสาธารณะ และ (5) ผลกระทบต่อคุณภาพของระบอบประชาธิปไตย (ตารางที่ 2.1) ทั้งนี้ กระบวนทัศน์แบบดั้งเดิมนั้นตั้งอยู่บนหลักการแบ่งแยกกันระหว่าง “การเมือง” และ “การปกครอง” (Politics-Administration Dichotomy) ของ Frank D. Goodnow (1900) ซึ่งมุ่งเน้นให้ระบบการบริหารกิจการสาธารณะปราศจากผลประโยชน์และความขัดแย้งทางการเมือง เพื่อก่อให้เกิดระบบธรรมาภิบาลที่ไร้ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง หลัก Politics-

Administration Dichotomy มุ่งสร้างเสริมกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability) ให้มีความชัดเจนโดยการกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐวางตัวเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ให้มากที่สุด (Kaufman, 1956) โดยการดำเนินการตามนโยบายของข้าราชการ

ตารางที่ 2.1 กระบวนทัศน์และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม

	กระบวนทัศน์การบริหารกิจการ สาธารณะแบบดั้งเดิม	ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารกิจการสาธารณะ แบบดั้งเดิม
เป้าประสงค์ (Objective)	<ul style="list-style-type: none">▪ นโยบายมาจากข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาจากพรรคการเมือง▪ กระบวนการและผลลัพธ์ในการให้บริการสาธารณะได้รับการควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ	<ul style="list-style-type: none">▪ นโยบายที่มาจากฝ่ายการเมืองไม่เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ตามหลักเศรษฐศาสตร์▪ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างยั่งยืน
บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร (Role of Managers)	<ul style="list-style-type: none">▪ ดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์	<ul style="list-style-type: none">▪ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานเนื่องจากระเบียบขั้นตอนที่มากเกินไปจนจำเป็น
การให้คำนิยามผลประโยชน์สาธารณะ (Definition of Public Interest)	<ul style="list-style-type: none">▪ ฝ่ายการเมืองและ Technocrats เป็นผู้กำหนด “ผลประโยชน์สาธารณะ”	<ul style="list-style-type: none">▪ ประชาชนหลายกลุ่มในสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนด “ผลประโยชน์สาธารณะ”▪ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม และในบางกรณีความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง
วิธีการให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery Method)	<ul style="list-style-type: none">▪ ใช้รูปแบบองค์กรแบบพีระมิดที่มีระเบียบขั้นตอนมากมายในการดำเนินการให้บริการแก่สาธารณชน	<ul style="list-style-type: none">▪ เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารองค์กรและการให้บริการสาธารณะ
ผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตย (Impact on the Democratic Process)	<ul style="list-style-type: none">▪ มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) ที่ชัดเจน▪ นักการเมืองแข่งขันกันนำเสนอ นโยบายของตนต่อสาธารณชน	<ul style="list-style-type: none">▪ ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative Accountability) ของข้าราชการประจำ▪ กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อส่วนใหญ่มุ่งไปที่กระบวนการเลือกตั้งเท่านั้น ภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินกระบวนการ ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

ที่มา: ปรับปรุงจาก Muers และ Kelly (2002)

การเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเท่านั้น อนึ่ง ตามกลไกนิติบัญญัติของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย นโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลย่อมได้รับการสังเคราะห์ออกมาเป็นแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการประจำปีซึ่งย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ และหลักธรรมาภิบาล

Goodnow และนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในตอนต้นคริสต์ทศวรรษที่ 20 จึงมองว่าระบบการบริหารกิจการสาธารณะที่ถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล คือ ระบบที่ข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามแนวนโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมืองอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด หลักการและแนวคิดของกระบวนทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมไม่ได้มุ่งหวังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดมั่นถือมั่นในความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง ในทางกลับกันหลักการสำคัญของกระบวนทัศน์แบบดั้งเดิมต้องการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายและแผนต่างๆของรัฐบาลที่ได้รับมติเห็นชอบจากสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะมีทัศนคติทางการเมืองที่แตกต่างไปจากนโยบายของรัฐ แต่จะต้องไม่กระทำการใดๆอันจะเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐไปสู่ภาคปฏิบัติ (Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981)

หลักการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ภาครัฐตามกระบวนทัศน์แบบดั้งเดิมได้ก่อให้เกิดความพยายามในการทำให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร (Science of Administration) ในการนี้ Gulick และ Urwick (1937) ได้รวบรวมเอาผลงานวิชาการและตีพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือเรื่อง Papers on the Science of Administration ซึ่งเป็นตำราทางวิชาการเล่มแรกที่มีการกล่าวถึงการบริหารองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพตามหลักวิทยาศาสตร์การบริหารของ Frederick Taylor ที่กล่าวไว้ว่า การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์แห่งการบริหรานั้นจะนำไปสู่ “หลักการที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ มากที่สุด (One Best Way)” ในการบริหารองค์กร ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน (Gulick, 1937) และ “หลักการที่ถูกต้องที่สุดนั้น” ก็คือ บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรที่เรียกว่า POSDCORB ซึ่งประกอบไปด้วย 8 หลักการ ได้แก่ การวางแผน (Planning: P) การจัดระเบียบองค์กร (Organizing: O) การบริหารทรัพยากรบุคคลและอัตรากำลัง (Staffing: S) การกำหนดทิศทางขององค์กร (Directing: D) การเชื่อมประสานเนื้องานต่างๆขององค์กร (Coordinating: C) การติดตามและรายงานผลการดำเนินงานขององค์กร (Reporting: R) และการบริหารงานงบประมาณ (Budgeting: B)

นอกเหนือไปจากหลัก POSDCORB ที่มีอิทธิพลต่อบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรภาครัฐแล้ว นักวิชาการทางด้านการบริหารองค์กร (Organizational Management) ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 20 ตอนต้น ได้แก่ Frederick Taylor, Henri Fayol, F. W. Willoughby ยังได้กำหนดหลักปรัชญาในการบริหารองค์กร

ในยุคสมัยใหม่ (Modern Organization) ที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการของกระบวนการของกระบวนทัศน์แห่งการบริหาร
กิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม ได้แก่

- *หลักเอกภาพแห่งการบังคับบัญชา (Unity of Command)* ซึ่งกำหนดให้มีหัวหน้างานที่มีอำนาจสั่งการเพียง 1 คนในแต่ละลำดับชั้นขององค์กร โดยท้ายที่สุดอำนาจการบังคับบัญชาในด้านต่างๆขององค์กรจะนำไปสู่จุดสูงสุดของโครงสร้างองค์กร (Top of the Organizational Structure)
- *ลำดับชั้นขององค์กร (Hierarchy)* หมายถึง โครงสร้างขององค์กรในแนวดิ่งที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โครงสร้างในแนวดิ่งนี้ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของเอกภาพแห่งการบังคับบัญชา
- *หลักการจัดสรรบทบาทหน้าที่ (Functional Specialization)* เป็นการแบ่งแยกหน่วยงานย่อย ภายในองค์กรตามบทบาทหน้าที่เฉพาะที่ชัดเจน
- *หลักการบริหารจัดการองค์กรที่มีเหตุผล (Rational Organizational Arrangement)* โดยเฉพาะการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนต่างๆขององค์กรต้องมีความเชื่อมโยงกันและปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ พันธกิจ พื้นที่รับผิดชอบ กระบวนงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักการบริหารทั้ง 4 ประการได้กลายเป็นหลักปรัชญาพื้นฐานขององค์กรภาครัฐในยุคสมัยใหม่ที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายทั่วโลก (Kettl, 2000) โดย Peters (2003) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า แม้แวดวงวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารจะเชื่อว่าหลักปรัชญาพื้นฐานเหล่านี้เป็น “สัจพจน์ (Axioms)” แต่ก็ยังถือเป็นเพียง “ข้อสมมุติฐาน (Assumptions)” ของกระบวนทัศน์ในการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม ในประเด็นดังกล่าว Walsh และ Stewart (1992) ได้ให้ทรรศนะไว้ว่าข้อสมมุติฐานดังกล่าวมีทั้งสิ้น 5 สมมุติฐาน ได้แก่

- *ข้อสมมุติฐานแห่งความพึ่งพาตนเองได้ (Assumption of Self-Sufficiency)* กระบวนทัศน์แบบดั้งเดิมเชื่อว่าภาครัฐนั้นมีความเป็นเอกเทศและความเป็นอิสระจากระบบสังคมและเศรษฐกิจที่ภาครัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ
- *ข้อสมมุติฐานแห่งการควบคุมโดยตรง (Assumption of Direct Control)* ตามกระบวนทัศน์แบบดั้งเดิม โครงสร้างภายในขององค์กรภาครัฐมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาและการจัดสรรอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารจัดการบุคลากรและกิจการภายในขององค์กร
- *ข้อสมมุติฐานแห่งกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อกลางขึ้นบน (Assumption of Accountability Upward)* นอกเหนือไปจากข้อสมมุติฐานแห่งการควบคุมโดยตรงเน้น

โครงสร้างอำนาจแบบบนลงล่าง กระบวนทัศน์แบบดั้งเดิมเน้นกลไกการแสดงความรับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐและข้าราชการตอบสนองต่อนโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมือง และข้าราชการฝ่ายการเมืองก็จะรายงานและแสดงความรับผิดชอบต่อผู้บริหารต่อสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนแบบล่างขึ้นบนนี้ถือเป็นช่องทางสำคัญขององค์กรภาครัฐในการตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนตามครรลองประชาธิปไตย เนื่องจากหลักการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและข้าราชการไม่สามารถที่จะแสดงบทบาททางการเมืองของตนได้ แต่ด้วยความจำเป็นของการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability) องค์กรภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนได้โดยการแสดงความรับผิดชอบต่อผู้บริหาร (Administrative Accountability) ต่อผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งก็คือข้าราชการฝ่ายการเมือง

- **ข้อสมมุติฐานแห่งความเป็นเอกภาพ** หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียม โดยความเสมอภาคและเท่าเทียมนี้ครอบคลุมถึงทั้งประโยชน์และโทษจากการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ
- **ข้อสมมุติฐานแห่งตรรกะการบริหารกิจการภายในองค์กร** กิจการภายในองค์กรในที่นี้มุ่งเน้นไปที่ระบบการบริหารงบประมาณและระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องมีมาตรฐานชัดเจนใน การคัดเลือกบุคลากร การกำหนดค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นและตำแหน่ง ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร

ในเชิงรัฐศาสตร์ หลักปรัชญาต่างๆของกระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม สอดคล้องกับวิวัฒนาการของโครงสร้างรัฐในยุคสมัยใหม่ (Modern State) ซึ่งกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของชาติและประเทศต่างๆทั่วโลก (Ness, 2012) โดยมีคุณลักษณะเด่นคือ **การรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ที่ภาครัฐ โดยเฉพาะภาครัฐส่วนกลางในเขตเมืองหลวง และการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศที่ปราศจากการพิจารณาถึงบริบทเฉพาะของ แต่ละพื้นที่ชุมชน** ซึ่งสำหรับประเทศมหาอำนาจในภาคพื้นทวีปยุโรปในยุคอาณานิคมถือเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพสูงสุดทางด้านเศรษฐกิจและรัฐภูมิศาสตร์ โดยเป็นกลไกสำคัญของอาณาจักรในการรวบรวมทรัพยากรทั้งหมดในอาณาเขตพรมแดนมาตอบสนองเป้าประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจของอาณาจักร ตลอดจนช่วยเหลือให้อาณาจักรขยายและธำรงรักษาอาณาเขตดินแดนไว้

โครงสร้างการบริหารอาณาเขตพรมแดนแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจนี้ได้แพร่หลายไปทั่วโลก ในช่วงยุคอาณานิคม (Ness and Stahl, 1977) และส่งอิทธิพลต่อโครงสร้างการบริหารกิจการสาธารณะของประเทศกำลังพัฒนาที่เคยตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก แม้กระทั่งประเทศไทยซึ่งไม่ได้ตกเป็น

อาณานิคมของมหาอำนาจชาติตะวันตกก็ยังคงได้รับอิทธิพลในเชิงโครงสร้างการบริหารภาครัฐแบบรวมศูนย์
อำนาจรัฐไทยยุคสมัยใหม่ (The Modern Thai State) ที่ถือกำเนิดขึ้นในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนกลาง
ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่เป็นองค์กรภาครัฐต่างๆที่มีบทบาทหน้าที่หลากหลายและมีอำนาจใน
การควบคุมดูแลและบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆอย่างครอบคลุมและเบ็ดเสร็จ (Riggs,
1966; Wyatt, 2003) ด้วยคุณลักษณะดังกล่าว Riggs (1966) จึงให้สมญารัฐไทยยุคสมัยใหม่ว่าเป็น
“Bureaucratic Polity” ซึ่งหมายถึง สภาวะที่โครงสร้างองค์กรภาครัฐมีความเป็นอิสระจากโครงสร้างสังคม
อันก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและความคลุมเครือของกลไกแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร
กิจการสาธารณะขององค์กรภาครัฐต่อภาคประชาชน

ทั้งนี้ คุณลักษณะสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินที่รวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยยุคสมัยใหม่ คือ
กระบวนการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ “แผนพัฒนาฯ” ซึ่งเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี พ.ศ.
2504 ในยุคสมัยนายกรัฐมนตรี ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เรื่อยมาจวบจนปัจจุบัน โดยแผนพัฒนาฯ
ในช่วงแรกมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ถึงแม้ในระยะเวลาต่อมาจะมีการ
มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาในด้านสังคมและทุนมนุษย์ แต่ก็พบว่ากระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนายังคงมี
ลักษณะรวมศูนย์อำนาจและถูกครอบงำโดยกลุ่มข้าราชการประจำและนักการเมืองระดับชาติ (Brown, 1992;
Brown, 1994) และแม้ว่าในปัจจุบันรัฐจะเปิดโอกาสให้องค์กรจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมใน
กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา แต่องค์กรภาครัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนา
อย่างมีนัยยะสำคัญ (Blondal and Kim, 2006) นอกจากนี้ สำหรับการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
แผนพัฒนานั้นมีสถานะที่มากกว่าแผนยุทธศาสตร์ของชาติโดยทั่วไป กล่าวคือ ด้วยเนื้อหาสาระที่ละเอียดและ
ครอบคลุมถึงการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของภาครัฐ แผนพัฒนาได้กลายเป็น “พิมพ์เขียว” ที่
ชี้นำนโยบายของรัฐบาลทุกชุด และยังเป็น “เข็มทิศ” ที่จำเป็นสำหรับวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น
ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา (Blondal and Kim, 2006)

นอกเหนือไปจากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจใน
เชิงนโยบายสาธารณะแล้ว โครงสร้างของภาครัฐไทยในยุคสมัยใหม่นับตั้งแต่ยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนกลางก็มี
ลักษณะเป็น “การรวมศูนย์อำนาจ” และ “มีลำดับขั้นตอนในการบังคับบัญชา” เฉกเช่นเดียวกัน
โดยโครงสร้างดังกล่าวประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการระดับกระทรวงและกรมที่มีศูนย์กลางอำนาจอยู่ใน
เขตกรุงเทพมหานคร หน่วยงานราชการส่วนกลางที่เป็นกลไกหลักในการแผ่ขยายอิทธิพลของภาครัฐ
ส่วนกลางในเขตกรุงเทพมหานครออกไปสู่บรรดาอดีตหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชต่างๆ ก็คือ
กระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลและบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอันประกอบไปด้วยจังหวัด
อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน หน่วยงานราชการส่วนกลางอื่นๆนั้นก็มีการจัดส่งผู้แทนของหน่วยงานตนเองออกไป

ประจำในส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกัน โดยที่ผู้แทนเหล่านั้นขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยที่มีอำนาจเต็มในการบริหารกิจการภายในของแต่ละจังหวัด (Sudhipongpracha, 2011)

โครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้นก่อให้เกิดลำดับชั้นในการบังคับบัญชาในรูปแบบพีระมิดอย่างชัดเจน โดยที่จุดสูงสุดของพีระมิดนี้ คือ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางต่างๆในกรุงเทพมหานครทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนต่างๆ และส่งมอบให้ผู้แทนของหน่วยงานส่วนกลางในระดับภูมิภาคนำไปขับเคลื่อนสู่ภาคปฏิบัติ นโยบายที่กำหนดโดยส่วนกลางนี้มีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมทุกมิติของวิถีชีวิตประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสาธารณสุข และนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และ ธีชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2556) ในการนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (1992) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการในหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางต่อทิศทางการพัฒนาทางการเมืองและสังคมไทยไว้ว่า ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นักการเมืองจากต่างจังหวัดเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารกิจการแผ่นดินและได้ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐไทยมีความหลากหลายและเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ในทางกลับกัน Arghiros (2001) มีทรรศนะที่ขัดแย้งกับ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของนักการเมืองจากต่างจังหวัด โดยตั้งคำถามว่านักการเมืองเหล่านั้นได้ทำให้นโยบายสาธารณะในประเทศไทยเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่นจริงหรือไม่ เนื่องจากนักการเมืองในระดับชาติซึ่งมีที่มาจากฐานคะแนนเสียงเลือกตั้งในต่างจังหวัดมีลักษณะเป็น “เจ้าพ่อ” ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐในการเสริมสร้างฐานคะแนนเสียงของตนให้เข้มแข็งและมั่นคงขึ้นโดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม (Phongpaichit and Piriayangsan, 1994; McVey, 2000) ทั้งนี้ Sidel (1999) กล่าวถึงระบบการเมืองการปกครองที่มีนักการเมืองจากต่างจังหวัดเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศว่าเป็นปัญหาของระบบการปกครองที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางจนทำให้ทรัพยากรทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไปกระจุกตัวในหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง แต่ด้วยกระแสการพัฒนาที่ได้รับอิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ทำให้บรรดานักการเมืองและผู้มีอิทธิพลในเขตต่างจังหวัดสามารถแทรกตัวเข้าไปมีอิทธิพลในการบริหารกิจการสาธารณะส่วนกลางได้ บทบาทที่เพิ่มขึ้นของนักการเมืองต่างจังหวัดในการเมืองการปกครองระดับชาตินั้นจึงไม่ บ่งบอกถึงพัฒนาการของการเมืองการปกครองไทยแต่อย่างใด แต่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงจุดบกพร่องของกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมซึ่งที่แท้จริงเป็นชนวนสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านสิทธิทางการเมือง ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม

เราสามารถจำแนกจุดอ่อนของกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ (1) จุดอ่อนในระดับแนวคิด (Conceptual Level) และ (2) จุดอ่อนที่ปรากฏในหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Level) สำหรับจุดอ่อนในระดับแนวคิดนั้น ถึงแม้กระบวนการแบบดั้งเดิมจะถือกำเนิด

ขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเริ่มก่อตัวขึ้นเป็นรูปร่างและต้องการแนวทางการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ก็มีกลุ่มนักวิชาการในยุคสมัยนั้นที่ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งในเชิงตรรกะของกระบวนการตัดสินใจแบบดั้งเดิม โดย Herbert Simon (1946) ได้วิพากษ์ “หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร (Science of Administration)” ไว้ว่าเป็นเพียง “คติพจน์ (Proverb of Administration)” อันเนื่องมาจากความขัดแย้งกันระหว่างหลักการที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ยกตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างหลักเอกภาพแห่งการบังคับบัญชา (Unity of Command) และหลักการจัดลำดับชั้นขององค์กร (Hierarchy) กล่าวคือ ในขณะที่หลัก Unit of Command ต้องการให้องค์กรมีโครงสร้างเป็นพีระมิดที่ฐานแคบและเตี้ย (Flat and Broadly-Based Organization) เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา (Span of Control) ส่วนหลัก Hierarchy นั้นตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่าองค์กรที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีโครงสร้างที่สูงและมีหลากหลายลำดับชั้น (Steep and Multi-Tiered Organization)

ด้วยความขัดแย้งในเชิงตรรกะดังตัวอย่างที่ Simon กล่าวอ้างถึงจึงทำให้หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารไม่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ที่แท้จริง การนำเอาหลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารไปใช้ในการบริหารองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ (Denhardt, 2011) นอกเหนือจากนี้ Dahl (1947) ยังวิพากษ์วิจารณ์หลักการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมไว้ 3 ประเด็น คือ

- การวางตัวอย่างเป็นกลางทางการเมืองขององค์กรภาครัฐและการปฏิบัติโดยไม่ยึดติดกับค่านิยมทางสังคมและการเมืองใดๆ (Value Neutrality) โดยมุ่งเน้นไปที่ “หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)” เพียงอย่างเดียว นั้น เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์สำหรับสภาพ “สังคมพหุลักษณะ (Pluralistic Society)” ซึ่งเต็มไปด้วยค่านิยมทางสังคมที่หลากหลาย
- หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารมีหน่วยวิเคราะห์ คือ องค์กร โดยมุ่งเน้นไปที่การสร้างเสริมประสิทธิภาพขององค์กร โดยไม่ให้ความสำคัญกับมิติเชิงพฤติกรรมของมนุษย์ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กร
- หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารไม่ให้ความสำคัญกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายของสังคมมนุษย์ และยังไม่สามารถอธิบายและคาดการณ์พลวัตการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กรและแนวทางการบริหารองค์กรได้

นอกเหนือไปจากการวิพากษ์กระบวนการตัดสินใจแบบดั้งเดิมของ Simon และ Dahl แล้ว Muers และ Kelly (2002) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างหลักประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์และหลักความชอบธรรมตามคระลองประชาธิปไตย กล่าวคือ กระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมกำหนดให้นโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นเป้าประสงค์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่และองค์กรภาครัฐซึ่งจำเป็นต้องขับเคลื่อนนโยบายนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลที่ว่าองค์กรและบุคลากรภาครัฐไม่สามารถแบ่งแยกตนเองออกจากสภาพสังคมได้ (Walsh and Smart, 1992) จึงก่อให้เกิดข้อกังวัลว่าถึงแม้นโยบายสาธารณะที่มาจากฝ่ายการเมืองจะเป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็อาจจะมีประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับบริบทสังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์และมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ นโยบายสาธารณะซึ่งมีที่มาจากฝ่ายการเมืองอาจจะมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม (Populist Policy) ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อหวังผลคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง แต่ไม่เป็นไปตามหลักวินัยทางการคลังที่ดี (World Bank, 2003) ในกรณีนี้หากเจ้าหน้าที่และองค์กรภาครัฐไร้ซึ่งความเป็นมืออาชีพและค่านิยมการปกครองตามหลักธรรมาภิบาล แต่กลับมุ่งปฏิบัติหน้าที่ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเพื่อให้บรรลุงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองเพียงอย่างเดียว ก็ย่อมจะส่งผลให้รัฐประสบกับปัญหาทางการเงินการคลังได้ในท้ายที่สุด ซึ่งย่อมไม่ใช่วิถีทางที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

อีกหนึ่งจุดอ่อนที่สำคัญในเชิงแนวความคิดของกระบวนทัศน์ดั้งเดิมแห่งการบริหารกิจการสาธารณะที่มุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย คือ ความสามารถและความคล่องตัวในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายมากขึ้นตามบริบทสภาพสังคมแบบพหุลักษณะ ทั้งนี้ ข้อวิพากษ์วิจารณ์จุดอ่อนในประเด็นนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการเศรษฐศาสตร์สาธารณะที่ต้องการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและชุมชนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

อนึ่ง ข้อถกเถียงในแวดวงนักเศรษฐศาสตร์สาธารณะนั้นจะมุ่งเน้นไปที่ “ขนาดและบทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐส่วนกลางในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ” (Alt and Chrystal, 1983) โดยพื้นฐานปรัชญาทางเศรษฐศาสตร์นั้นจะกล่าวถึงความเป็นอิสระของกลไกระบบเศรษฐกิจจากการแทรกแซงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ แบบจำลองเชิงเศรษฐศาสตร์ของ Charles Tiebout (1956) ชี้ให้เห็นว่า หากภาครัฐส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ย่อมก่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราภาษีที่ต่ำที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็จะมีการแข่งขันกันในการจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนย่อมมีพฤติกรรมในการเลือกถิ่นฐานที่อยู่ตามโครงสร้างอัตราภาษีท้องถิ่นที่ต่ำ แต่มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ จากแบบจำลองดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางจึงต้องมีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจที่น้อยที่สุด เพื่อให้กลไกการแข่งขันของตลาดสินค้าและบริการสาธารณะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ Brennan และ Buchanan (1980) ยังได้ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางนั้นแท้ที่จริงแล้วเปรียบเสมือนกับอสูรกาย Leviathan ในพระคัมภีร์ไบเบิลที่มุ่งแต่เพิ่มขนาดองค์กร จำนวนบุคลากร และเม็ดเงินงบประมาณขององค์กรตน โดยไม่ให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพตามที่กล่าวถึงในวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อสมมุติฐานดังกล่าวของ

Brennan และ Buchanan ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่า องค์กรภาครัฐในภาพรวมนั้นมุ่งแสวงหาแต่ อรรถประโยชน์ส่วนตนและอรรถประโยชน์ขององค์กรตนมากกว่าที่จะคำนึงสวัสดิภาพของสังคม

ทั้งนี้ ไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่าการปฏิรูปภาครัฐโดยอาศัยกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ท้องถิ่นก็คือเครื่องสะท้อนความพยายามในการแก้ไขจุดอ่อนของกระบวนการตัดสินใจ การบริหารกิจการสาธารณะ แบบดั้งเดิมโดย Wallace Oates (1972) ได้เสนอทฤษฎี Decentralization Theorem เพื่อชี้ให้เห็นว่าสินค้าและบริการสาธารณะทุกประเภทย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลและชุมชนอื่น (Interjurisdictional Spillover Effects) ซึ่งผลกระทบต่อภายนอกนี้ย่อมมีระดับและลักษณะที่แตกต่างออกไปตามประเภทของ สินค้าและบริการสาธารณะนั้นๆ จากหลักการนี้ทำให้เราสรุปได้ว่า การจัดให้มีสินค้าและบริการสาธารณะนั้น ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบของชุมชนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตอิทธิพลของผลกระทบหรือ ผลประโยชน์ของสินค้าและบริการสาธารณะนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น หน้าที่ในการธำรงรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ และนโยบายเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจมหภาคควรเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง ส่วนบทบาทหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับความคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การศึกษา การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย เป็นต้น ควรอยู่ในการบริหารจัดการดูแลของชุมชนท้องถิ่น

จุดอ่อนของกระบวนการตัดสินใจการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมยังปรากฏชัดเจนดังหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยเฉพาะในด้าน คุณภาพของทุนมนุษย์และการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมในเขตพื้นที่ชนบท ความเจริญเติบโตทางด้าน เศรษฐกิจของประเทศกลับก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ในเขตเมืองและชนบทซึ่ง ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอันส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากชนบท เข้าสู่เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล นอกจากนี้ ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจาก ความล้มเหลวของระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางยังก่อให้เกิดปัญหาต่างๆต่อสังคมใน เขตเมือง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และปัญหาชุมชนแออัด เป็นต้น

ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ติดอยู่ในกับดักประเทศมีรายได้ประชาชาติใน ระดับปานกลาง (Middle-Income Country Trap) ก็คือ ระบบและโครงสร้างการบริหารรัฐกิจของประเทศ ไทยที่รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจและแอบอิงกับลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งทำให้ไม่มีประสิทธิภาพใน การบริหารจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม (Riggs, 1993; Siriprachai, 1997) จนทำให้เกิด ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองในทุกด้าน และด้วยโครงสร้างของระบบราชการส่วนกลางที่มี ความสลับซับซ้อนหลายลำดับชั้นทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้อง กับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ นอกจากนี้ Rosenbers (1958) ยังได้ให้ทรรศนะไว้ว่า การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจยังได้ทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Accountability System) ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางมีความคลุมเครือจนเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่

ของรัฐประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรืออาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และพวกพ้อง

การรวมศูนย์อำนาจการบริหารของรัฐไทยยุคสมัยใหม่ซึ่งเป็นไปตามกระบวนทัศน์การบริหารกิจการ สาธารณะแบบดั้งเดิมได้ก่อให้เกิดสถานะที่เรียกว่า Kleptocracy (Evans, 1995) หรือ Soft Authoritarianism (Siamwalla, 1989; Siriprachai, 1995) ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐไทยยุคสมัยใหม่จะมีประวัติและ ผลงานที่ดีในระดับหนึ่งในด้านการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่ทว่ากลับ ไม่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนและแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างยั่งยืน (Siriprachai, 1997) การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทำให้เกิดลำดับชั้นของอำนาจและการบังคับบัญชาที่เป็นตัวบ่อนทำลายความคิดสร้างสรรค์และขัดขวางกระบวนการจัดสรรทรัพยากรตามความต้องการที่หลากหลายของชุมชนท้องถิ่น (Stifel, 1976) อีกทั้งยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 อีกด้วย (World Bank, 2005)

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมนั้นมีจุดบกพร่องที่ จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปดังต่อไปนี้

- การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการการจัดสรรบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางมีความจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสารหลายด้านเกี่ยวกับท้องถิ่นและไม่ทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน
- ขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนไม่มีโอกาสในการเสนอความต้องการความคิดเห็นและการบริหารงานในท้องถิ่นของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา
- สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการรวมศูนย์อำนาจทำให้การตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับหน่วยงานกลาง และการตัดสินใจของผู้บริหารจากส่วนกลาง คือ นักการเมือง จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ไปตกอยู่กับบางท้องถิ่นที่นักการเมืองปรารถนา
- ลดโอกาสในการทำงานของประชากรในท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในท้องถิ่นมักเป็นตัวแทนที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง และการกำหนดกิจกรรมบางอย่างอาจไม่เอื้อต่อการจ้างแรงงานในท้องถิ่น
- การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจในการดูแลรักษาแล้ว สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นสมบัติของส่วนรวมทำให้ไม่มีเจ้าของที่แท้จริง จึงมีแนวโน้มที่จะถูกทำลายได้มาก เพราะกำลังของส่วนกลางในการรักษาดูแลไม่เพียงพอหรือทั่วถึง

- เป็นข้อจำกัดในการขยายขีดความสามารถในการแข่งขันการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางจะมีผลให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมภายในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลซึ่งทำให้มีต้นทุนสูงทั้งในแง่ของค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดินและอาคารสำนักงาน การจราจร ติดขัด ทำให้สินค้าและบริการบางอย่างมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากมีการส่งออกย่อมทำให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง
- เป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานระดับท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการสกัดกั้นมิให้บุคลากรในระดับท้องถิ่นมีเวทีสำหรับฝึกฝนและพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นการดูดซับเอาทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากท้องถิ่นไปยังส่วนกลางอีกด้วย
- เป็นอุปสรรคในการสร้างและขยายภูมิปัญญาชาวบ้านในท้องถิ่นเพราะโดยธรรมชาติแล้ว การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมักจะมองข้ามความสำคัญของภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางมักจะเน้นเรื่องการค้าและการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และอาจจะทำลายความหลากหลายของท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กระบวนการทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่: การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

สังคมโลกในปัจจุบันมีความแตกต่างจากสังคมโลกในศตวรรษที่ผ่านมาอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระดับคุณภาพชีวิตของคน แม้ว่าคุณภาพของระบบให้บริการสาธารณะและระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนจะมีพัฒนาการที่ก้าวกระโดด แต่ก็หลายประเทศยังคงมีปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่รื้อการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการระบบสาธารณสุขซึ่งจะเห็นได้จากความพยายามของทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้วในการผลักดันให้เกิดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่เนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันของศักยภาพด้านการบริหารและด้านงบประมาณของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดข้อก้ำกัในประสิทธิภาพและความยั่งยืนของระบบสาธารณสุขในประเทศที่กำลังพัฒนา (Chernichovsky and Hanson, 2009) ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดความตื่นตัวของนักวิชาการในศาสตร์ต่างๆในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแนวทางการใช้ทรัพยากรของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบสาธารณสุข

ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในสถานะองค์กรของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถทำหน้าที่ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมือง

ให้แก่ประชาชนได้ดีที่สุด โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ นโยบายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ในท้ายที่สุดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะก่อให้เกิดจิตสำนึกและความตระหนักรู้ในสิทธิหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยในหมู่ประชาชน อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบบการเมืองการปกครอง

ดังนั้น ด้วยความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชน หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถตอบสนอง ความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและประชาชนได้ตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ จึงนับได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็น “การกระจายอำนาจหน้าที่” ซึ่ง ถือเป็นการปรับรูปแบบและบทบาทขององค์กรภาครัฐในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐบาลกลางระดับ ภูมิภาค และระดับชุมชนท้องถิ่น โดยที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากกระบวนการกระจายอำนาจในกรณีประเทศไทย คือ ได้ทำให้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของตนจาก “ผู้ปฏิบัติ” ไปเป็น “ผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุน” ทางด้านวิชาการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2552)

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงสามารถกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นก็คือ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาชนให้สามารถดูแลกิจการภายในชุมชน ของตนได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นผ่านกระบวนการกระจาย อำนาจยังมีคุณค่าและความสำคัญดังรายละเอียดต่อไปนี้

- การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครองขนาดเล็ก ที่มีจำนวนมากมายกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศย่อมทำให้การให้บริการสาธารณะเป็นไป อย่างสอดคล้องกับสภาพบริบทของแต่ละชุมชนท้องถิ่นซึ่งย่อมมีความแตกต่างกันไปตาม ลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่น ในประเด็นการจัดการ ความหลากหลายทางบริบทชุมชนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของกระบวนการที่ศูนย์แห่ง การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการปกครอง แต่ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในแต่ละชุมชนได้ การกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่นจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญ ของการปฏิรูปภาครัฐ เนื่องจากเป็นการสร้างและพัฒนาให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้ามา จัดให้มีบริการสาธารณะและแก้ปัญหาต่างๆของประชาชนในท้องถิ่น
- ผลผลิตสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็น โรงเรียนประชาธิปไตยระดับพื้นฐานหรืออาจเรียกว่าเป็นระดับรากหญ้า โดยระบบ

การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้ และการแข่งขันในทางการเมืองตามวิถีทางและตามกติกา ซึ่งในที่สุดก็จะทำให้ประชาชน เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและบทบาทหน้าที่ของตน

- การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ของภาคประชาชน การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองย่อมเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และในการจัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง กระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชนย่อมจะเป็นผลให้ประชาชนได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครอง ตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่ การเติบโตของความเป็นพลเมืองในหมู่ประชาชนในที่สุด
- ชุมชนท้องถิ่นในเขตชนบทหลายพื้นที่มีความห่างไกลจากเมืองหลวงของประเทศซึ่งย่อม ทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายของสถาบันทางการเมืองการปกครองในส่วนกลางที่ห่างไกล จากชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับการยอมรับ หรือไม่มีความชอบธรรม (Legitimacy) ในทางตรงกันข้าม หากกระบวนการตัดสินใจนโยบายเกิดขึ้นในระดับชุมชนท้องถิ่น นโยบายนั้นก็ย่อมมี แนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมทางการเมือง
- การกระจายอำนาจยังส่งเสริมหลักเสรีภาพ (Liberty) ตามครรลองประชาธิปไตย หาก อำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ก็เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางกลับกัน การกระจายอำนาจเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้าง โครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางของประเทศและชุมชนท้องถิ่น

กลไกและมิติของการกระจายอำนาจตามกระบวนการทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่

การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ในการจัดให้บริการสาธารณะ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ช่วยเสริมสร้างประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และคุณภาพของการให้บริการประชาชน สำหรับบริบทประเทศไทยนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่ถือกำเนิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2540 ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยมีกรอบข้อกฎหมายและแผนปฏิบัติการต่างๆที่กำหนดภารกิจหน้าที่ที่ต้องได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหน้าที่ด้านการศึกษา การสาธารณสุขพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใกล้ประชาชนมากที่สุด การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจในการบริหารทรัพยากรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับปรุงรูปแบบและคุณภาพบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย (Wei, 2000) ทั้งนี้ ความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากปราศจากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรไปยังชุมชนท้องถิ่น หรือแม้แต่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เป็นไปในเชิงสร้างสรรค์ หากไม่มีกระบวนการกระจายอำนาจที่รัดกุมและตั้งอยู่บนพื้นฐานวิชาการอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ 2 กลไก คือ

- **กลไกความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง (Intergovernmental Relations)** ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐไปยังภาคส่วนต่างๆในสังคม (Schneider, 2003; Falletti, 2005)
- **กลไกความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน (State-Society Relations)** โดยเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับประเทศและระดับชุมชนท้องถิ่นจาก “ผู้ปกครอง” เป็น “ผู้ให้บริการ” ซึ่งย่อมาหมายความว่าภาครัฐจำเป็นต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านต่างๆ (Cheema and Rondinelli, 2006)

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกความสัมพันธ์ทั้งสองสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างสังคมและการเมืองทั้งระบบ โดยมีเป้าประสงค์สำคัญคือ เพื่อให้ทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาคปกครองหรือภาคประชาชนมีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการทรัพยากรและกิจการสาธารณะในเขตพื้นที่ชุมชนของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการกระจายอำนาจจะสามารถตอบโจทย์ดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น ล้วนขึ้นอยู่กับ “การออกแบบนโยบายและขั้นตอนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังชุมชนท้องถิ่น” (Falletti, 2005) โดย “การออกแบบ” ดังกล่าวต้องคำนึงถึงมิติของการกระจายอำนาจทั้งสิ้น 3 มิติ (Manor, 1995) คือ มิติการเมือง (Political Dimension) มิติการบริหาร (Administrative Dimension) มิติการคลัง (Fiscal Dimension) รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 2.2

มิติการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Dimension) ให้ความสำคัญกับกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งที่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ (Formal Political Process) ได้แก่ การเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการทางการเมืองภาคประชาชน (Informal Political Process) ได้แก่ กระบวนการจัดทำแผนชุมชน ทั้งนี้ Fox และ Aranda (1996) และ Schneider (2003) เรียกกระบวนการทางการเมืองเหล่านี้ว่าเป็น “การกระจายอำนาจในทางรัฐศาสตร์” ซึ่งเน้นเสริมสร้างโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในท้องถิ่น การตระหนักรู้สิทธิพลเมืองของประชาชนในท้องถิ่น และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการนี้ การกระจายอำนาจทางการเมืองที่เป็นรูปธรรม คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ให้อิสระแก่ชุมชนและประชาชนในการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสภานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น ตลอดจนการเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น และร่วมให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวิธีการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Falleti, 2005)

ตารางที่ 2.2 มิติของการกระจายอำนาจ

มิติ (Dimension)	ลักษณะการถ่ายโอนอำนาจ (Transfer Characteristics)	ฐานแนวคิดการบริหารจัดการ (Administrative Concept)
การเมือง (Politics)	<ul style="list-style-type: none">■ กลไกการวางแผนยุทธศาสตร์/ แผนพัฒนาชุมชน■ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none">■ การเสริมสร้างประชาธิปไตย■ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
การบริหาร (Administration)	<ul style="list-style-type: none">■ อำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ■ การบริหารจัดการองค์กร	<ul style="list-style-type: none">■ กลไกการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability)■ ความเป็นอิสระในการบริหาร (Management Autonomy)
การคลัง (Fiscal Management)	<ul style="list-style-type: none">■ การบริหารงบประมาณ■ การจัดหารายได้	<ul style="list-style-type: none">■ หลักประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ (Allocative Efficiency)■ ความยั่งยืนทางการเงิน (Financial Sustainability)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Manor (1995) และ Falleti (2005)

มิติการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Dimension) เป็นการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงงบประมาณและการจัดหาเงินรายได้ เพื่อให้เกิด

ประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้สอยทรัพยากรของภาครัฐ (Musgrave, 1958; Oates, 1972) ในการนี้ แหล่งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองเป็นตัวชี้วัดความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ได้ดีที่สุด (Wibbels, 2004; Fallei, 2005)

สำหรับ**มติการกระจายอำนาจเชิงบริหาร (Administrative Decentralization)** เป็นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cohen and Peterson, 1999) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจนโยบายและจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรและงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่ได้รับ การถ่ายโอน (Rondinelli, 1981; Schneider, 2003) ในการนี้ Cohen และ Peterson (1999) ให้ทรรศนะไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการถ่ายโอนอำนาจเชิงบริหารในการวางแผนบริหารองค์การ การบริหารงบประมาณ การคัดเลือกเจ้าหน้าที่ การจัดทำโครงการและกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนการบำรุงรักษาสินทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม Sudhipongpracha และ Wongpredee (2012) ได้ให้ทรรศนะว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงบริหารนั้นมีหลากหลายรูปแบบ โดยไม่จำเป็นว่าท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารมากขึ้นภายหลังจากการที่รัฐบาลระดับชาติ ประกาศใช้นโยบายการกระจายอำนาจ

ในทำนองเดียวกัน ก็ยังไม่พบหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆภายหลังจากมีกระบวนการกระจายอำนาจ สู่ชุมชนท้องถิ่น (Rondinelli, 1981) ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกระบวนการกระจาย อำนาจซึ่งแม้นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ (Rondinelli, 1990) ได้แก่

- **Deconcentration** หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจเชิงบริหารและการเงิน การคลังไปยังหน่วยงานในสังกัดภาครัฐส่วนกลางในพื้นที่ที่ห่างไกลจากเมืองหลวง โดยหน่วยงาน ภาครัฐส่วนกลางในเขตภูมิภาคยังคงต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงาน ส่วนกลางในเมืองหลวงเช่นเดิม โดยทั่วไปมักเป็นการจัดตั้งหน่วยงานซึ่งเป็นตัวแทนของ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงไม่ถือว่าเป็น Deconcentration เป็นการถ่ายโอนอำนาจและบทบาทหน้าที่จากภาครัฐส่วนกลางไปยัง ภาครัฐในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่น ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและระบบ ราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทยในปัจจุบัน (Ferguson and Chandrasekharan, 2012)
- **Delegation** เป็นกระบวนการกระจายอำนาจบริหารกิจการสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่เป็น การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบไปยังหน่วยงานกึ่งอิสระในภูมิภาคที่ยังคงต้อง ปฏิบัติ ตามเกณฑ์มาตรฐานต่างๆที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางกำหนด (Gregersen, et al.

2012) โดยคุณลักษณะเด่นของ Delegation คือ การกระจายอำนาจเชิงบริหารอย่างเดียว โดยไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจการเมืองและบทบาทหน้าที่ทางด้านการเงินการคลัง (Ferguson and Chandrasekharan, 2012)

- **Devolution** เป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจในกระบวนการบริหาร การเมือง และการจัดการทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองในระดับชุมชนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจในรูปแบบนี้ก็ยังคงต้องรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะที่กำหนดไว้โดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง เพียงแต่มีอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรในเขตพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น (Ferguson and Chandrasekharan, 2012)

แต่ทว่าก็มีนักวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์โต้แย้งว่า Deconcentration ไม่ใช่กระจายอำนาจที่แท้จริง เนื่องจากไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองหรือชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Fesler, 1965) นอกจากนี้ยังพบอีกว่าในบริบทประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศซึ่งนำเอาหลักการและแนวคิดการกระจายอำนาจทางด้านสาธารณสุขไปปรับใช้อย่างเต็มรูปแบบ กลับก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการให้บริการและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการให้บริการทางด้านสุขภาพอนามัยในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อาทิเช่น ปัญหาทางด้านบริการด้านสาธารณสุขในประเทศอินโดนีเซียอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจสู่ระดับ Regency และเทศบาล (Kota) ภายหลังการล่มสลายของรัฐบาลอดีตประธานาธิบดี Suharto อีกทั้งในกรณีประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกาและละตินอเมริกาก็พบว่าได้เกิดความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบและระดับต่างๆ อันส่งผลให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรภาครัฐในประเทศเหล่านั้น (Gottret and Schieber, 2006) การศึกษาบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆในการจัดการด้านสุขภาพ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนแต่กลับเสริมการทำงานร่วมกันจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาและที่สำคัญต้องเข้าใจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทการกระจายอำนาจด้านสุขภาพก่อน

การปฏิรูปที่ยังไม่เสร็จสิ้น: การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย

การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นกลยุทธ์สำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ธนาคารโลกและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆชี้แนะให้ประเทศไทยนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ ยังถือเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่สำหรับการเมืองการปกครองไทยที่กระบวนการปฏิรูปภาครัฐมีเป้าหมายหลักคือการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะในชุมชนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นไทยก่อนปี พ.ศ. 2537

สำหรับการปกครองท้องถิ่นไทยถือได้ว่ามีพัฒนาการเป็นคู่ขนานไปกับระบอบประชาธิปไตยของประเทศ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2553) โดยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชประสงค์ให้พสกนิกรของพระองค์เรียนรู้ที่จะปกครองชุมชนท้องถิ่นของตนเองเพื่อเป็นการวางรากฐานให้แก่ระบบการปกครองตามครรลองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ดังปรากฏในพระราชนิพนธ์เรื่อง “ประชาธิปไตยในสยาม (Democracy in Siam)” ความตอนหนึ่งว่า

ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชน ควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสติหิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษา เรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบบรัฐสภาก่อนที่ประชาชน จะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์, อ่างใน, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2553)

ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้ปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นภายหลังการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และมีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศจำนวน 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลดังกล่าวยังก่อให้เกิดสภาจังหวัดขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ซึ่งสภาจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ข้าหลวงประจำจังหวัด หลังจากปี พ.ศ. 2476 ข้อกฎหมายต่างๆเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการจัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด)” ขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นเอกเทศจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค มีภาระหน้าที่ในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะต่างๆภายในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการลดภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางในการให้บริการสาธารณะ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพที่กล่าวอ้างถึงจะบังเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการตนเองและความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชน สำหรับในกรณีประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเองเป็นครั้งแรกใน

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และถึงแม้ว่าจะเกิดสภาวะทางการเมืองการปกครองบ่อยครั้งในช่วงระยะเวลาต่อมาอันเนื่องมาจากการปฏิวัติรัฐประหารซึ่งมักจะจบลงด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่หลักการปกครองท้องถิ่นก็ได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2538 พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2554)

นอกจากนี้ ยังปรากฏเวทีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนในระดับที่ต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้กำหนดให้มี “สภาตำบล” ขึ้นในปี พ.ศ. 2499 และรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชในระหว่างปี พ.ศ. 2518-2519 ก็ได้มีนโยบายส่งเสริมและพัฒนาสภาตำบลอย่างจริงจังเพื่อให้ประชาชนมีความตื่นตัวในสิทธิและหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในชุมชนท้องถิ่นของตน อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพบรรยากาศทางการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพทำให้แนวคิดการถ่ายโอนอำนาจไปยังสภาตำบลไม่ได้รับการสานต่อ จวบจนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 จึงได้มีการจัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล)” ขึ้นซึ่งถือเป็นกฎหมายหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลอย่างเป็นทางการ และในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ได้ตอกย้ำความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนท้องถิ่น (พิริสิทธิ์ คำนวนศิลา และ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, 2546)

นับตั้งแต่การถือกำเนิดขึ้นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 จวบจนปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นไทยมีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดดังจะเห็นได้ชัดจากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่มีอยู่กระจายทั่วประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีตารางเมตรใดในประเทศไทยที่ไม่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Government) ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และ (2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (General-Purpose Local Government) ซึ่งในปัจจุบันตามข้อมูลสถิติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยพบว่ามีจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 76 แห่ง จำนวนเทศบาล 2,283 แห่ง (รวมเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) และจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 5,492 แห่ง (ตารางที่ 2.3)

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย โดยมีจำนวนมากถึง 7,853 แห่งทั่วประเทศ โดยที่โครงสร้างการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นการจำลองเอาระบบถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาไว้ในระดับรากหญ้า สำหรับ

อำนาจฝ่ายบริหาร ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำ และเสนอข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี และการบริหารงาน ทรัพยากรบุคคลภายในองค์กร เป็นต้น ถือเป็นบทบาทหน้าที่หลักของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมา จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามประมุขฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการดำเนินงานในด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพิจารณาข้อบัญญัติ (กฎหมาย) ต่างๆของท้องถิ่น เป็นต้น ถือเป็นความรับผิดชอบหลักของสภาท้องถิ่น

ตารางที่ 2.3 รูปแบบและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(ข้อมูล ณ วันที่ 27 กรกฎาคม 2556)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
เทศบาล	2,283
❖ เทศบาลนคร (ประชากร 50,000 คนขึ้นไป)	30
❖ เทศบาลเมือง (ประชากร 10,000-50,000 คน)	172
❖ เทศบาลตำบล (ประชากรน้อยกว่า 10,000 คน)	2,081
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,492
องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กทม. และพัทยา)	2
รวมทั้งสิ้น	7,853

ที่มา: ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง
สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

วิวัฒนาการและสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยยุคหลังปี พ.ศ. 2537

นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้นมาสืบเนื่องมา จนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยก็ได้มีแนวนโยบายในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีต โดยมีความชัดเจนทั้งใน 3 มิติ (ตารางที่ 2.4) คือ มิติเชิงกฎหมาย (Legal Dimension) มิติเชิงโครงสร้างและพื้นที่รับผิดชอบ (Structural and Territorial Dimension) และมิติเชิงภาระหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ (Service Responsibilities Dimension)

สำหรับมิติเชิงกฎหมาย ในระดับอธิปไตยแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) ได้กำหนดหลักการและมีเป้าประสงค์ในการกระจายอำนาจด้านสุขภาพดังต่อไปนี้ (สงคราม ลีทองดี, ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์)

- มุ่งประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในระยะยาว และเพื่อให้เกิดระบบบริการสุขภาพที่มีความเป็นธรรม เสมอภาค คุณภาพดีและมีประสิทธิภาพ
- มุ่งระบบที่ยืดหยุ่นมีพลวัต ทำให้มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเรียนรู้จากประสบการณ์ต่างๆ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาสุขภาพ
- มุ่งระบบที่มีส่วนร่วม สร้างกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยตัดสินใจร่วมกัน เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นไปอย่างราบรื่นและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางระบบบริการสุขภาพ

นอกจากนี้ยังมีการรับรองบทบาทหน้าที่ด้านสุขภาพอนามัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 13 พ.ศ. 2552) และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ในมิติเชิงโครงสร้างและพื้นที่รับผิดชอบ (Structural and Territorial Dimension) บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดประเภทและขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการจัดสรรทรัพยากรและเงินรายได้ภาษี โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่คล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนบน (Upper-Tier Local Government) ที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ทั้งจังหวัดในภาพรวม ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเปรียบเสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนล่าง (Lower-Tier Local Government) มีหน้าที่รับผิดชอบเขตพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตเฉพาะโดยเทศบาลแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทตามจำนวนประชากร คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็แบ่งออกเป็น 3 ประเภทตามจำนวนประชากรในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรเช่นกัน

สำหรับมิติที่ 3 คือ มิติเชิงภาระหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ (Service Responsibilities Dimension) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการจัดทำ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องได้รับการทบทวนทุก 5 ปีตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้แผนทั้งสองล้วนกำหนดภารกิจหน้าที่ที่หน่วยงานราชการระดับกระทรวง กรม จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์คือ ภารกิจหน้าที่ถ่ายโอนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง และต้องไม่ใช่ภารกิจหน้าที่ที่ต้องใช้องค์ความรู้และเทคนิคบริหารที่สลับซับซ้อนมาก ซึ่งมีทั้งสิ้น 6 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม/การรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผน/ส่งเสริมการลงทุน/พาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ (6) ด้านศิลปวัฒนธรรม/จารีตประเพณี/ภูมิปัญญาท้องถิ่น

ตารางที่ 2.4 ความชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นทั้ง 3 มิติ

มิติ	รายละเอียด
มิติเชิงกฎหมาย (Legal Dimension)	<i>รัฐธรรมนูญ</i> <ul style="list-style-type: none">▪ กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 <i>พระราชบัญญัติ</i> <ul style="list-style-type: none">▪ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542▪ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540▪ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552)▪ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
มิติเชิงโครงสร้างและพื้นที่รับผิดชอบ (Structural and Territorial Dimension)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี 4 รูปแบบ คือ <ul style="list-style-type: none">▪ องค์การบริหารส่วนจังหวัด▪ เทศบาล (ประกอบไปด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)▪ องค์การบริหารส่วนตำบล▪ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา
มิติเชิงภาระหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ (Service Responsibilities Dimension)	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำแผนดังต่อไปนี้ <ul style="list-style-type: none">▪ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น▪ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นใน 3 ประเด็นหลัก คือ การศึกษา การสาธารณสุข และการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ในจุดนี้จึงมีความจำเป็นต้องอธิบายกรอบบทบาทภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตามตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เริ่มต้นจากภารกิจด้านสุขภาพอนามัยและสาธารณสุขที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุขได้รับการบรรจุไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16-22 ได้กำหนดภารกิจด้านสุขภาพอนามัยและสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังปรากฏในตารางที่ 2.5 โดยมีการจำแนกและจัดระบบภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นให้ปราศจากความซ้ำซ้อนในการจัดให้บริการสาธารณสุขต่างๆ

ตารางที่ 2.5 อำนาจหน้าที่ด้านสุขภาพอนามัยและสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล/ องค์การบริหารส่วนตำบล
การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว		✓
การรักษาพยาบาล	✓	✓
การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด	✓	
การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ	✓	
การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส	✓	✓
การส่งเสริมการกีฬา จัดให้มี/บำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (สวนสาธารณะ)		✓
ระบบกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	(ระบบรวม)	(แต่ละท้องถิ่น)
การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การฆ่าสัตว์		✓
รักษาความปลอดภัยและการอนามัยโรงแรมหรสพและสาธารณสุขสถาน อื่นๆ		✓
การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย		✓
การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง		✓
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ	✓	

อำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล/ องค์การบริหาร ส่วนตำบล
การควบคุมสุสาน ฼าปนสถาน		✓
การสาธารณสุขโรค(การจัดหาน้ำอุปโภค/บริโภค)		✓

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ฐานคติที่ว่าภารกิจขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างขวาง เช่น การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อก็ควรอยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ในขณะที่ภารกิจที่ครอบคลุมอาณาบริเวณจำกัดก็เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นผู้ดำเนินการ (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2552) ข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ด้านสาธารณสุขของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ในตารางที่ 2.5 คือ กฎหมายได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีโรงพยาบาลประจำจังหวัด แต่ทว่าในปัจจุบันก็ยังไม่มีการถ่ายโอนโรงพยาบาลศูนย์หรือโรงพยาบาลจังหวัดไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่งจังหวัดใด (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และ ชัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2556)

นอกเหนือไปจากการรักษาพยาบาลและการควบคุมป้องกันโรคติดต่อซึ่งจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการแพทย์ บทบาทหน้าที่ด้านสาธารณสุขยังครอบคลุมไปถึงการส่งเสริมสุขภาพอย่างครบวงจรให้แก่ประชาชน โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ให้การเสริมสร้างสุขภาพที่ดีเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญของ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล อาทิเช่น หน้าที่ในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การส่งเสริมกีฬา การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัยและการอนามัยของโรงมหรสพและสาธารณสุขสถานอื่นๆ เป็นต้น (ตารางที่ 2.5)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 (ตารางที่ 2.6) โดยการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและ “อัตลักษณ์” ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ระบบการศึกษาในประเทศไทยถูกครอบงำโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเป็นระยะเวลา มากกว่า 1 ศตวรรษ (Dufhues, Theesfeld, Buchenrieder, and Munkung, 2011) บทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำกัดแต่เพียงการศึกษาขั้นพื้นฐานและระบบการเรียนการสอนในสถานศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงกิจกรรมการสร้างเสริมอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของ

ท้องถิ่นด้วย อาทิเช่น การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น การฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีบทบาทหน้าที่ทางการศึกษาอย่างไร โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะดำเนินการถ่ายโอนไปยัง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพียงระดับเดียว หรือควรให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาในปัจจุบันจึงก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนกระบวนการกำกับ ติดตาม และประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการงานด้านการศึกษา

ตารางที่ 2.6 อำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่ด้านการศึกษา	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล
การจัดการศึกษา	✓	✓
การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	✓	✓
การส่งเสริมการศึกษา	✓	✓

ในทำนองเดียวกัน กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นที่เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ยังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของชุมชน ผ่านกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาชุมชน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนมีความยั่งยืน และได้รับการยอมรับจากสมาชิกในชุมชน นอกจากนี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับบทบาทหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนและฝึกอบรมอาชีพ และการส่งเสริมการลงทุนภายในเขตพื้นที่ชุมชน

แต่ทว่า การกระจายอำนาจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนก็ประสบกับความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับการกระจายอำนาจด้านการศึกษาสำหรับประเด็นความซ้ำซ้อนนี้ (ตารางที่ 2.7) แม้ว่าการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

ตัวขับเคลื่อนสำคัญในการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนจะเป็นกลยุทธ์ที่ถูกต้องตามหลักกว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาความยากจน แต่ด้วยโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ก็ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จนก่อให้เกิดข้อกังขาในประสิทธิผลของกิจกรรมส่งเสริม อาชีพให้แก่ประชาชน ตลอดจนประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการใช้สอยเม็ดเงินงบประมาณภาครัฐ ในการจัดกิจกรรมส่งเสริมอาชีพ นอกจากนี้ยังพบข้อกังวลในศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงของชุมชน ตลอดจน ความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆในเขตพื้นที่จังหวัด เดียวกัน

ตารางที่ 2.7 อำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล/ องค์การบริหาร ส่วนตำบล
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	✓	✓
การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรี กำหนด	✓	
การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น	✓	
การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	✓	✓
การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	✓	✓
การทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจาก สหการ	✓	
การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง	✓	

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะพบว่าแม้การกระจายอำนาจด้านต่างๆให้แก่ชุมชนท้องถิ่นจะเป็นหัวใจ สำคัญของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็ตาม แต่ทว่านับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆก็ยังคงไม่เป็นไปตาม หลักความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่นและหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน แม้ว่า กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในกระบวนการ การเมืองการปกครองจะเป็นกระแสหลักแห่งการปฏิรูปสังคมของประชาคมโลกก็ตาม โดยต้นแบบ

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยจากรากฐานของสังคมซึ่งก็คือภาคประชาชนนั้น จำเป็นต้องอาศัยหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางไปยังภาคประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบและขั้นตอนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะยังคงมีปัญหาที่ต้องแก้ไขและพัฒนาต่อไป แต่ก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการตัดสินใจนโยบายหลากหลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการทำประชาคม หรือแม้แต่การให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ทั้งนี้ ถึงแม้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) จะเสนอให้รัฐเร่งรัดการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น (สำนักงานปฏิรูป, 2554) แต่การกระจายอำนาจอย่างสุดโต่งก็ไม่ใช่วิธีทางที่สมบูรณ์แบบสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบทในประเทศไทย เนื่องจากในท้ายที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นไม่ใช่เป้าหมายสูงสุดของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐ แต่เป้าหมายนั้นก็คือความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการขับเคลื่อนกลไกนโยบายสาธารณะให้ตอบโจทย์ปัญหาของสังคมได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะช่วยเพิ่มพูนคุณภาพของการปกครองท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกทุกภาคส่วนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะภาคีหุ้นส่วนสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

มิติด้านการเมืองของการกระจายอำนาจ: ความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทยจะมีพัฒนาการที่เด่นชัดภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และถึงแม้จะมีช่องทางให้ภาคประชาชนเข้าร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและยื่นคำร้องเพื่อถอดถอนคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงพบว่า กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นยังไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหลายกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับอื่นๆและภาคประชาชน เนื่องจากถูกโครงสร้างองค์กรแบบ Bureaucracy ซึ่งเต็มไปด้วยระเบียบขั้นตอนมากมายที่ขัดขวางกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (ไททัศน์ มาลา, 2554) ในขณะเดียวกันก็ยังคงพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งกลายเป็นสนามประลองกำลังของกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในหลายจังหวัด พบว่าไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งหน้าใหม่คนใดเลยที่เป็นอิสระจากนักการเมืองระดับชาติอย่างแท้จริง (อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี, 2552)

นอกจากนี้ นักวิชาการทางด้านการเมืองการปกครองยังค้นพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองของภาคประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ตลอดจนบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจทางด้านการเมืองและการปกครองท้องถิ่นโดยตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าความรู้ความเข้าใจเป็นพื้นฐานสำคัญของ “ทัศนคติ” ของปัจเจกบุคคลต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น และในท้ายที่สุด “ทัศนคติ” ย่อมส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นภาคประชาชนและชุมชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา

ความรู้ความเข้าใจ ทัศนคติ และพฤติกรรมทางการเมือง

Thomas Jefferson ประธานาธิบดีคนที่ 3 ของประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวไว้ว่า “The basis of [our] government being the opinion of the people, the very first object should be to keep that right.” (รากฐานของรัฐบาลคือสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน หน้าที่ของรัฐที่สำคัญที่สุดคือการรักษาสีทึบนั้น)” ซึ่งเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดคุณประโยชน์สูงสุดต่อระบอบประชาธิปไตยได้นั้นก็คือความตระหนักรู้ของประชาชนในบทบาทหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนความรู้ความเข้าใจในกลไกการแสดงความคิดเห็นในการปกครอง (Administrative Accountability) แนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นแกนหลักของกระบวนการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองมานับตั้งแต่ยุคสมัยของ Plato และ Aristotle นักปรัชญาการเมืองชาวกรีก (Galston, 2001) ในทำนองเดียวกัน การที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่พลเมืองก็ถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น (United Nations Human Settlements Program, 2005)

ในการนี้ Meira Levinson (2005) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจ ทัศนคติ และพฤติกรรมทางการเมืองของครูและนักเรียนในโรงเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยังคงมีการเหยียดสีผิวของนักเรียนในทางปฏิบัติอยู่ ถึงแม้ว่าศาลสูงสุดของประเทศจะพิพากษาให้นโยบายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญเมื่อช่วงปีทศวรรษ 1960s แล้วก็ตาม โดยที่ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง (Political Knowledge) ทัศนคติทางการเมือง (Political Attitude) และพฤติกรรมทางการเมือง (Political Behavior) ล้วนแล้วแต่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ “วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture)” ซึ่ง Almond and

Verba (1965) ได้ให้พรศนะไว้ว่าเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตลอดจนเสถียรภาพของโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศ

การสร้างเสริม “วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture)” และ “วัฒนธรรมความเป็นพลเมือง (Civic Culture)” ผ่านระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระบวนการสังคมนิยม (Socialization Process) จึงมีความสำคัญยิ่งต่อเสถียรภาพและคุณภาพของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบที่ต้องพึ่งพาอาศัยกลไกการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability Mechanisms) และกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) (Easton and Dennis, 1969; Pateman, 1971) ทั้งนี้จากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ตามที่ได้อ้างถึงในข้างต้น ระบอบประชาธิปไตยจะมีความเข้มแข็งได้ก็ต่อเมื่อการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องอาศัยการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแก่สมาชิกทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน ทั้งที่เป็นพลเมืองธรรมดาสามัญ ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่นมีทัศนคติที่เป็นบวกต่อแนวคิด “การจัดการตนเอง” ของชุมชน (Tomasi, 2001)

แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง “ความรู้ความเข้าใจ” “ทัศนคติ” และ “พฤติกรรม” ในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์สอดคล้องกับทฤษฎี Cognitive Dissonance ในสาขาวิชาจิตวิทยาสังคม โดยทฤษฎีดังกล่าวมองว่าการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของปัจเจกบุคคลส่งผลกระทบต่อประสบการณ์ในวิถีชีวิตประจำวัน ในกรณีนี้ หากประสบการณ์นั้นเป็นประสบการณ์ที่ก่อให้เกิดความสุขและความสบายใจ ก็ย่อมทำให้บุคคลนั้นมีทัศนคติต่อสถานที่หรือสิ่งทีก่อให้เกิดประสบการณ์ที่เป็นบวก ในทางกลับกัน หากประสบการณ์ในวิถีชีวิตประจำวันก่อให้เกิดความทุกข์ร้อนไม่สบายใจ บุคคลนั้นก็ย่อมต้องการหลีกเลี่ยงสถานที่ สถานการณ์ หรือสิ่งทีทำให้เกิดประสบการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ (Festinger, 1957; Bem, 1972; Fazio, Zanna, and Cooper, 1977) สำระสำคัญดังกล่าวของทฤษฎี Cognitive Dissonance ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของ “การรับรู้ (Perception)” และ “ความเข้าใจ (Understanding)” ในด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันจะส่งผลต่อ “ทัศนคติ (Attitude)” และ “พฤติกรรม (Behavior)” ทางการเมืองตามลำดับ (ภาพที่ 2.1)



ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง “ความรู้ความเข้าใจ” “ทัศนคติ” และ “พฤติกรรม” ตามทฤษฎี Cognitive Dissonance ของสาขาวิชาจิตวิทยาสังคม

นอกจากนี้ ทฤษฎี Cognitive Dissonance ยังชี้ให้เห็นว่าสมาชิกในสังคมไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการรับรู้และความรู้ความเข้าใจในเรื่องเดียวกันที่ตรงกันเสมอไป ในทำนองเดียวกัน ประชาชนพลเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น และข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในการเมือง การปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกัน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีความจำเป็นต้องศึกษาวิจัยความรู้ความเข้าใจที่แตกต่างกันดังกล่าวของสมาชิกทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสถาบันการศึกษาและองค์กรภาคประชาสังคมในการพัฒนาและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

ความเชื่อมโยงระหว่างความรู้ความเข้าใจในด้านการเมืองการปกครองและพฤติกรรมการเมือง

นักวิจัยทางด้านรัฐศาสตร์ได้พยายามแสวงหาหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อชี้ให้เห็นว่าการรับรู้และความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครอง (โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจในกระบวนการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะ) สามารถอธิบายพฤติกรรมการแสดงออกทางการเมืองได้อย่างชัดเจน (Anderson, Heath, and Sinnott, 2001) โดยที่ประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการปลูกฝังค่านิยมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะมีพฤติกรรมแสดงออกและการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีคุณภาพมากกว่าประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่สามารถปลูกฝังค่านิยมความเป็นพลเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยความแตกต่างระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะเห็นได้ชัดจากรูปแบบพฤติกรรมการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้บริหารประเทศของพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายในแต่ละประเทศ (Milner, 2008) ในการนี้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพฤติกรรมของนักการเมืองและความรู้ความเข้าใจในนโยบายของพรรคการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนต่อระบบการเมืองการปกครอง และยังเป็นตัวแปรสำคัญที่อธิบายผลการเลือกตั้งและพลวัตทางการเมืองในแต่ละประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกลับพบปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นเดียวกันดังจะเห็นได้จากการชุมนุมประท้วงของกลุ่มสมาชิกสหภาพแรงงานในประเทศฝรั่งเศสและการชุมนุมประท้วงเพื่อต่อต้านระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโดนกลุ่ม Occupy Wall Street ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่เช่นกันประเทศกำลังพัฒนาก็ประสบกับปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองที่ได้ขยายวงกว้างไปเป็นความขัดแย้งทางการเมืองในหลายกรณี อาทิเช่น ปัญหาความไม่สงบทางการเมืองอันเนื่องมาจากการชุมนุมประท้วงของกลุ่ม Muslim Brotherhood ในประเทศอียิปต์ และปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทยระหว่างกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) เป็นต้น จากการศึกษาแนวโน้มการใช้สิทธิเลือกตั้งของชาวแคนาดาตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาของ Blais, Gigengill, Nadeau, and Nevitte (2002) พบว่าจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศแคนาดามีจำนวนลดลงจากร้อยละ 75 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้ง

ประเทศในปี ค.ศ. 1988 เหลือเพียงร้อยละ 61 ในปี ค.ศ. 2000 และยังมีแนวโน้มที่จะลดลงอีกในการเลือกตั้งทั่วไปในอนาคต ทั้งนี้ Blais, et al. (2002) มองว่าแนวโน้มในลักษณะดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่คนรุ่นใหม่ในประเทศแคนาดาขาดความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของการใช้สิทธิเลือกตั้ง ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับคำอธิบาย ของ Galston (2001) และ Claes, Hooghe, and Stolle (2009) ที่มองว่าระบบการศึกษาในปัจจุบันให้ความสำคัญในเรื่องบทบาทหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยน้อยกว่าระบบการศึกษาในอดีตที่ผ่านมา

นอกเหนือจากนี้ ด้วยสังคมสมัยใหม่ยังเน้นความเป็นอัตตบุคคล (Individualism) มากกว่าความเป็นหมู่คณะ (Collectivism) ค่านิยมของสังคมสมัยใหม่จึงให้ความสำคัญกับกับการแสวงหาอรรถประโยชน์ของปัจเจกบุคคล (Individual Utility Maximization) มากกว่าการเกื้อกูลซึ่งกันและกันของสมาชิกในสังคม อีกทั้งนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ในปัจจุบันก็ไม่อยู่ในความสนใจของกลุ่มคนรุ่นใหม่และมักจะไม่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงของสังคม (Milner, 2008) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คนรุ่นใหม่ปฏิเสธหรือไม่มีความสนใจที่จะรับรู้และรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง และท้ายที่สุดก็ไม่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมาย ในจุดนี้เองชี้ให้เห็นชัดถึงความเชื่อมโยงระหว่างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและรูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนพลเมือง และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าวในบริบทการปกครองท้องถิ่นก็จะพบว่าความรู้ความเข้าใจของประชาชนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่เป็นตัวชี้วัดคุณภาพการปกครองท้องถิ่น โดยหากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นก็จะสามารถมองและประเมินได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นได้ปฏิบัติ หน้าที่ตามนโยบายที่ใช้ในระหว่างการทำงานเสี่ยงเลือกตั้งหรือไม่ และถ้าหากประชาชนสามารถที่จะขยายผลการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นไปสู่กระบวนการตรวจสอบหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ก็ถือว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่เป็นไปตามสิทธิอำนาจอันชอบธรรมของประชาชนในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการเลือกตั้งในประเทศไทยจะพบว่า แม้การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งตามกฎหมายจะไม่ลดน้อยลงในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาก็ตาม แต่ก็พบว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนมีอัตราที่คงที่และยังคงต่ำกว่าอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน อาทิเช่น กัมพูชา และพม่า เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในเขตจังหวัดกำแพงเพชรมีอัตราส่วนคนที่ร้อยละ 60 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2554 (ลัดดา งามโสภากา, 2554) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับพัฒนาการของโครงสร้างการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย โดยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

ก็พบว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยไม่ได้มีลักษณะโครงสร้างพรรคและบทบาทหน้าที่ดังเช่นพรรคการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากแต่ละพรรคไม่ได้มุ่งเน้นชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยนโยบาย แต่กลับพึ่งพาอาศัยเครือข่ายหัวคะแนน (Vote Canvasser Network) และกลุ่มก้อนทางการเมือง (Political Faction) ในแต่ละจังหวัดในการรวบรวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการจัดตั้งรัฐบาล (Ockey, 1994; 2003; McCargo, 1997) จึงทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยในแต่ละครั้งล้วนแล้วแต่ประสบกับปัญหาการประพฤติผิดกฎหมายการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและกลุ่มผู้สนับสนุน อาทิเช่น การซื้อสิทธิขายเสียง และการข่มขู่ผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม เป็นต้น (Hicken, 1998) กอปรกับการที่ภาคประชาชนไม่มีความกระตือรือร้นในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เหตุปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่มีเสถียรภาพ (Bunbongkarn, 2013) และในท้ายที่สุด การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง ตลอดจนความไม่กระตือรือร้นของภาคประชาชนในกิจการบ้านเมืองก็กลายเป็นชนวนเหตุให้เกิด การปฏิวัติรัฐประหารจำนวนหลายครั้งในหน้าประวัติศาสตร์ยุคใหม่ของประเทศไทย

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของภาคประชาชนก็คือการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นกลางเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงกระบวนการทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองการปกครองจากสื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ อาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความแตกต่างทางด้านความรู้ทางการเมืองของประชาชนที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Status: SES) แตกต่างกัน (Tichenor, Donohue, and Olien, 1970) ในประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Shaker (2008) ซึ่งพบว่าการศึกษาที่ประชาชนจะมีการรับรู้หรือความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อมูลข่าวสารและการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนในท้องถิ่น และอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับตัวประชาชนเองในการเลือกบริโภคสื่อ (Vreese and Boomgaarden, 2006)

นอกเหนือไปจากบทบาทหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชนแล้ว สื่อมวลชนยังเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและรายงานผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าวของสื่อมวลชนจะเป็นเครื่องดึงดูดความสนใจของประชาชนในเรื่องราวเกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่นได้อีกด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสื่อมวลชนเป็นตัวละครสำคัญในกระบวนการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชนท้องถิ่นในประเทศไทยกลับไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอย่างจริงจัง (Ruangwicha, Kamnuansilpa, and Wongthanavas, 2013) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและรายละเอียดอื่นๆเกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประชาชนจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจาก

ปฏิสัมพันธ์ในหมู่ประชาชนด้วยตนเอง ตลอดจนความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างระบบอุปถัมภ์ระหว่างประชาชนและนักการเมือง ข้าราชการ หรือผู้มีอิทธิพลในชุมชน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีจุดกำเนิดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สืบเนื่องเรื่อยมาจวบจนถึงการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แต่ทว่ากระบวนการปฏิรูปภาครัฐระลอกที่ผ่านมาล้วนเป็นไปในลักษณะบนลงล่างโดยที่ประชาชนเป็นได้แต่เพียง “ผู้สังเกตการณ์” ไม่ได้เป็น “ผู้ขับเคลื่อน” กระบวนการปฏิรูปการเมืองการปกครองท้องถิ่น (Sudhipongpracha, 2013) อย่างแท้จริง ซึ่งก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ผลกระทบที่ตามมาคือ ภาคประชาชนมีความอ่อนแอ โดยเฉพาะในเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของระบบการเมืองการปกครองที่เน้นประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง อีกทั้งยังมีพฤติกรรมแสดงออกทางการเมืองที่เต็มไปด้วยความรุนแรงและการทุจริตคอร์รัปชันจนก่อให้เกิดข้อกังขาว่าการปกครองท้องถิ่น (รวมทั้งระบอบประชาธิปไตย) มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของผู้คนในสังคมไทยหรือไม่

เนื่องจากกระบวนการปฏิรูปภาครัฐที่ผ่านมาถูกตัดสินและขับเคลื่อนโดยกลุ่มชนชั้นปกครองในเขตกรุงเทพมหานคร ผลพวงของการปฏิรูปอันได้แก่การปกครองท้องถิ่นจึงไม่ได้ซึมซับเข้าไปในโครงสร้างสังคมและวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นไทย เมื่อเป็นเช่นนี้บุคคลผู้ที่ทำงานหรือเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการบริหารภายใต้โครงสร้างของระบบราชการที่ให้ความสำคัญแก่อำนาจในฐานะ “ผู้ปกครองประชาชน” มิใช่ในฐานะ “ผู้รับใช้ประชาชน” นักการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่นตลอดจนข้าราชการท้องถิ่นต่างก็มองว่าตนเองอยู่ในระบบราชการที่มีความสัมพันธ์ มีความใกล้ชิดและรับผิดชอบต่อข้าราชการในระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ปรึกษารัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น มากกว่าประชาชนในเขตชุมชนท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ถึงแม้ว่าในปัจจุบันผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่นักการเมืองท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องรับรู้และมีมุมมองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่คล้ายคลึงกับประชาชนธรรมดาสามัญในชุมชนเสมอไป นักการเมืองและประชาชนในท้องถิ่นต่างรับรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองผ่านแหล่งที่มาของข้อมูลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ นักการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะมองในเชิงโครงสร้างของอำนาจและเชิงกฎหมาย ตลอดจนโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชาในกระทรวงมหาดไทยมากกว่าในเรื่องภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ตนเองต้องมีต่อประชาชน

รัฐบาลท้องถิ่นว่ามีคุณลักษณะเป็น Responsive Governance, Responsible Government และ Accountable Governance

ตามหลักการที่ควรจะเป็น (Normative Principle) ควรจะกำหนดภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (Expenditure Assignment) โดยยึดหลักประสิทธิภาพซึ่งรัฐบาลกลางควรทำหน้าที่ปกครองป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ และจัดบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อประชากรทั่วประเทศ กล่าวคือ การป้องกันประเทศ การทูต การวิจัยและพัฒนา และกิจกรรมที่มีคุณลักษณะการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale)

สำหรับรัฐบาลท้องถิ่น (หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งติดปากคนไทยทั่วไป) กำหนดให้รับผิดชอบการผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) เช่น การดูแลถนนหนทาง ตลาด การประปา การป้องกันอัคคีภัย การศึกษาขั้นปฐม การฝึกอาชีพ การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น ประเด็นต่อมาเกี่ยวกับการแบ่งรายได้ (Revenue Assignment) หมายถึงการแบ่งรายได้ (หรือการแบ่งภาษี) ว่าภาษีประเภทใดควรเป็นรายได้ของส่วนกลาง และประเภทใดควรจะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับภารกิจ (Revenue Assignment = Expenditure Assignment)

ความตื่นตัวเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้ทั่วโลก ทั้งในภาครัฐและในภาคเอกชน มีการปรับตัวตามแนวทางกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับพื้นที่ (ภาค) โดยสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานทำงานภายใต้บรรยากาศ “การแข่งขัน” ควบคู่กับการพัฒนาดัชนีวัดผลผลิตเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า และการประเมินความคุ้มค่าของเงิน หลัก Subsidiary Principle สรุปได้ว่าหลักการทั่วไปคือควรกระจายอำนาจ โดยมอบให้หน่วยงานระดับล่าง (Subsidiary Unit) เป็นหน่วยงานทำภารกิจ โดยมีอิสระการตัดสินใจ ภายใต้การตรวจสอบของคนท้องถิ่น จะมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ (1) หน่วยงานระดับล่างมีข้อมูลสนเทศเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนดีกว่าและตอบสนองอุปสงค์ของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการ (2) การทำงานแบบแข่งขันหรือการประกวด ต่างจากระบบรวมศูนย์ซึ่งมีแนวโน้มทำงานภายใต้บรรยากาศแบบผูกขาด (3) หน่วยงานท้องถิ่นหรือระดับล่างเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบได้ง่ายกว่า ทั้งนี้ให้คำนึงถึงหลักประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ควบคู่กับ ตัวอย่างเช่น การผลิตบริการดับเพลิง จะประหยัดและคุ้มค่าต่อเมื่อประชากรมีจำนวนมาก ดังนั้นอาจจะไม่เหมาะสมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนประชากรน้อย (ส่วนใหญ่ไม่น้อยกว่า 10,000 คน) ทางออกในประเด็นนี้คือการรวมกันจัดบริการเป็น “สหการ” หรือมอบภารกิจนี้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด เป็นต้น

นักทฤษฎีอธิบายเหตุผลสนับสนุนข้อสันนิษฐานประสิทธิภาพภายใต้รัฐบาลท้องถิ่น โดยขยายความว่า ประการแรก การตอบสนองของอุปทานและอุปสงค์ (Demand and Supply Responsiveness) โดย

หน่วยงานระดับพื้นที่หรือรัฐบาลท้องถิ่น มีประสิทธิภาพกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์หรือราชการส่วนกลาง ความต้องการนั้นมาจากประชาชน ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดการด้านอุปทาน (การจัดบริการสาธารณะ) การตอบสนองของอุปทานในท้องถิ่นต่ออุปสงค์สามารถทำได้รวดเร็วกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Anwar Shah ที่ว่า Responsive Governance

ประการที่สอง ความรับผิดชอบภายในระบบกระจายอำนาจ หมายถึง อำนาจการจัดสรรงบประมาณระดับท้องถิ่น (ภายใต้ระบบกำกับโดยสภาท้องถิ่น) เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่นแสดงความรับผิดชอบต่อความเดือดร้อนและปัญหาของประชาชนได้ดีกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์สอดคล้องกับคำเปรียบเทียบกับ Responsible Governance ประการที่สาม ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสตรวจสอบหรือมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่การบริหารแบบรวมศูนย์โดยกระทรวงและกรมเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือตรวจสอบรายจ่าย แต่การบริหารของท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับและตรวจสอบโดยประชาชน อนึ่ง การบริหารจัดการแบบการกระจายอำนาจส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มต่างๆในชุมชน (Diversity) ให้สอดคล้องกับรสนิยมความต้องการและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากวิธีการทำงานของหน่วยงานส่วนกลางที่มักใช้กฎกติกาเดียวกันทั่วประเทศ ตรงกับคำกล่าวเปรียบเทียบกับ One Size Fits All

Charles Tiebout (1956) อธิบายว่า การที่มีหน่วยงานภาครัฐ (รัฐบาลท้องถิ่น) จำนวนมากทำงานภายใต้บรรยากาศการแข่งขัน เป็นผลดีต่อประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น การที่ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากพลเมืองหมายถึงการแข่งขันทางการเมือง (Political Competition) ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องแสดงผลการทำงานเป็นรูปธรรมได้เพื่อสร้างการยอมรับและได้รับการเลือกตั้งในสมัยหน้า หากประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าคณะผู้บริหารชุดปัจจุบันทำงานหย่อนยานด้อยประสิทธิภาพ หรือทุจริตคอร์รัปชันก็จะไม่ไว้วางใจให้เป็นผู้บริหารในโอกาสต่อไป และการที่มีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมาก หมายถึงประชาชนมีสิทธิ/เสรีภาพในการเลือกภูมิลำเนาและที่อยู่อาศัย ประชาชนในฐานะผู้รับบริการและเป็นผู้เสียภาษีให้ท้องถิ่นย่อมจะพิจารณาเปรียบเทียบ หากเห็นว่าการจัดบริการสาธารณะไม่คุ้มค่าหรือด้อยคุณภาพ จะเรียกร้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นปรับปรุงบริการสาธารณะ แต่หากคำเรียกร้องไม่ได้ผล พลเมืองที่รู้สึกไม่พึงพอใจมากๆอาจจะย้ายภูมิลำเนา ไปเป็นพลเมืองในของเขตการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่พิจารณาแล้วว่าพื้นที่นั้นจัดบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับตรงกับความต้องการมากกว่า กลไกเช่นนี้มีคำศัพท์เรียกว่า Exit หรือ Voting by Feet

การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจจึงจำเป็นต้องมีระบบการคลังและการงบประมาณที่คำนึงถึงความเสมอภาคของท้องถิ่น เพราะในสภาพเป็นจริง องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นปัญหาความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance) มีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ

ระบบการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 กำหนดหลักการสำคัญคือ การปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy) โดยระบุให้รัฐบาลเร่งรัดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ตรากฎหมายกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นภายในเวลา 2 ปี ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเติบโตอย่างก้าวกระโดด โดยได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง ได้รับเงินอุดหนุน และการถ่ายโอนบุคลากรจำนวนหนึ่งจากราชการส่วนกลาง เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดให้มีบริการสาธารณะทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยอิงหลักกฎหมายในการบริหาร ในที่นี้หมายถึง กฎหมายระเบียบภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ต้องปฏิบัติ” และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ควรปฏิบัติ” นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสถานะเป็นนิติบุคคล และถือเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ หลักการบริหารเงิน การคลัง และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะคล้ายคลึงกับราชการส่วนกลาง

ในส่วนของวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการเตรียมการงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ขั้นตอนการตรวจสอบตรวจสอบรายจ่ายและประเมิน เสมือนกับรัฐบาล เพียงแต่ในขั้นตอนการเตรียมการงบประมาณสั้นกว่าขั้นเตรียมการของงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กและไม่ซับซ้อนเท่ากับรัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยหลายหน่วยงาน

ความเหลื่อมล้ำทางการเงินการคลังท้องถิ่น: ประสพการณ์ของท้องถิ่นไทย

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ตามหลักการความเท่าเทียมกันที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ การจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นภายในประเทศเดียวกันจะต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน แต่ในสภาพความเป็นจริง คุณภาพของการบริการสาธารณะมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากโดยเฉพาะในพื้นที่เขตเมืองและเขตชนบท และระหว่างภูมิภาคที่ร่ำรวยและยากจน สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงอย่างกว้างขวางในแวดวงการคลังสาธารณะและทำให้เกิดคำศัพท์เฉพาะทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “ความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance)”

ความไม่สมดุลทางการคลังในหมู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งสิ้น 3 ประเด็น คือ **ประการแรก ความไม่สมดุลตามแนวดิ่ง (Vertical Fiscal Imbalance)** หมายถึง การกำหนดด้านรายได้ (Revenue Assignment) และการกำหนดด้านรายจ่าย (Expenditure Assignment) ไม่สมดุลกัน ยกตัวอย่างเช่น การจัดสรรอำนาจในการจัดเก็บรายได้ส่วนใหญ่ให้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง (Central Government) ในขณะที่ภารกิจการจัดบริการสาธารณะถูกถ่ายโอนไปขึ้นอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่พบในหลายประเทศ จนก่อให้เกิดคำศัพท์เฉพาะเรียกว่า Unfunded Mandates (นโยบายและข้อกำหนดที่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการ)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าปัญหาความไม่สมดุลตามแนวดิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายทั้งสองได้ทำให้ภารกิจของราชการส่วนกลางลดลง พร้อมกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการที่ควรจะเป็น ท้องถิ่นควรจะมีฐานภาษีที่ก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน

แต่ในความเป็นจริง ฐานภาษีส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง (Boadway and Shah, 2009) ซึ่งกฎหมายภาษีที่ใช้ในปัจจุบันเป็นการกำหนดการแบ่งรายได้ของรัฐในยุครวมศูนย์อำนาจ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีสรรพสามิต ฯลฯ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีเสริมได้ไม่เกินร้อยละ 10 แม้ว่าภายหลังการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจหน้าที่มากขึ้น แต่กติกาการแบ่งภาษีระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นก็ยังคงสภาพเช่นเดิม ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปภาษีและระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ดังปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 โดยระบุให้รัฐบาลมีหน้าที่ผลักดัน “กฎหมายรายได้ท้องถิ่น” ภายในเวลา 2 ปี แต่รัฐบาลกลับดำเนินการดังกล่าวอย่างล่าช้าในการเสนอร่างกฎหมายและผลักดันร่างกฎหมายนั้นสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ประการที่สอง ความไม่สมดุลตามแนวนอน (Horizontal Fiscal Imbalance) หมายถึง รายได้การคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันมาก เนื่องจาก “ฐานภาษี” ของท้องถิ่นแตกต่างกันตามการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ในบางภูมิภาค เช่น กรุงเทพฯและปริมณฑล ภาคตะวันออก เป็นต้น ส่งผลทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของประชาชนจึงแตกต่างกันตามไปด้วย ทั้งนี้ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีแหล่งที่มาจาก 3 แหล่ง คือ

- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง หรือ “รายได้ 5 หมวด” ได้แก่ ภาษีค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้วิสาหกิจท้องถิ่น
- ภาษีแบ่งหรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

การจัดสรรเงินอุดหนุนจึงเป็นเครื่องมือของรัฐบาลเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมและเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักทฤษฎีการคลังสาธารณะและเป็นหลักปฏิบัติในหลายประเทศที่เรียกว่า Equalization Grant เพื่อให้คุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วประเทศใกล้เคียงกัน ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องวิจัยและสร้างดัชนีชี้วัดความต้องการทางการคลัง (Fiscal Needs) และความสามารถการจัดเก็บรายได้ตามศักยภาพ (Potential Revenue Generation) ของแต่ละท้องถิ่น

ในทำนองเดียวกัน มีความจำเป็นต้องวิจัยว่าด้วยการขยายฐานรายได้ของท้องถิ่น (Local Tax Base) เนื่องจากรายได้ที่ท้องถิ่นไทยจัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 10 และยังมีแนวโน้มลดลง อนึ่ง แนวทางขยายฐานภาษีและค่าธรรมเนียมของท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ภาษีกำไรจากทุน (Capital Gain Tax) เป็นต้น ทั้งนี้ มีความจำเป็นต้องมีการศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกเพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ว่าการขยายฐานภาษีของท้องถิ่น (Broadening Local Tax Base) จำเป็นจะต้องมีการปรับแก้กฎหมายใหม่หรือไม่ การขยายฐานภาษีนั้นจะก่อให้เกิดรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และจะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น

ประการที่สาม สุขภาพทางการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Health) อาจจะมีปัญหา เนื่องจากพฤติกรรมค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเสี่ยงต่อการขาด “วินัยทางการคลังของท้องถิ่น” (Local Fiscal Discipline) การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินและกองทุนส่งเสริมกิจการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งก็เป็นสิ่งที่ดีต่อประโยชน์สาธารณะและมีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หากการกู้ยืมนั้นไม่รอบคอบหรือกู้มากเกินไป อาจกลายเป็นปัญหา “หนี้สินล้นพ้นตัว” อนึ่ง พบว่า มีความลักลั่นของกฎหมายและระเบียบ กล่าวคือ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลกลับถูกจำกัดโอกาสการกู้ยืม เนื่องจากไม่มีระเบียบรองรับให้องค์การบริหารส่วนตำบลกู้ยืม ทั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจในการลงทุนและการพัฒนาเช่นเดียวกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยมีความสามารถในการกู้ยืมและสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ ไม่แตกต่างจากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แผนงานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับ**ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังตามแนวนอน** ซึ่งส่งกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และยังเป็นสาเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐอย่างถ้วนหน้าและมีมาตรฐาน ทั้งนี้ ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามีได้มีเป้าหมายหรือเจตนาทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ แต่ความเหลื่อมล้ำก็เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบทางอ้อมจากกฎหมายภาษี วิธีการแบ่งรายได้ภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อสังเกตสำคัญคือ กฎหมายภาษีหลายฉบับได้รับการกำหนดหรือตราขึ้นในยุครวมศูนย์อำนาจ แต่ก็ยังคงมีผลบังคับใช้ในยุคการกระจายอำนาจจึงเป็นการสมควรที่จะวิจัยและทบทวนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังเพื่อเข้าใจสภาพเป็นจริง ปัญหาและการจัดทำนโยบายและข้อเสนอแนะ

นอกจากนี้ยังพบว่า ฐานภาษีของท้องถิ่น (Local Tax Base) มีความแตกต่างกันค่อนข้างมากในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค โดยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองใหญ่หรือเป็นแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทหรือไม่มีฐานการผลิตนอกเหนือจากการเกษตร ถึงแม้จะพยายามจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่รายได้ที่จัดเก็บกลับต่ำกว่าระดับรายจ่าย ทำให้การจัดบริการสาธารณะไม่พอเพียงหรือไม่ทั่วถึง และส่งผลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพชีวิตของประชาชน

อีกหนึ่งปัญหาสำคัญ คือ การจัดสรรภาษีแบ่ง (Shared Taxes) ซึ่งยังไม่เหมาะสมกับยุคสมัยการกระจายอำนาจ และยังมีปัญหา “ความไม่คงเส้นคงวา” กรณีตัวอย่างคือ ภาษียานพาหนะประจำปี (Vehicle Tax) ซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การบริหารจัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบกและมอบรายได้ทั้งก้อนให้ท้องถิ่น ในอดีตรายได้ส่วนนี้เคยถูกจัดสรรให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในแต่ละจังหวัด แต่ในปัจจุบันกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมองว่าไม่เป็นธรรม เนื่องจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาถนนหนทางเฉกเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกหนึ่งกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวง (ปิโตรเลียม) ซึ่งเป็นรายได้เข้าคลังแผ่นดินส่วนหนึ่งและจัดสรรบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้รับสัมปทานการผลิต ในประเด็นนี้มีข้อโต้แย้งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่นอกพื้นที่สัมปทาน แต่ได้รับผลกระทบจากกิจการเหมืองแร่และการขุดเจาะปิโตรเลียม เช่น การขนส่งปิโตรเลียม หรือ การเป็นแหล่งแปรรูป (มิใช่แหล่งผลิตโดยตรง) ก็สมควรได้รับส่วนแบ่งจากค่าภาคหลวงด้วย

มิติด้านการบริหารของการกระจายอำนาจ: กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในระดับท้องถิ่น

ความสำคัญและความจำเป็นของหลักการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability) ได้เกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับอย่างจริงจังตั้งแต่ช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 20 ตอนปลาย ทั้งนี้

เนื่องจากพัฒนาการของระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนหรือสังคมมีความต้องการมากขึ้นที่จะให้มีกลไกการตรวจสอบการบริหารของตัวแทนของตนซึ่งก็คือรัฐบาลเพื่อให้การบริหารเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมแทนที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจที่เป็นรัฐบาลเท่านั้น กลไกการแสดงความรับผิดชอบในเป็นที่ยอมรับในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะของทุกประเทศ และเมื่อมีการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติภารกิจในการให้บริการประชาชนแทนรัฐบาลกลาง รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administrative Accountability)

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อทางบริหารนี้ นักรัฐศาสตร์กล่าวกันว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่งสืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ เมื่อนั้นถือว่าระบบการปกครองดังกล่าวเป็นแบบรัฐสภา ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจเป็นอย่างดี ฉะนั้นจึงเป็นทฤษฎีที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ที่มาของทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองในสมัยเก่า ได้แก่ การลาออกจากตำแหน่งของรัฐบาลภายใต้การนำของ Lord North ในประเทศอังกฤษ เมื่อ ปี ค.ศ. 1782 การลาออกจากตำแหน่งของ Depretis และ Crispi ในประเทศอิตาลี เมื่อ ค.ศ. 1876 และ 1886 เป็นต้น

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ในยุโรปและนอกยุโรปต่างก็นำระบบรัฐสภาไปประยุกต์ใช้ โดยมีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า รัฐบาลอยู่ได้ด้วยไว้วางใจของรัฐสภา ซึ่งถือว่ารัฐสภาคือตัวแทนของประชาชนนับเป็นการนำระบบการปกครองแบบรัฐสภาไปใช้ในประเทศที่ไม่มีภูมิหลังทางการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภานี้มาก่อน ด้วยเหตุนี้เองจึงต้องมีการระบุถึงเรื่องความรับผิดชอบต่อทางการเมืองการปกครองไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายสำคัญเช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่นั้น นักบริหารกิจการสาธารณะจำเป็นต้องมี “**ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)**” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารแผ่นดินและประชาชน ชุมชน องค์กร ประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยและสามารถให้ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลฝ่ายต่างๆ มีโอกาสเข้ามาร่วมสังเกตการณ์และหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงาน การตรวจสอบและประเมินผลมากขึ้น อันเป็นไปตามกระแสแนวคิดกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นอกจากนี้ นักปกครองใน Post-Modern Age ยังต้องมี “**ความรับผิดชอบต่อตลาด (Market Accountability)**” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและระบบตลาด โดยเฉพาะการลดการผูกขาดของภาครัฐ หรือการปรับให้เข้าสู่สภาพการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (Contestability)

เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกในการซื้อสินค้าและบริการมากขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องตอบคำถามว่าภารกิจงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่นั้นมีประสิทธิภาพคุณภาพ และประสิทธิผลหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน หากไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน หรือไม่สามารถอ้างเหตุผลความจำเป็นอื่นใด อาทิเช่น ความมั่นคงของชาติและการปกครองและการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ รัฐบาลควรจะต้องโอนภารกิจงานหรือแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน อันเป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยม

สุขุมวิทย์ ไสยโสภณ (2551) ได้กล่าวถึง ความรับผิดชอบ (Accountability) ในมุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีความสลับซับซ้อนหลากหลายมิติ ดังนี้

- **ความรับผิดชอบมิติเชิงสถาบัน (Institutional Accountability)** หากพิจารณาภาระรับผิดชอบในเชิงสถาบัน เรามักจะพบว่ามิบุคคลหลายฝ่ายได้เข้ามามี ส่วนเกี่ยวข้องผูกพันซึ่งกันและกันในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยอาจจะแยกออกได้สามลักษณะ กล่าวคือ (1) ความสัมพันธ์ในลักษณะของลำดับชั้นตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย (2) ความสัมพันธ์ในบริบทของการบริหารปกครองในแนวใหม่ และ (3) ความสัมพันธ์ที่มีต่อตนเองและวิชาชีพ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นปรากฏการณ์ที่มีความสลับซับซ้อนค่อนข้างสูงความสัมพันธ์ในลักษณะของลำดับชั้นตามโครงสร้างการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย
- **ความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability)** เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนทางการเมืองและประชาชน กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะใช้อำนาจทางการเมืองของตนเลือกผู้แทนราษฎร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะแต่งตั้งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ให้รับผิดชอบทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้โดยความไว้วางใจของรัฐสภา ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีภาระรับผิดชอบและความรับผิดชอบต่อสภา (Ministerial Responsibility) เกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ภายใต้การกำกับและบังคับบัญชาของตน ในขณะที่เดียวกันบรรดาผู้แทนทางการเมืองยังคงต้องมีภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งหมายความว่าประชาชนจะสามารถอาศัยกระบวนการทางการเมือง เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นวิถีทางในการควบคุมการทำงานของฝ่ายการเมืองได้ในที่สุด
- **ความรับผิดชอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability)** เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตน ในแบบประเพณีนิยม กล่าวคือ ข้าราชการประจำหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาเชิงนโยบายและ

รับผิดชอบในการนำนโยบายของผู้บริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีความเป็นกลางทางการเมืองและไม่คำนึงถึงตัวบุคคล การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ กฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจนแน่นอน อันจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีเหตุผลและปราศจากอคติ

- **ความรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการ (Managerial Accountability)** เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสูงสุด ซึ่งอาจจะมีลักษณะในรูปแบบขององค์คณะบุคคลหรือบุคคลเดียวสุดแล้วแต่กรณี โดยเฉพาะในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการผูกพันต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) อันเป็นไปตามกระแสแนวคิดของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพคุณภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน
- **ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (Legal Accountability)** เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและตุลาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการถ่วงดุลอำนาจทางการปกครอง กล่าวคือฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน ให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายอย่างโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ก่อให้เกิดปัญหาความผิดพลาดเสียหาย หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมถึงการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ฝ่ายตุลาการจะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยหรือตัดสินชี้ขาดกรณีข้อพิพาทต่างๆ
- **ความรับผิดชอบต่อการปกครอง (Administrative Accountability)** เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ อาทิ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น อันเป็นผลมาจากความพยายามในการเสริมสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนและการแก้ไขปัญหา ข้อจำกัดของการถ่วงดุลควบคุมอำนาจตามโครงสร้างของระบบการบริหารปกครองในแบบเดิม โดยควบคุมทั้งในส่วนของ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้องยุติธรรมเกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคม

นอกจากนี้ ผู้บริหารราชการแผ่นดินหรือฝ่ายปกครองในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐและเงินแผ่นดิน จะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมของการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และต้องตอบสนองต่อสภาพการณ์ซึ่งมีความสลับซับซ้อนในเชิงปริมาณและคุณภาพที่ค่อนข้างสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยและทำให้ผู้บริหารราชการแผ่นดิน ต้องมีภาระรับผิดชอบแบบพหุหรือภาระรับผิดชอบเชิงซ้อน (Multiple Accountabilities) ทั้งในแนวดิ่งและในแนวนอน ดังที่ เดช แพงกันทา (2551) ได้อธิบายความไว้ว่า

- **ความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical Accountability)** เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นไปตามโครงสร้างของระบบการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยครอบคลุมถึงเรื่องของความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างเป็นทางการระหว่างข้าราชการและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือภาระรับผิดชอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) และภาระรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการ (Managerial Accountability) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือภาระรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) รวมถึงความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ หรือภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)
- **ความรับผิดชอบในแนวนอน (Horizontal Accountability)** เป็นเรื่องราวของความสัมพันธระหว่างสถาบันที่มีสถานะเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการหรืออาจจะมีลักษณะอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลและสอดส่องดูแลและควบคุมการใช้อำนาจอรัฐ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นอย่างซื่อสัตย์สุจริต โดยครอบคลุมถึงเรื่องของความสัมพันธ์ ในแนวนอนอย่างเป็นทางการระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ หรือ ภาระรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Accountability) ฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือภาระรับผิดชอบต่อการบริหารปกครอง (Administrative Accountability) และความสัมพันธ์ในแนวนอนอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชน หรือภาระรับผิดชอบต่อระบบตลาด (Market Accountability)

อนึ่ง ยังมีนักวิชาการได้กล่าวถึงความสลับซับซ้อนความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐตาม กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ไว้ดังนี้ คำว่า “ความรับผิดชอบ” หรือ “Accountability” หมายถึง “ความสามารถที่จะรับผิดชอบในการกระทำหรือการปฏิบัติงานของตนเองต่อบุคคลอื่น หรือฝ่ายอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ (To Account to Some Authority for One's Action)” ถือว่าเป็นความหมายดั้งเดิม หรือความหมายหลัก (The Original Or Core Sense) เพราะสามารถสืบสาวถึงต้นกำเนิดที่ยาวนานที่สุดตามความเข้าใจของนักปฏิบัติ (Practitioners) โดยทั่วไปกล่าวว่า “Accountability” มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับคำที่ใกล้เคียงกันอย่างน้อย 2 คำ ได้แก่ “Responsibility” หมายถึงความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีจะสอดคล้องกับ “อำนาจหน้าที่” (Authority) และกล่าวว่า “การตอบสนอง (Responsiveness)” ซึ่งหมายถึง การตอบสนองความต้องการต่อการให้บริการ (Service) และตอบสนองต่อบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เป็นตัวแสดง (Actors)

ภายใต้ระบบการเมือง แต่เดิมนั้นคำว่า “Accountability” ถือเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า “Responsibility” แต่ปัจจุบันคำหลังกลับเป็นส่วนหนึ่งของคำแรก โดยคำว่า “Accountability” มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมประเด็นทางการเมืองและสังคม มีความสลับซับซ้อนมากกว่า “Responsibility” แม้ว่าบางทีคำทั้งสองอาจจะใช้แทนกันได้ก็ตามในทางการบริหาร คำว่า “ความรับผิดชอบ” (Accountability)” ถือเป็นหลักการที่ช่วยชี้แนวทางในการตัดสินใจและการดำเนินงานให้บริการ อันเป็นการพิจารณาความรับผิดชอบในฐานะเป็น “เครื่องมือ (Accountability Tools)” การทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องนี้จำเป็นต้องเข้าใจถึงธรรมชาติหรือ คุณลักษณะของสิ่งที่เรียกว่า “ความรับผิดชอบ (Accountability)” โดยมีมิติที่ช่วยสร้างความเข้าใจอย่างน้อย 3 ประเด็น ได้แก่ **ประการแรก** ความเป็นภายนอก (Externality) ซึ่งหมายถึง การกระทำต่อบุคคลหรือองค์กรภายนอกโดยบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ **ประการที่สอง** เป็นเรื่องของการแลกเปลี่ยนและปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม (Social - Interaction and Exchange) ในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งเรียกร้องความรับผิดชอบหรือต้องการคำตอบ หรือคำชี้แจงเหตุผลในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ ตอบสนอง และยอมรับการลงโทษ (Sanction) และ **ประการที่สาม** เป็นสิทธิของอำนาจหน้าที่ (Rights of Authority) กล่าวคือบุคคลผู้ซึ่งเรียกร้องความรับผิดชอบ สามารถแสดงออกซึ่งสิทธิในการมีอำนาจเหนือบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบ อันประกอบไปด้วยสิทธิที่จะได้รับคำตอบและสามารถลงโทษได้ (Demand Answer and to Impose Sanctions) สำหรับในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปัญหา “ความรับผิดชอบ (Accountability)” มักถูกอ้างถึงในกรณีความรับผิดชอบของนักการเมืองผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งที่จะตอบคำถามต่อประชาชนผู้ลงคะแนนในประเด็นนโยบายสาธารณะ รวมถึงข้าราชการในกรณีของการให้บริการสาธารณะด้วย (วสันต์ ใจเย็น, 2549)

ความสำคัญของรูปแบบความรับผิดชอบที่หลากหลายนี้อยู่ที่ว่า ผู้บริหารภาครัฐจะต้องรับมือกับปัญหาความคาดหวังที่หลากหลาย ขัดแย้ง และเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดขึ้นจากแหล่งควบคุมและตรวจสอบจำนวนมากภายใต้ปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้บริหารภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญกับความคาดหวังต่อภาครัฐที่ปรากฏในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นกว่าในอดีต ทำให้ต้องมีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ความรับผิดชอบเชิงบริหาร” ใหม่ ที่อาจจะต้องมีความยืดหยุ่นที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพและลักษณะของงานที่กำลังปฏิบัติอยู่และสภาพแวดล้อมของงาน ในกรณีนี้ ได้ก่อให้เกิดรูปแบบพฤติกรรมของผู้บริหาร 3 รูปแบบ (เดช แปะกันทา, 2551) ได้แก่

- **รูปแบบที่ 1 ผู้บริหารแบบนักปฏิกิริยา (Reactive Administrator)** จะให้ความสนใจกับความคาดหวังของตัวเอง และหน่วยงานของพวกเขา มากกว่าสนใจการกระทำที่เกิดจากความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงไป (หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคาดคะเน) โดยพวกเขาเลือกที่จะรอคอยและเฝ้าดูว่าอะไรจะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่เท่านั้น

- **รูปแบบที่ 2 ผู้บริหารแบบนักปรับตัว (Adaptive Administrator)** จะให้ความสำคัญกับการประเมินสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น และคาดคะเนเพื่อลดความสูญเสียที่จะติดตามมา โดยสถานการณ์ที่ผู้บริหารประเภทนี้จะต้องเผชิญมาจากการรวมตัวกันของความคาดหวัง และสภาวะการณ์เฉพาะพิเศษภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้ จะทำให้ผู้บริหารภาครัฐตกอยู่ในสภาพของปัญหาที่จะต้องหาวิธีดำเนินการแก้ไขให้เป็นผลสำเร็จ
- **รูปแบบที่ 3 ผู้บริหารแบบนักยุทธศาสตร์ (Strategic Administrator)** มองว่างานของพวกเขาจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องและรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อช่วยสร้างและกำหนดสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งองค์กรของตนจะต้องประสบในอนาคต

รูปแบบทั้งสามของผู้บริหารภาครัฐภายใต้กระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่สะท้อนรูปแบบความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้บริหารภาครัฐที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อน เริ่มตั้งแต่ผู้บริหารประเภทคอยปัญหาให้เกิดขึ้นก่อนแล้วจึงหาทางแก้ไขปัญหา ผู้บริหารประเภทคอยคาดคะเนสถานการณ์ และปรับตัวเพื่อแก้ปัญหา ไปจนถึงผู้บริหารประเภทวางแผนระยะยาวเอาไว้ล่วงหน้า ในการเลือกใช้ประเภทนักบริหารดังกล่าวข้างต้นเราจะพบว่าผู้บริหารภาครัฐจะต้องเผชิญกับทางเลือกตั้งแต่การเตรียมเพื่อควบคุมความเสียหาย ไปจนถึงการกำหนดสถานการณ์ และความคาดหวัง ซึ่งพวกเขาและหน่วยงานจะต้องประสบ ซึ่งทางเลือกตามบทบาทของผู้บริหารแต่ละรูปแบบเหล่านี้จะสอดคล้องกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวัง (Expectation) กับ ความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้บริหารภาครัฐ ซึ่งเขาสามารถเลือกแบบใดก็ได้รูปแบบพฤติกรรมที่คาดหวัง ซึ่งเกิดขึ้นตามประเภทของความรับผิดชอบที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้ (Romzek and Dubnick, 1987; 1994; Sudhipongpracha, 2011; Sudhipongpracha and Achakorn, 2012)

- **ความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Accountability)** ในกรณีนี้ เป็นความต้องการพฤติกรรมที่คาดหวังแบบ “การยินยอมเชื่อฟัง (Obedience)” ซึ่งความสำเร็จจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นงานประจำวันง่าย ๆ ไม่จำเป็นต้องอาศัยดุลยพินิจ ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้รับจึงเกิดจากการจัดการตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
- **ความรับผิดชอบตามกฎหมาย (Legal Accountability)** ต้องการพฤติกรรมที่เรียกว่า “พันธะผูกพัน (Obligation)” อันเป็นงานอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่มีการใช้ดุลยพินิจได้บ้าง โดยการตัดสินใจภายใต้กรณีเฉพาะหนึ่ง ๆ ตามเงื่อนไขของตัวบทกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้

- **ความรับผิดชอบทางด้านการเมือง (Political Accountability)** มีพฤติกรรมที่คาดหวัง คือ “การตอบสนอง (Responsiveness)” โดยอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นงานแบบประจำวันน้อยลง ต้องอาศัยการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจมากขึ้น โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร เอาไว้ให้จำนวนหนึ่ง แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดและแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการตอบสนอง (Responsiveness) โดยอาศัยกลไกความรับผิดชอบทางการเมือง
- **ความรับผิดชอบทางด้านวิชาชีพ (Professional Accountability)** ก่อให้เกิดพฤติกรรมแบบ “หน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility)” ซึ่งตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่มีชั่วโมงประจำวัน มีความสลับซับซ้อน ทำให้เกิดคุณค่าและบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้เชี่ยวชาญเพิ่มมากขึ้น พฤติกรรมในด้านความรับผิดชอบถือว่าเป็นมาตรฐาน โดยมีบรรทัดฐานการใช้ความเคารพในฐานะเป็นนักบริหารหรือหน่วยงานของผู้เชี่ยวชาญ

ปลายทศวรรษที่ 1980 แนวคิดการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนถูกตั้งคำถามอย่างมากในขณะเดียวกันก็เกิดกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐขึ้นมาคือ “การจัดการภาครัฐใหม่” (New Public Management : NPM)” อันเป็นแนวคิดที่ส่งเสริมให้ภาครัฐบาลและเอกชนมีแนวทางการบริหารคล้ายกัน ประการหนึ่ง คือ ยึดถือบรรทัดฐานเชิงพฤติกรรม และการปฏิบัติเชิงเศรษฐกิจแบบเดียวกัน และหนึ่งในกระแสการเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าวก็คือ “นโยบายการประเมินผลการปฏิบัติงานแห่งชาติ (National Performance Review)” ของรองประธานาธิบดี Al Gore ซึ่งต้องการสร้างหน่วยงานบริหารรูปแบบใหม่ให้มีโครงสร้างแบบ ผู้ประกอบการของบริษัท (Corporate-style, Entrepreneurial Structure)

สำหรับประโยชน์และคุณูปการที่แนวความคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบ” ได้เกิดขึ้นและพัฒนาในการศึกษาการบริหารกิจการสาธารณะ (Public Affairs Management) มาสู่การปฏิบัติราชการในสังคมไทย ถือว่าการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้นับว่ามีประโยชน์ต่อการสร้างเสริมคุณภาพ คุณค่า และความเป็นธรรมทางสังคมให้เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การศึกษาประเด็น “ความรับผิดชอบ” ในการบริหารงานท้องถิ่นจึงอาจสรุปให้เห็นถึงคุณูปการได้ดังต่อไปนี้

- **ประการที่ 1** เป็นการเพิ่มพูนทัศนคติที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นของประเด็น “ความรับผิดชอบ (Accountability)” ต่อสาธารณะ มากกว่าความคิดที่คับแคบจากมุมมองของนักการเมืองหัวเก่าและข้าราชการอนุรักษนิยมที่ยังเคยชินและยึดติดอยู่กับการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จและแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งในกรณีของสังคมการเมืองไทยต้องยอมรับกันว่า

ประเด็นเรื่อง “ความรับผิดชอบ” ของทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำยังคงเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยกันอยู่ตลอดมา

- **ประการที่ 2** ทำให้ตระหนักและระมัดระวังในการนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบธุรกิจ และเศรษฐกิจการตลาดมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการในภาครัฐกิจ (Public Administration) เพราะอาจทำให้ประเด็นเรื่อง “ความรับผิดชอบ” ถูกมองข้าม และลดความสำคัญลงไป ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายต่อการบริหารกิจการสาธารณะและการเมืองทั้งระบบในระยะยาว ทั้งนี้เราคงไม่สามารถปฏิเสธแนวคิดที่มีคุณค่าและมีประโยชน์ในภาคธุรกิจเอกชน แต่จะทำอย่างไรให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพพร้อม ๆ กับการรักษาความเสมอภาค ความเป็นธรรม และมีทำให้ผลประโยชน์สาธารณะถูกทำลาย หรือตกอยู่ภายใต้การครอบงำ โดยปราศจากการตรวจสอบและควบคุมจากแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบ” ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งการบริหารจัดการของทั้งภาครัฐกิจและภาคธุรกิจเข้ามาใกล้ชิดกันและมีพรมแดนทับซ้อนกันมากขึ้นย่อมจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น
- **ประการที่ 3** ความรับผิดชอบในเชิงคุณธรรมและจริยธรรมทางวิชาชีพ (Professional and Moral Accountability) ถือว่าเป็นความรับผิดชอบประเภทที่กำลังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่อย่างมาก ทั้งนี้ เพราะเป็นเรื่องจิตสำนึกและคุณธรรมส่วนบุคคลมากกว่าความรับผิดชอบในด้านอื่น ๆ ที่ยังมีมาตรการควบคุมได้ชัดเจน โดยเฉพาะในสังคมกำลังพัฒนาที่คนส่วนใหญ่ยังยากจน และมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันสูง ทำให้เกิดแนวคิดและกฎหมายในการป้องกันคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ ความไม่เป็นธรรมจากนักวิชาชีพ ผู้ประกอบการทางการค้า และอุตสาหกรรมทั้งหลายที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบในแทบทุกด้าน ท่ามกลางสภาพเศรษฐกิจสังคมกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้คนทั่วไปละเลยมองข้ามและลดความสำคัญในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบในเชิงคุณธรรมทางวิชาชีพทำให้สังคมขาดดุลยภาพ ไม่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและการบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) ในกรณีของไทยถือว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งอยู่ในข่ายที่ต้องหันมาพิจารณาทบทวนเรื่องความรับผิดชอบในเชิงคุณธรรมของวิชาชีพ การประกอบการธุรกิจให้มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีแพทย์ผ่าตัดรักษาคนไข้โดยประมาททำให้เสียชีวิตหรือพิการ ที่มีข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ถือเป็นปัญหาในแง่ของความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน ยังไม่นับการรวมภาษีโครงการของรัฐ การปฏิบัติราชการของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐที่ละเลย หรือขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน ชุมชน และสังคมส่วนรวมที่ยังมีอยู่มากในสังคมการเมืองไทย

- **ประการที่ 4** นโยบายของรัฐกับความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนร่วมถือเป็นคุณูปการที่สำคัญที่ได้รับจากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็น “ความรับผิดชอบต่อ (Accountability)” ทั้งนี้ เพราะในสังคมประชาธิปไตยย่อมต้องมีการแข่งขันและการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ในทางนโยบาย โดยมีประชาชนเป็นลูกค้า ผู้รับบริการ หรือผู้ชม ซึ่งแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะถือว่าประชาธิปไตยคือพลเมืองเจ้าของอำนาจที่แท้จริง เป็นผู้เสียภาษี เป็นเจ้าของงบประมาณ และเป็นผู้กำหนดตัวผู้ปกครอง ผู้บริหารประเทศ ทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ (แม้ว่าจะเป็นการกระทำโดยทางอ้อมก็ตาม) ประเด็นสำคัญก็คือ การติดตามตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลถือว่ามีความจำเป็นต่อประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อ เพราะหากรัฐบาลซึ่งได้เสียงคะแนนนิยมอย่างมั่นคงเป็นปีกแผ่นมากเท่าใดก็ยิ่งควรจะต้องมีการติดตามตรวจสอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะภายใต้บริบททางสังคมการเมืองไทยที่ทุกคนยังคงเรียกหาความถูกต้องยุติธรรม การตรวจสอบถ่วงดุล และความรับผิดชอบต่อ (Accountability) อยู่ตลอดเวลา

กล่าวโดยสรุป “ความรับผิดชอบต่อ” เป็นประเด็นปัญหาในเชิงคุณค่าจริยธรรมและคุณธรรมในทางบริหารกิจการสาธารณะ (Public Affairs Management) และถือว่าเป็นปรอทหรือเครื่องชี้วัดผลสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐได้อย่างดีประการหนึ่งอันจะมองข้ามไปไม่ได้ และยังสังคมเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและวัตถุมากเท่าใดการตรวจสอบความรับผิดชอบต่อองค์กรภาครัฐทั้งในแง่ของวิธีการปฏิบัติ ผลการปฏิบัติ และความเหมาะสมสอดคล้องดังกล่าว จึงถือว่ายังมีความจำเป็นอยู่เสมอ

โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

รูปแบบโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีรูปแบบคือ 1) แบบสภา – นายกเทศมนตรี (Council – Mayor Form) และ 2) แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor Form) รายละเอียดของรูปแบบมีดังนี้ (หจวณ ชูเพ็ญ, 2552) คือ

รูปแบบการบริหารงานแบบสภา-นายกเทศมนตรี (Council – Mayor Form)

รูปแบบการบริหารงานแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council – mayor Form) ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภาซึ่งอำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา คณะเทศมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยทางอ้อมด้วย สภาเทศบาลเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาลมีอำนาจสูงสุด การปกครองแบบนี้มีโครงสร้างที่แบ่งอำนาจออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายสภา (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) โดยฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ ทำหน้าที่ด้านการออกกฎหมายโดยตรง

หากจะพิจารณากันในรายละเอียดแล้ว อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจในการออกกฎหมายโดยตรง หรือให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไป พิจารณาทบทวนใหม่เท่านั้นหากสภายังคงยืนยันในมติเดิมด้วยคะแนนเสียงที่มากเป็นพิเศษแล้ว ฝ่ายบริหารก็จำเป็นต้องยอมให้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวที่ได้รับการยืนยันจากสภาท้องถิ่นได้

ข้อดี ของรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายสภามีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร ป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต ด้วยการที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อสภา เนื่องจากฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งจากฝ่ายสภา ส่วนข้อเสียคือฝ่ายสภามีอำนาจมากจนในบางครั้งทำให้ฝ่ายบริหารขาดเสถียรภาพในการบริหารงาน เนื่องจากฝ่ายบริหารจะต้องขอเสียงสนับสนุนจากฝ่ายสภาทำให้ฝ่ายสภาสามารถใช้อิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารได้ การบริหารตามหลักการอาจจะไม่เกิดผลสัมฤทธิ์

รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor Form)

รูปแบบนี้เป็นผลมาจากการที่มีการเติบโตการเมืองมากขึ้น การพัฒนาด้านต่างๆ รวมทั้งการอุตสาหกรรมได้ขยายตัวในเขตเมืองมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมรวมทั้งแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ(The Weak-mayor form) ที่ฝ่ายบริหารทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้เริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้นโดยเฉพาะยิ่งทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่ ในการคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร ในขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่นๆ มาจากการเลือกตั้งแต่มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้นายกเทศตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภารวมทั้งกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้

ภายใต้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ งานของฝ่ายสภานิติบัญญัติอาจจะมีน้อยลงและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนเทศมนตรีในทางปฏิบัติจะมีการปรับเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบของการแต่งตั้งตำแหน่ง “รอง” เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมาที่อาจเรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรีหน้าที่ของ CAO แต่ละคนในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน แต่จุดที่เหมือนกัน ได้แก่ การจัดการด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดระบบ CAO ขึ้นมา ช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทเวลาในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองได้มากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวความคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ เป็นต้นว่าผลักดัน

การขอรับรองเสียงต่างๆ จากสภา รวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนในพื้นที่ และต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้นๆ จนถึงในระดับรัฐและระดับประเทศ

ในประเทศไทย เมืองที่ใช้ระบบนี้ในช่วงแรกมีเพียงกรุงเทพมหานคร โดยสภากรุงเทพมหานครและฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการหรือผู้ว่าการกรุงเทพมหานครฯ มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกแบบได้ใช้ระบบนี้ โดยหลักการแล้ว ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหรือมีความเข้มแข็งมากจะมีอำนาจอย่างน้อยใน 3 ประการ ได้แก่

- **หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล (Appointment Power)** กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง ถอดถอน ให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากองค์กรอื่นใด เช่น รัฐบาลหรือฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การโยกย้าย สับเปลี่ยน ให้คุณ ให้โทษแก่ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ มีข้อจำกัดอยู่เพียงไม่กี่ประการเท่านั้น เช่น การตรวจสอบเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางหรือการตรวจสอบโดยระบบศาล เป็นต้น
- **หัวหน้าฝ่ายบริหารควรมีอำนาจในการจัดงบประมาณ (Budgetary Power)** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นอิสระจากการวิ่งเต้น (Lobby) ของฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจงบประมาณทั้งหมดต้องอยู่ที่ฝ่ายบริหาร และหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้ มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ก่อนที่จะนำร่างงบประมาณประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภา หากหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณอย่างเต็มที่แล้ว อาจทำให้งบประมาณที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบายของตนที่หาเสียงไว้กับประชาชน ดังนั้น เงินงบประมาณจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง อำนาจในการจัดทำงบประมาณ นับเป็นปรากฏการณ์แรกๆ ที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำได้อย่างเต็มที่ หากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณโดยต้องพึ่งพาการสนับสนุนสภามากเกินไปแล้ว ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถบริหารนโยบายได้ครบถ้วนดังที่ตั้งใจไว้
- **หัวหน้าฝ่ายบริหารควรมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย (Veto Power)** กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยับยั้งหรือชะลอกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากฝ่ายบริหารเห็นว่ากฎหมายดังกล่าว อาจส่งผลให้การทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปด้วยความไม่สะดวกหรือยากต่อการปฏิบัติ การให้อำนาจในลักษณะ

ดังกล่าวนี้ เป็นการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร ในการเข้าครอบงำการทำหน้าที่ของฝ่ายสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย นอกจากนี้ สภาพการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารไม่ ขึ้นอยู่กับการกระทำของฝ่ายสภา เช่น ในเทศบาลไทยไทยในอดีตที่ใช้ระบบคณะเทศมนตรี ซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง ซึ่งเห็นได้ว่าการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของฝ่ายสภา ดังนั้น ฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง จำเป็นต้องมีเสถียรภาพใน การบริหาร ไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงสนับสนุนต่อไปได้ จึงจะเรียกว่าเป็นฝ่ายบริหารเข้มแข็งอย่างแท้จริง ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้ด้วยเช่นกันเพราะหากฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาได้ในขณะที่ฝ่ายสภาไม่สามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ก็อาจทำให้เกิดเผด็จการโดยฝ่ายบริหารขึ้นได้ ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารจึงออกมาในรูปแบบอื่น เช่น การถ่วงดุลกันด้วยการไม่ผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้ฝ่ายบริหารทำงานได้ไม่สะดวกนัก หรือ การตรวจสอบของฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหารโดยระบบคณะกรรมการหรือการตั้งกระทู้ถามในสภา เป็นต้น

ทั้งนี้ ข้อดีของรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง คือ ทำให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็งส่งผลให้นโยบายของฝ่ายบริหารประสบความสำเร็จได้โดยง่าย เนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งก็ย่อมจะทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานของท้องถิ่นแต่เพียงองค์กรเดียว ลักษณะของอำนาจมีการรวมตัวอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกระทำได้ง่ายโดยคำสั่งของผู้บริหารการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งจะทำให้การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้นไม่สลับซับซ้อน

ข้อเสียของรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง คือ ทำให้ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถทำการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้มากนัก เพราะอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงมีโอกาสที่ทำให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจเกินขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เช่น ทุจริตคอร์รัปชัน ในระบบอุปถัมภ์ ในการบริหารงานของท้องถิ่น การเล่นพรรคเล่นพวก หรือแม้แต่การทุจริตในการเลือกตั้งในสมัยหน้าก็อาจเป็นไปได้

นอกจากนี้ รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งยังอาจทำให้ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพราะอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดขั้นสุดท้ายอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น การใช้อำนาจของ

ผู้บริหารจึงไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนในท้องถิ่นมากนัก อีกทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคานอำนาจก็มีน้อย จึงเป็นการง่ายที่ประชาชนในท้องถิ่นจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจมีส่วนร่วมแต่เป็นการมีส่วนร่วมในทางพิธีการเท่านั้น หากใช้สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การบริหารท้องถิ่นภายใต้กระแสการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในต่างประเทศ

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นของหลายประเทศได้เปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญหลายแนวทางที่สำคัญซึ่งได้แก่ การขยายตัวของชนบทเป็นเมือง (Urbanization) กระแสโลกาภิวัตน์ กระบวนการของการขยายตัวเป็นเมืองอย่างเมืองในยุโรป (Europeanization) การเกิดขึ้นของความต้องการอิสระและมีส่วนร่วมแบบใหม่จากภาคเอกชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น (ที่มีมิติของ “การบริหาร” กว้างกว่า “การปกครอง”) การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนี้ล้วนส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างมาก นักวิชาการชื่อ Goldsmith ได้เสนอบทวิเคราะห์จากกรณีของหลายชาติโดยเปรียบเทียบให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่างๆ ทั้งทางแนวดิ่งซึ่งก็คือระหว่างรัฐบาลหลายระดับชั้นและทางแนวนอนซึ่งก็คือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกัน โดยทุกประการเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นความท้าทายในการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างมาก

ความสลับซับซ้อนของความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน รัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประชาชนโดยลำพังหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในประเทศสวีเดน เดนมาร์ก สหราชอาณาจักร เยอรมนี และกลุ่มประเทศนอร์ดิกมีประเพณีอันยาวนานและเข้มแข็งในทางปฏิบัติ (*De Facto*) ในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่ในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี โปแลนด์ และเนเธอร์แลนด์นั้นเพิ่งเริ่มมีการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายตัวของภาระหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น (Denters and Rose, 2005)

แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ แต่แทบทุกประเทศได้ให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสนับสนุนการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการมอบสิทธิให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น (Local Ordinances) ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมายของประเทศ แต่มีข้อยกเว้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งอำนาจของท้องถิ่นนั้นได้รับการันตีโดยบางมลรัฐอย่างเต็มที่ อาทิเช่น มลรัฐ Texas, มลรัฐ Tennessee เป็นต้น ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าขณะนี้ในหลาย ๆ ประเทศนั้น รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจอย่างแท้จริงในการริเริ่มความพยายามในการจัดการปัญหาของท้องถิ่นแบบผสมผสานและร่วมมือกับหน่วยอื่น(รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ

และองค์การมหาชน) ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งที่สุดแล้วจะก่อให้เกิดอำนาจบริหารที่มากกว่าบทบาทของการเป็นเพียงผู้ให้และผู้ผลิตบริการสาธารณะที่ระบุหรือกำหนดโดยรัฐบาลกลาง

จากประสบการณ์การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ เราสามารถกล่าวได้ว่าแนวโน้มของการบริหารกิจการสาธารณะในปัจจุบัน คือ รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์นั้น ในปัจจุบันเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบการโดยตรงในการผสมผสานนโยบายพัฒนาสังคมเมืองกับนโยบายเกี่ยวกับชุมชนและมีความเป็นอิสระในการปรับปรุงนโยบายนั้นให้เข้ากับความต้องการของท้องถิ่น และอีกหนึ่งปรากฏการณ์ที่สำคัญของการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ก็คือ การที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ของท้องถิ่นดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 2.8

นอกจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ในอีกหลายๆ ประเทศนั้น รัฐบาลท้องถิ่นยังต้องแสวงหาหนทางใหม่ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งส่วนหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาการเสื่อมถอยของเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายทางการเงินในระดับชาติ และความจำเป็นต้องพัฒนาไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังถูกกระตุ้นโดยจิตสำนึกที่เพิ่มขึ้นในความรับผิดชอบต่อการอยู่ดีกินดีของชุมชน ซึ่งไม่เป็นแต่เฉพาะในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีประเพณีอันยาวนานในการกำหนดอำนาจรัฐบาลท้องถิ่นเข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่หลักการนี้ก็มีประเทศอื่นๆ ได้ดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นด้วย แม้การพัฒนาเหล่านี้จะไม่ใช่ว่าเรื่องใหม่ แต่ขอบเขตและระดับของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ก็จัดว่าเป็นเรื่องใหม่

ในทางกลับกัน ความเป็นอิสระของการปกครองตนเองของรัฐบาลท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ และออสเตรเลียจะมีข้อจำกัดกว่ามาก อันเป็นผลมาจากขนบธรรมเนียมทางการปกครองที่เรียกว่า “ไม่กระทำนอกเหนืออำนาจที่ได้รับมอบ (Ultra Vires)” ในประเทศเหล่านี้ หน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจะเน้นไปที่การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม มีข้อมูลที่น่าสนใจว่าฝ่ายบริหารของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวเพิ่งตัดสินใจที่จะมอบอำนาจในการปกครองให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของการกระจายอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหราชอาณาจักร

จาก “การปกครอง” สู่ “การบริหาร”

การเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองการปกครองจากกระบวนทัศน์แบบดั้งเดิมไปสู่กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองมากขึ้นกว่าในอดีต ความเข้าใจดั้งเดิมที่ว่า การปกครองท้องถิ่นก็คือ “สิ่งที่

สภาท้องถิ่นกระทำ” ได้เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ การตัดสินใจนโยบายสาธารณะและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ต้องตั้งอยู่ บนพื้นฐานความร่วมมือของหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ (Leach and Perry-Smith, 2001)

ท้องถิ่นในหลายประเทศได้มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานใน 2 แนวทาง คือ คือ **ประการแรก** ความพยายามในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการภายใน และสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรที่เกี่ยวข้องในการให้บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรภาคเอกชน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยหลักการสร้างเครือข่าย และข้อตกลงพันธสัญญา (Contractual Agreement)

ตารางที่ 2.8 การบริหารกิจการท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในประเทศต่างๆ

ประเทศ	ขอบเขตความรับผิดชอบ	การใช้หลักการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่	ความเป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาคเอกชน	บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น
ฝรั่งเศส	กระจายอำนาจในช่วงทศวรรษที่ 1980 และบทบาทใหม่ของเทศบาลในการผสมผสานด้านนโยบายในช่วงปี 1990	แปรรูปบริการต่างๆ ให้เอกชนดำเนินการ การก่อตัวของบริษัทผู้ให้บริการขนาดใหญ่ของเอกชน	พันธมิตรใหม่กับหุ้นส่วนเอกชน ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของสัญญา	บทบาทของนายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งในเขตเทศบาล; บทบาทภายนอกได้รับผลกระทบจากการเกิดขึ้นของชุมชนต่างๆ
อิตาลี	หลังปี 1997 การกระจายอำนาจและความตึงเครียดระหว่างพื้นที่และรัฐบาลท้องถิ่น ความโดดเด่นที่เพิ่มขึ้นของนโยบายพัฒนาเพื่อส่งเสริมให้เกิดแรงดึงดูดใจของเมือง	ยังมีพื้นที่ให้ผู้บริหารสาธารณะ รัฐบาลกลางเป็นผู้แนะนำการแปรรูปเป็นเอกชน และการบริหารโดยยึดหลักมุ่งเน้นผลงาน	สนธิสัญญาด้านอาณาเขตของผู้ประกอบการเอกชนมุ่งเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ	มีการริเริ่มการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เข้มแข็งโดยการเลือกตั้งโดยตรง
เบลเยียม	ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญในการจัดสรรภารกิจหลักๆจากระดับอื่น ๆ มายังระดับท้องถิ่น	แบบจำลององค์กรใหม่เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการผลิตงานบริการภายในท้องถิ่น	บริษัทเทศบาลซึ่งมีอิสระหน่วยงานไม่แสวงหากำไร และสภาพที่ปรึกษาอาจถูกใช้เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานจากภายนอก รัฐบาลท้องถิ่น	นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งทางอ้อม มีการอภิปรายเรื่องการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งและเป็นมืออาชีพให้กับอำนาจของนายกเทศมนตรี
เนเธอร์แลนด์	กระจายอำนาจด้วยการเพิ่มความรับผิดชอบในท้องถิ่นด้านการเคหะ การสร้างชุมชนใหม่ นโยบายทางสังคม และนโยบายทางเศรษฐกิจ	การแปรรูปเป็นเอกชน การบริหารราชการแบบเซ็นสัญญา การบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน (ส่วนหนึ่งได้รับการกระตุ้นจากรัฐบาลกลาง) การสำรวจประชากรและการออกไปอนุญาต	การพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนท้องถิ่น ภายในชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและแผนนโยบายเมือง	นายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้ง อภิปรายเรื่องการเลือกตั้งโดยตรง มีการเสริมความแข็งแกร่งให้กับตำแหน่งของผู้บริหารเมื่อเร็ว ๆ นี้ (การแบ่งสรรอำนาจ)

ตาราง 2.8 (ต่อ)

ประเทศ	ขอบเขตความรับผิดชอบ	การใช้หลักการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่	ความเป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาคเอกชน	บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น
นิวซีแลนด์	ค่อนข้างจะจำกัดอำนาจหน้าที่ มีการริเริ่มการให้อิสระเพื่อสร้างความอยู่ดีกินดีของชุมชนครั้งแรกในปี 2002	นโยบายของชาติในการยอมรับหลัก NPM ทางเลือกสำหรับการผลิตภายในท้องถิ่น การแยกตัวระหว่างฝ่ายนโยบายกับฝ่ายบริหาร การนำแผนและนโยบายทางการเงินมาใช้	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ ไม่มีความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งให้ผู้บริหารทางการเมือง ■ ไม่มีนายกเทศมนตรีรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งมาจากเลือกตั้ง
ออสเตรเลีย	เน้นที่การส่งมอบบริการ ริเริ่มการให้อิสระการดำเนินการ แต่ในประเด็นของรัฐบาลชุมชนยังเพิ่งเริ่มต้น	รัฐบาลกลางสนับสนุนหรือแนะนำให้มีการส่งมอบบริการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยหลักการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) การจัดการเชิงกลยุทธ์ ระบบการปกครองที่สามารถชี้แจงได้ การประเมินผลงาน	-	-
สหรัฐอเมริกา	ในทางปฏิบัติมีการปกครองตนเองอย่างแท้จริง แต่ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจแบบไม่จำกัด	ให้ความสนใจทฤษฎีการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) มาใช้ในบางเมือง	ระบบการบริหารรวมศูนย์ การมีส่วนร่วมระหว่างภาค รัฐเอกชนมีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> ■ การเพิ่มขึ้นของภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเพื่อลดผลกระทบของการแตกแยก ■ มีการสร้างบทบาทที่เข้มแข็งให้แก่สภาเทศบาลเพื่อเป็นช่องทางในการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน

ตาราง 2.8 (ต่อ)

ประเทศ	ขอบเขตความรับผิดชอบ	การใช้หลักการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM)	ความเป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาคเอกชน	บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น
กลุ่มสแกนดิเนเวีย	รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทเข้มแข็งมายาวนาน มีความโดดเด่นด้านการพัฒนานโยบายเพิ่มขึ้น	ปรารถนาที่จะสร้างความชัดเจนของขอบเขตระหว่างฝ่ายการเมืองและการบริหารตามเป้าหมาย บริษัทเทศบาล การแปรรูปเป็นเอกชน เกณฑ์มาตรฐาน ฯลฯ บางส่วนอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลกลาง	ภาครัฐเอกชนร่วมกัน เพื่อสร้างนโยบายพัฒนาด้านเศรษฐกิจและเป้าหมายอื่น ๆ	ทุกประเทศมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยอ้อม ยกเว้นในประเทศนอร์เวย์ที่มีการทดลองเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง
โปแลนด์	ถ่ายโอนความรับผิดชอบหลายประเภทมาสู่เทศบาลในยุคหลังคอมมิวนิสต์	ริเริ่มรูปแบบใหม่ของการจัดหาบริการ: บริษัทเทศบาล การแปรรูปเป็นเอกชน ฯลฯ การร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)	เปลี่ยนจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรงไปสู่การวางแผนกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น	เพิ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (มักถูกตรวจสอบโดยเสียงส่วนใหญ่ในสภา) พยายามสร้างความเข้มแข็งให้นายกเทศมนตรีเมื่อต้องเผชิญหน้ากับสภา
เยอรมนี	รัฐบาลท้องถิ่นแต่เดิมนั้นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ร่วมกับรัฐบาลในระดับอื่น ;ไม่มีการกระจายอำนาจระดับพื้นฐาน	การแปรรูปเป็นเอกชนและมีสัญญาจ้างเหมาการส่งมอบและผลิตงานบริการ ให้ความสำคัญกับลูกค้ามากขึ้น การส่งเสริมการแยกตัวระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร การสร้างความเป็นสถาบัน ให้กับการกำหนดมาตรฐาน	ร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ -เอกชน ในการวางแผนชุมชน สิทธิประโยชน์ และให้บริการทางวัฒนธรรมและสังคม	รับรูปแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง (เลือกตั้งโดยตรง) หลังการรวมประเทศ

ตาราง 2.8 (ต่อ)

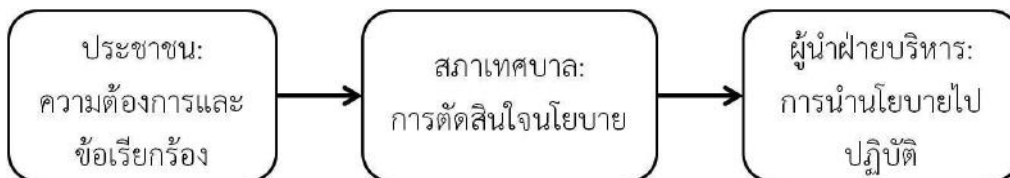
ประเทศ	ขอบเขตความรับผิดชอบ	การใช้หลักการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM)	ความเป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาคเอกชน	บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น
สวีเดน แลนด์	ไม่มีการกระจายอำนาจอีกต่อไปในระบบ ที่มีการกระจายอำนาจสูงอยู่แล้ว	รับหลักการเรื่องการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) แม้จะไม่ใช่องค์ ประกอบที่สำคัญที่สุดของการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีมาตรฐานขั้นต่ำระดับชาติสำหรับบริการต่าง ๆ	หุ้นส่วนระหว่างรัฐ- เอกชนในการจัดหา และส่งมอบบริการ ขยายความมีส่วนร่วมให้กับบุคคลที่ 3 ในการบริการเชิงสังคม และชุมชน	นายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งโดยตรงถูกควบคุมตามระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ความพยายามจะเพิ่มความรับผิดชอบมากขึ้น มีแนวโน้มจะสร้างความเป็นมืออาชีพให้นายกเทศมนตรี
สหราชอาณาจักร	ให้ความสำคัญกับการจัดบริการโดยหน่วยงานท้องถิ่นที่มีได้มาจากการเลือกตั้งมากขึ้นเปิดช่องให้รัฐบาลท้องถิ่นแตกตัวออกไปมากขึ้น	กระตุ้นให้มีการเซ็นสัญญาหรือการแปรรูปให้เอกชนจัดหาและผลิตบริการ การกระจายอำนาจไปสู่หน่วย งานบริการ และมาตรการการจัดการใหม่ (NPM)	การเปิดช่องให้มีการแตกตัวขององค์การทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมงานเพื่อแก้ปัญหาาร่วมต่างๆ	มีหลายทางเลือกสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในการสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริหารหนทางหนึ่งได้แก่การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงและโดยทำอ้อม

ที่มีเป้าหมายและตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน **ประการที่สอง** ที่ปรากฏในหลายประเทศก็คือความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารท้องถิ่น การริเริ่มการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งขึ้นนี้มีหลายรูปแบบ แม้จะยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของฝ่ายบริหารในท้องถิ่น แต่เราก็สามารถสรุปแรงจูงใจในการสร้างความเข้มแข็งให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้ 3 ประการคือ

- การสร้างความเข้มแข็งให้ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในตำแหน่งนายกเทศมนตรีถูกพิจารณาว่าเป็นทางแก้ไขความเลวร้ายของการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ
- ผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้มแข็งและรูปแบบอื่นๆ ของภาวะผู้นำที่เข้มแข็งเป็นที่ปรารถนาเพราะจะช่วยให้เกิดการตัดสินใจที่ได้ดีขาดและมีประสิทธิภาพในการนำชุมชน และเพื่อสร้างระบบการบริหารเมืองให้สำเร็จ
- ผู้ให้การสนับสนุนการปฏิรูป โดยเฉพาะเมื่อหมายถึงผู้ที่เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีความเชื่อว่าตนจะได้รับผลประโยชน์ทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของผลประโยชน์สาธารณะและมีผู้มาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่นมากขึ้น พร้อมกับการมีกลไกตรวจสอบความรับผิดชอบของผู้บริหารได้ชัดเจนมากขึ้นด้วย

พลวัตของประชาธิปไตยท้องถิ่นในปัจจุบัน

การเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลสู่การปกครองมีความเกี่ยวพันอย่างชัดเจนกับธรรมชาติของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น แต่เดิมนั้นการพยายามทำความเข้าใจประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นจะต้องเน้นไปที่บทบาทของการเลือกตั้งสมาชิกสภาโดยตรง สภาถูกเข้าใจว่าเป็นส่วนเชื่อมสำคัญตามที่ Dearlove (1973) เคยเรียกว่าแบบจำลองประชาธิปไตยแบบ “สายการบังคับบัญชาที่มาจากการเลือกตั้ง” (ภาพที่ 2.2) ในแบบจำลองง่ายๆ และโปร่งใสนี้ สภามีตำแหน่งเป็นแกนในประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและสมาชิกสภาเป็นตัวแทนประชาชน และมีหน้าที่รับผิดชอบในการแปลทรัพยากร (ความต้องการและข้อเรียกร้องอื่น ๆ) ป้อนระบบสู่ท้องถิ่นเข้าสู่การตัดสินใจทางอำนาจ ซึ่งในทฤษฎีเป็นการชี้้นำการกระทำและกิจกรรมของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 2.2 สายการบังคับบัญชาของประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Dearlove, 1973)

นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ในปัจจุบันได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความตกต่ำของความสัมพันธ์ของรูปแบบการเลือกตั้งแบบเดิมและรูปแบบอิงกับพรรคของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองในหลายแง่มุม มองประสบการณ์ของท้องถิ่นในหลายประเทศได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงแนวโน้มนี้ได้พ้น ผู้ออกเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ(ต่ำกว่าร้อยละ 50) ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและสวิตเซอร์แลนด์ ในหลายประเทศยุโรปตะวันตก เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์และนอร์เวย์ เป็นต้น ก็มีแนวโน้มผู้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาลดลงอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นไปได้ว่าประชาชนมีแนวโน้มในการแสวงหาทางเลือกอื่นในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่นๆ นอกเหนือจากช่องทางการเลือกตั้ง ข้อสังเกตที่สำคัญคือ แนวโน้มดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่เกิดขบวนการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงและการลดอิทธิพลของสภาในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ความต้องการความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของภาคประชาชนที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังขบวนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุที่ประชาชนต้องการช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการงบประมาณและนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะผ่านการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลท้องถิ่นหรือผ่านกระบวนการตัดสินใจร่วมกันหรือจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบการปฏิรูปที่พบในประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส และออสเตรเลียนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ด้วยการริเริ่มประชาธิปไตยแบบการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงชี้ขาดหรือประชารับรอง (Plebiscite หรือความหมายในปัจจุบันคือ Referendum)

แต่อย่างไรก็ตาม ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบประชารับรองก็มีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละบริบทการเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศเยอรมนี ผลของการทำประชามติหรือประชารับรองถือเป็นที่สุดสุดของกระบวนการทางกฎหมายจึงทำให้การปฏิรูปมีลักษณะโดดเด่น แท้ที่จริงแล้ว การทำประชามตินั้นถือกำเนิดขึ้นจากระบอบประชาธิปไตยทางตรงในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในกรณีอื่นๆ เช่น กระบวนการลงประชามติในประเทศอิตาลีและเบลเยียมนั้นเป็นการให้คำแนะนำต่อรัฐบาลมากกว่าเป็นการชี้ขาดทางกฎหมาย นอกเหนือจากนี้ หลายประเทศก็พยายามรักษามาตรฐานและความเชื่อมั่นของประชาชนด้วยการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในการให้บริการสาธารณะ

นอกจากการปฏิรูปเหล่านี้ บางประเทศยังมีการทบทวนบทบาทของสภาที่ได้รับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ดังเช่นกรณีประเทศฝรั่งเศสซึ่งไม่มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสภาท้องถิ่น ในประเทศเบลเยียมมีความพยายามมอบอำนาจที่มีมาแต่ดั้งเดิมให้แก่สภาท้องถิ่น ซึ่งต่างจากประเทศอิตาลี

ที่การปฏิรูปเกิดขึ้นในทิศทางที่ลดความสำคัญของอำนาจสภาเพื่อส่งเสริมนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง ในประเทศอื่น อิทธิพลของสภาท้องถิ่นมีการเสื่อมถอยอย่างชัดเจน เนื่องจากการเริ่มระบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง หรือมีการปรับเปลี่ยนให้ปฏิบัติหน้าที่ 2 ด้าน คือ การเป็นตัวแทนของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังเช่นกรณีรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสหราชอาณาจักร

การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านจากโครงสร้างภาครัฐแบบดั้งเดิมไปสู่โครงสร้างตามกระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นฐาน กลไกการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์แนวใหม่กำลังเริ่มสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์อันจะนำไปสู่การให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพและความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปภาครัฐตามกระบวนทัศน์แนวใหม่ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ซับซ้อน อาทิเช่น ความขัดแย้งที่เป็นไปได้ระหว่างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบดั้งเดิม (การเลือกตั้ง) และกลไกการมีส่วนร่วมรูปแบบใหม่ ในประเด็นความขัดแย้งดังกล่าว Lonughlin (1999) ได้กล่าวว่า “ความคิดมากมายจำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในความเป็นสถาบันเพื่อทำให้เกิดผลสำเร็จ และเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างการเป็นตัวแทนทั้ง 2 ประเภท”

กล่าวในอีกนัยหนึ่งคือ กลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนรูปแบบใหม่จะมีวัตถุประสงค์ที่จำเพาะเจาะจงและมีลักษณะที่หลากหลาย ในขณะที่กระบวนกรเลือกตั้ง หรือ กลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีโครงสร้างและระเบียบขั้นตอนที่เข้าใจง่ายและเป็นสากล บริบทสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจากในส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและภาครัฐในท้องถิ่นมีความแตกต่างไปด้วย โดยไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่าการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนกรทางการเมืองการปกครองได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ ช่องทางการมีส่วนร่วมใหม่นี้ยังมีเป้าหมายเฉพาะกลุ่ม ไม่ว่าจะนิยามด้วยเขตแดนดังเช่นในกรณีของสภาในลแวกที่อยู่อาศัย หรือด้วยหน้าที่ดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการโรงเรียนของประเทศตะวันตกหลายประเทศ

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของแผนงานวิจัยนี้ โดยประกอบไปด้วยแหล่งข้อมูล แผนแบบตัวอย่าง ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งรายละเอียดในแต่ละประเด็นมีดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วยแหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) และแหล่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. แหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) คือ กลุ่มเป้าหมายซึ่งประกอบไปด้วย (1) ประชาชนทั่วไป (2) ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น (3) ผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (4) พนักงานส่วนท้องถิ่น และ (5) ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนี้จะให้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของระบบการปกครองในปัจจุบัน และข้อมูลที่สำคัญสำหรับการพัฒนาตัวแบบการปกครองท้องถิ่น (Local Government Prototype) ตลอดจนประเด็นที่จำเป็นต้องคำนึงถึงในการเตรียมความพร้อมประชาชนและสมาชิกของทุกภาคส่วนในสังคมเพื่อรองรับการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 และ 3 ของแผนงานวิจัยนี้

2. แหล่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของแผนงานวิจัยนี้ อาทิเช่น ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ ข้อมูลเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ข้อมูลเงินภาษีแบ่ง ข้อมูลเงินอุดหนุนที่ได้รับจากภาครัฐ งบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาเศรษฐกิจ ผลการดำเนินงานในทั้ง 3 ด้านซึ่งพิจารณาจากอัตราการเจ็บป่วย ภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน จำนวนประชากร จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิส่วนใหญ่จะใช้สำหรับตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2

แผนแบบตัวอย่าง

แผนแบบตัวอย่างที่จะทำให้ได้กลุ่มเป้าหมายทั้ง 5 กลุ่มซึ่งเป็นที่มาของข้อมูลชั้นปฐมภูมิเพื่อใช้ในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 และ 3 ของแผนงานวิจัยนี้ จะเริ่มต้นด้วยการเลือกจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค ได้แก่ จ.เชียงใหม่ จ. ขอนแก่น จ. สงขลา และ จ. ชลบุรี (ตารางที่ 3.1)

จากแต่ละจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยจะทำการแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ ออกเป็น 2 ประเภท คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นจะดำเนินการโดยใช้วิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stages sampling) รายละเอียดในแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

- **ขั้นตอนที่ 1** จากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่าง (ซึ่งเรียกว่า “ชั้นภูมิ”) คณะผู้วิจัยจะทำการแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยพิจารณาจากเม็ดเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่รวมเงินอุดหนุน จากนั้นสำหรับแต่ละชั้นภูมิ คณะผู้วิจัยจะทำการสุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นรางวัลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาประเภทละ 1 แห่ง ซึ่งจะทำให้ได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลในแต่ละจังหวัดเป็นจำนวน 6 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาล 3 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง ซึ่งจะได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างเป็นจำนวนทั้งสิ้น 24 แห่ง

- **ขั้นตอนที่ 2** จากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุ่มได้ในขั้นตอนที่ 1 ในส่วนที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้วิจัยจะเจาะจงเลือกหมู่บ้านที่เป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลและเลือกหมู่บ้านอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอีก 3 หมู่บ้านโดยการจับสลากสุ่ม หลังจากนั้น คณะผู้วิจัยจะทำการสุ่มครัวเรือนตัวอย่าง จำนวนหมู่บ้านละ 25 ครัวเรือน ในทำนองเดียวกัน คณะผู้วิจัยจะทำการสุ่มครัวเรือนตัวอย่างโดยใช้หลัก Cluster Sampling สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากขั้นตอนที่ 2 จะให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความหมายและมุมมองที่ประชาชนมีต่อการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเพื่อใช้ในการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1

- **ขั้นตอนที่ 3** จากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 คณะผู้วิจัยจะทำการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังจะทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายก รองนายก และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ รวมทั้งทำการสัมภาษณ์ข้าราชการใน

สังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคด้วย โดยข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ 3 จะช่วยในการวิเคราะห์เพื่อตอบ
วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3

ตารางที่ 3.1 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นตัวอย่างในการศึกษา

จังหวัด	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทในจังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่าง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็น ตัวอย่าง
เชียงใหม่	องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 93 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 113 แห่ง	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา เทศบาลตำบลเชิงดอย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง
ชลบุรี	องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 29 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 58 แห่ง	องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองบ้านบึง เทศบาลตำบลบางพระ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองแก้ว
ขอนแก่น	องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 62 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 158 แห่ง	องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองชุมแพ เทศบาลตำบลสีชมพู องค์การบริหารส่วนตำบลโนนข่า
สงขลา	องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 8 แห่ง เทศบาลตำบล 27 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 103 แห่ง	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เทศบาลนครสงขลา เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลตำบลปรีก องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน

สำหรับรูปแบบแผนการศึกษา คณะวิจัยจะใช้แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) ในการสกัดเอาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่พลเมืองและการปกครองท้องถิ่นของ “กลุ่มผู้มีหน้าที่โดยตรงในการให้บริการสาธารณะ” ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการทั้งในหน่วยงานภูมิภาคและในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ “กลุ่มผู้รับบริการและเจ้าของทรัพยากรในชุมชน” ได้แก่ ประชาชนและภาคประชาสังคม หลังจากได้ข้อมูลดังกล่าวแล้ว คณะวิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบความรู้และความเข้าใจของประชาชนทั้งสองกลุ่มในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นตัวอย่าง

ตัวแปรและตัวชี้วัด

จากกรอบแนวคิดในการศึกษา ตัวแปรหลักของแผนงานวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 3 ตัวแปร คือ (1) ความรู้และความเข้าใจของประชาชนทุกภาคส่วนในการปฏิรูปภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (2) ประสิทธิภาพของโครงสร้างและระบบการเงินการคลังท้องถิ่นในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนท้องถิ่น และ (3) ความชัดเจนและเหมาะสมของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและกลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละตัวแปรมีตัวชี้วัดดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 รายละเอียดตัวแปร ตัวชี้วัด และผู้ให้ข้อมูลหลักของแผนงานวิจัย

ตัวแปร	ตัวชี้วัด (Indicators)	ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants)
ตัวแปรที่ 1: ความรู้และความเข้าใจของประชาชนทุกภาคส่วนในการปฏิรูปภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none">ระดับความรู้และความเข้าใจของภาคประชาชนต่อความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในด้านการศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนระดับความรู้และความเข้าใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตน บุคลากรในที่นี้ ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none">ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวแทนภาคประชาชนผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ เช่น ประธานชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวชี้วัด (Indicators)	ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants)
<p>ตัวแปรที่ 2: ประสิทธิภาพของโครงสร้างและระบบการเงินการคลังท้องถิ่นในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนท้องถิ่น</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) ของแต่ละจังหวัด ■ จำนวนเงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดเก็บเองต่อหัวประชากร ■ จำนวนเงินภาษีแบ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรต่อหัวประชากร ■ จำนวนเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับต่อหัวประชากร 	<p>(เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลขั้นทุติยภูมิ)</p>
<p>ตัวแปรที่ 3: ความชัดเจนและเหมาะสมของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและกลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ ทักษะคดีของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ■ ทักษะคดีของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อเชิงบริหาร 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ■ ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งบริหาร (ปลัดและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และข้าราชการระดับปฏิบัติการ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลของแผนงานวิจัยนี้จะเน้นไปที่การเก็บข้อมูลชั้นปฐมภูมิซึ่งเป็นข้อมูลสำหรับการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และ 3 โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สำหรับการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 คณะผู้วิจัยพร้อมด้วยผู้แทนซึ่งเป็นนักวิชาการของสำนักงานธนาคารโลกประจำประเทศไทย ใช้วิธีการประชุมอภิปรายกลุ่ม (Focus Group) ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ตัวแทนภาคประชาสังคม (Civil Society Organization) ในแต่ละพื้นที่ เช่น ตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ตัวแทนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และตัวแทนผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) เป็นต้น (ตารางที่ 3.3) ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ต้องมีประสบการณ์และมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ โดยคณะผู้วิจัยใช้ประเด็นคำถามที่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องความหมายของการปกครองท้องถิ่นและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นต่อวิถีชีวิตของประชาชน นอกเหนือจากการอภิปรายกลุ่มยังถือเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง ตลอดจนแนวทางการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยให้บริการประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการนับซ้ำประชาชนในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด คณะผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชนด้วยวิธีการอภิปรายกลุ่มเฉพาะในเขตเทศบาลและเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น เนื่องจากทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างก็อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น หากศึกษาความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชนในระดับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ก็จะได้กลุ่มตัวอย่างภาคประชาชนที่ซ้ำซ้อนกับกลุ่มตัวอย่างประชากรของทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2. เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 คณะผู้วิจัยจะทำการสำรวจระดับความรู้และความเข้าใจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ในขั้นตอนนี้ ได้แก่ ข้าราชการการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาหรือรองประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้อำนวยการกองต่างๆในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายละเอียดและจำนวนของผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งตอบแบบสอบถามปรากฏในตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.3 จำนวนกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่คณะวิจัยดำเนินการอภิปรายกลุ่ม

จังหวัด	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทในจังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่าง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็น ตัวอย่าง
เชียงใหม่	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่	-
	เทศบาลนครเชียงใหม่	8
	เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา	7
	เทศบาลตำบลเชิงดอย	8
	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง	9
	รวม	32
ชลบุรี	องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี	-
	เทศบาลนครแหลมฉบัง	9
	เทศบาลเมืองบ้านบึง	8
	เทศบาลตำบลบางพระ	9
	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองกิ่ว	10
รวม	36	
ขอนแก่น	องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น	-
	เทศบาลนครขอนแก่น	8
	เทศบาลเมืองชุมแพ	9
	เทศบาลตำบลสีชมพู	8
	องค์การบริหารส่วนตำบลโนนข่า	9
รวม	34	
สงขลา	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	-
	เทศบาลนครสงขลา	9
	เทศบาลเมืองควนลัง	9
	เทศบาลตำบลปรีก	10
	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน	10
รวม	38	
	รวมทั้งสิ้น	140

ตารางที่ 3.4 จำนวนกลุ่มตัวอย่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถาม

จังหวัด	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่าง	ประเภทและจำนวนของผู้ให้ข้อมูล (Key Informants)	
		ข้าราชการการเมือง	ข้าราชการประจำ
เชียงใหม่	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่	7	6
	เทศบาลนครเชียงใหม่	7	6
	เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา	7	5
	เทศบาลตำบลเชิงดอย	6	6
	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง	5	5
	รวม	32	28
ชลบุรี	องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี	7	6
	เทศบาลนครแหลมฉบัง	6	5
	เทศบาลเมืองบ้านบึง	7	5
	เทศบาลตำบลบางพระ	6	6
	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองกิ่ว	5	5
	รวม	31	27
ขอนแก่น	องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น	7	5
	เทศบาลนครขอนแก่น	5	4
	เทศบาลเมืองชุมแพ	7	5
	เทศบาลตำบลสีชมพู	6	4
	องค์การบริหารส่วนตำบลโนนข่า	5	5
	รวม	30	23
สงขลา	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	7	6
	เทศบาลนครสงขลา	6	6
	เทศบาลเมืองควนลัง	5	4
	เทศบาลตำบลปริง	6	6
	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าหิน	4	5
	รวม	28	27
รวมทั้งสิ้น		121	105

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่คณะวิจัยใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบไปด้วย 2 ส่วน ได้แก่ (1) แบบสอบถาม (Questionnaire) และ (2) แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการอภิปรายกลุ่ม (Focus Group) โดยสำหรับแบบสอบถามประกอบด้วยคำถามแบบตรวจสอบรายการ (Check List) แบบมาตราส่วนประเมินค่าตามรูปแบบของ Likert Scale และคำถามแบบปลายเปิด (Open-ended Questions) ซึ่งเป็นการสำรวจระดับความรู้และความเข้าใจของประชาชนกลุ่มตัวอย่างใน 7 ประเด็นหลัก (รายละเอียดของแบบสอบถามปรากฏในภาคผนวก ก) ได้แก่

- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร/นักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำ
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- ศักยภาพทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น
- ศักยภาพทางการจัดการการเงิน
- ศักยภาพด้านการจัดเก็บรายได้
- ศักยภาพด้านการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ
- ความหมายและความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น

ทั้งนี้ คณะวิจัยได้ทำการทดสอบคำถามตามประเด็นหลักทั้ง 7 ประเด็นนี้กับคณะผู้บริหาร ข้าราชการประจำ และประชาชนที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย เพื่อให้ประเด็นคำถามมีความถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน และทำการปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือให้มีความชัดเจนมากขึ้นตามข้อเสนอแนะที่ได้จากกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการทดสอบเครื่องมือ

สำหรับแนวคำถามที่ใช้สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคำถามที่ใช้ในการอภิปรายกลุ่มซึ่งมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนสำคัญ (รายละเอียดของแนวคำถามปรากฏในภาคผนวก ข) คือ

- คำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ทศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นและบทบาทหน้าที่พลเมือง และ
- แนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และการเมืองภาคประชาชน ในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ด้านต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาล

ส่วนแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารที่รับผิดชอบงานด้วยการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (รายละเอียดของแนวคำถามปรากฏในภาคผนวก ค) จะมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับกลไกความรับผิดชอบต่อการบริหารที่สะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกลไกความรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับงานวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 2 วิธี คือ

1. **การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis)** เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการประชุมกลุ่มย่อยตัวแทนภาคประชาชน ตลอดจนข้อมูลจากแบบสอบถามสำหรับข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เป็นคำถามปลายเปิดมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์การวิจัยและกรอบแนวคิดในการศึกษา หลังจากนั้นจึงนำมาสังเคราะห์เป็นพรรณานความที่จำแนกให้เห็นความรู้ความเข้าใจในความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยในมุมมองของภาคประชาชนและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. **การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis)** ซึ่งได้มาจากการใช้แบบสอบถามในการสำรวจความรู้ความเข้าใจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่มุมต่างๆ โดยคณะผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลของแต่ละหมวดหมู่แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ในลักษณะสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) อาทิเช่น ค่าเฉลี่ย และร้อยละ เป็นต้น

สำหรับการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 นั้น คณะผู้วิจัยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยรายได้ของท้องถิ่นนั้นจำแนกออกเป็น 3 หมวดใหญ่ ได้แก่ รายได้ที่จัดเก็บเอง (R1) รายได้จากภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บให้ (R2) และเงินอุดหนุน (R3) เพื่อความกระชับ คณะผู้วิจัยขอให้สัญลักษณ์และสมการในการสื่อความหมาย ดังต่อไปนี้

$$R1 = \text{รายได้ภาษี} + \text{รายได้ไม่ใช่ภาษี} \quad \text{--- (1)}$$

$$R2 = \text{ภาษีแบ่งหรือภาษีเสริม} \quad \text{กล่าวคือ การที่รัฐบาลและท้องถิ่นจัดเก็บภาษีบนสินค้า} \quad \text{--- (2)}$$

หรือกิจกรรมเดียวกัน หรือรัฐมอบให้ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม เช่น เก็บเพิ่มร้อยละ 10 ตัวอย่างของภาษีที่จัดเก็บในลักษณะนี้ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีสรรพสามิตอื่นๆ

$$R3 = \text{เงินอุดหนุนทั่วไป} + \text{เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ} \quad \text{--- (3)}$$

การวิเคราะห์ในแผนงานวิจัยนี้จะเน้นการเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคและจังหวัด (Regional and Provincial Analysis) โดยรายได้และรายจ่ายของ “จังหวัด” หมายถึง ผลรวมของรายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรายจังหวัด และเพื่อการเปรียบเทียบคำนวณตัวแปรให้เป็น “ต่อหัว” (Per Capita Revenue, Per Capita Expenditure, Per Capita Grant)

สำหรับการวัดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นเป็นหัวข้อที่นักวิชาการสนใจและได้พัฒนาตัวชี้วัดหลายตัว โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาเช่น Coefficient of Variation (CV) หรือค่า Standard Deviation of Logs หรือสัดส่วนของ P90 / P10 โดยที่ P90 หมายถึง ค่าเปอร์เซนไทล์ที่ 90 เปรียบเทียบกับค่าเปอร์เซนไทล์ที่ 10 ดัชนีความเหลื่อมล้ำที่นิยมใช้แพร่หลายมากได้แก่ ดัชนีจินี (Gini Coefficient) เป็นดัชนีที่อ้างอิงแพร่หลายที่สุดและมีความเป็นมายาวนาน (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1912 ตามชื่อของนักคณิตศาสตร์ชาวอิตาลี) ดัชนีจินีมีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 1 โดยที่ค่า 0 สะท้อนการกระจายรายได้ (หรือการคลังหรือภาษี) เท่าเทียมกัน ดัชนีจินีมีความสัมพันธ์กับเส้นลอเรนซ์ ซึ่งตามปรกติเป็น “เส้นโค้งตกท้องช้าง” ที่สื่อสะท้อนว่า ประชากรกลุ่มรวยหรือยากจนมีส่วนแบ่งในรายได้มากน้อยเพียงใด

ดัชนีเอนโทรปี (Theil Entropy Index) เป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่นิยมใช้แพร่หลาย และคุณสมบัติที่พึงประสงค์ซึ่งมีสูตรการคำนวณคือ

$$I = \frac{\sum \left(\frac{y}{Y} \right)}{\ln \left(\frac{y}{Y} \right)}$$

โดยที่ y หมายถึงตัวแปรที่สนใจ เช่น รายได้ของท้องถิ่นต่อหัว รายจ่ายของท้องถิ่นต่อหัว หรือ GPP Per Capita ดัชนี Theil Inequality มีคุณสมบัติ “แบ่งแยกได้” (Decomposable) กล่าวคือสามารถนำมาการศึกษาความแตกต่างภายในจังหวัดเดียวกัน (Within Variations) และความแตกต่างระหว่างจังหวัด (Between Group Variations) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่วัดโดยใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวประชากร (GPP Per Capita) ซึ่งจำแนกเป็นรายจังหวัด

ด้วยเครื่องมือทางด้านสถิติที่กล่าวมาแล้ว คณะผู้วิจัยจะดำเนินการทดสอบสมมุติฐานต่างๆดังต่อไปนี้

- **ข้อสันนิษฐานที่ 1** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหลื่อมล้ำของรายได้จากภาษีที่มีอำนาจจัดเก็บได้เองตั้งแต่ต้น เนื่องจากฐานภาษีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างกันตามภูมิภาคและความเป็นเมือง (Level of Urbanism)

- **ข้อสันนิษฐานที่ 2** รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นกลไกทางการคลังเพื่อลดหรือบรรเทาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันและมีการจัดเก็บรายได้และภาษีแบ่งแตกต่างกันด้วย

บทที่ 4

สถานการณ์การเมืองปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

ผลการศึกษาในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่เป็นการบูรณาการผลวิจัยของโครงการวิจัยย่อย ทั้ง 3 โครงการเพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาของแผนงานวิจัยซึ่งครอบคลุมมิติทางการเมือง การคลัง และการบริหารของการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมีประเด็นหลักดังต่อไปนี้

- **มิติทางการเมือง** การวิเคราะห์ระดับความรู้และความเข้าใจของพลเมืองไทยในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยพลเมืองในที่นี้หมายถึงสมาชิกของชุมชนในทุกภาคส่วน (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1)
- **มิติทางการคลัง** การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2)
- **มิติทางการบริหาร** การวิเคราะห์กลไกในการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3)

ความรู้และความเข้าใจของพลเมืองไทยในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมได้ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจและการกระจายทรัพยากรของประเทศที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่ไม่มีความคล่องตัวในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและสถานะการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมและเศรษฐกิจ วิกฤติการณ์ทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2535 กอปรกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดเป็นชนวนให้มีการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ โดยการปฏิรูปดังกล่าวมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การพัฒนาศักยภาพและบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดดังจะเห็นได้จากการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนและรูปแบบการให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กจำนวนมากมายทั่วประเทศจึงถือเป็นโอกาสในการทดลองใช้นวัตกรรมบริหารองค์กรในการจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อาทิเช่น การบริหารองค์กรด้วยโครงสร้างแนวนราบ (Single-layered Organization) การให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะ

บางอย่าง และการใช้แนวทางประชาเสวนาในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะ เป็นต้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550; Wongthanasavas and Ranad, 2012; Nalbandian, O'Neill, Wilkes, and Kaufman, 2013) นอกจากนี้ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าหน่วยการปกครองระดับอื่นๆ การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจนโยบายและการแก้ไขปัญหาสำคัญในชุมชนท้องถิ่น

อนึ่ง การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นจะก่อให้เกิดนวัตกรรมทางการบริหารภาครัฐและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองท้องถิ่นของทุกภาคส่วนในชุมชนเป็นสำคัญ (Pouw and Baud, 2013; มิ่งสรรพ ขาวสอาด และ อัครพงศ์ อันทอง, 2555) โดยประการสำคัญคือคำว่า “ทุกภาคส่วน” ในที่นี้มีได้จำกัดเพียงภาคประชาชนอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เนื่องจากทั้งภาคประชาชนและภาคการปกครองล้วนแล้วแต่เป็นองคาพยพที่สำคัญของระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นที่ต้อง “รู้” และ “เข้าใจ” ในโครงสร้างและกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะสมาชิกของชุมชน

ในส่วนนี้จะเป็นการรายงานข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความรู้ความเข้าใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากการจัดอภิปรายกลุ่มซึ่งมีตัวแทนประชาชนต่างๆ เข้าร่วม แต่ก่อนที่จะนำเสนอรายละเอียดของผลการศึกษา จะเป็นการกล่าวถึงคุณลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) หลังจากนั้นจะเป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแบบสอบถาม โดยมุ่งเน้นไปที่ความรู้ความเข้าใจของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การออกข้อบัญญัติ การจัดทำงบประมาณและจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น หลังจากนั้น ในส่วนสุดท้ายจะรายงานผลการอภิปรายกลุ่มของตัวแทนภาคประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในด้านการศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

ลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants)

กลุ่มตัวอย่างบุคคลที่ให้ข้อมูลสำหรับการศึกษานี้มีทั้งสิ้น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป จากข้อมูลในตารางที่ 4.1 พบว่า กลุ่มข้าราชการการเมือง (นักการเมืองท้องถิ่นและผู้บริหาร) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 33.1 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างประชากรที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เหลือ ร้อยละ 28.7 เป็นข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น

ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการกองต่างๆ เป็นต้น และนอกจากนี้ยังมีประชาชนทั่วไปอีกประมาณร้อยละ 38.3 ที่ให้ข้อมูลซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษา

เมื่อพิจารณาประเภทและจังหวัดภูมิภาคนาของผู้ให้ข้อมูลหลัก คณะวิจัยพบว่าจำนวนและสัดส่วนของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นนักการเมืองและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 4 จังหวัดอันได้แก่ จ.ขอนแก่น จ. ชลบุรี จ. เชียงใหม่ และ จ. สงขลา นั้นมีขนาดใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 21-27 โดย จ. เชียงใหม่ และ จ.ชลบุรี มีสัดส่วนนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักสูงกว่า จ.ขอนแก่น และ จ.ชลบุรี เล็กน้อย นอกจากนี้ยังพบว่าสัดส่วนนักการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นเพศชายมีถึงร้อยละ 74.7 ของจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมดซึ่งถือเป็นตัวเลขที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับนักการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่นเพศหญิงที่มีเพียงร้อยละ 25.3 และเมื่อพิจารณาช่วงอายุของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับศึกษานี้ก็พบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 56.9) มีอายุมากกว่า 50 ปี โดยนักการเมืองท้องถิ่นที่มีอายุ 20-40 ปีมีสัดส่วนน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 8.6 ข้อสังเกตสำคัญสำหรับนักการเมืองท้องถิ่นที่ตกเป็นตัวอย่างในการศึกษานี้ คือ สัดส่วนของนักการเมืองที่มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีถึงร้อยละ 65.2

สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าจำนวนและสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างจากทั้ง 4 จังหวัดมีความใกล้เคียงกันอยู่ในช่วงร้อยละ 21-27 โดยข้าราชการท้องถิ่นจาก จ.เชียงใหม่ มีสัดส่วนมากที่สุด คือ ร้อยละ 26.6 ในขณะที่ข้าราชการท้องถิ่นจาก จ. ขอนแก่นมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 21.9 และเมื่อพิจารณาเรื่องสัดส่วนชายหญิงของข้าราชการท้องถิ่น คณะวิจัยพบว่าสัดส่วนข้าราชการท้องถิ่นที่เป็นชาย (ร้อยละ 51.4) มีความใกล้เคียงกับสัดส่วนข้าราชการท้องถิ่นที่เป็นหญิง (ร้อยละ 48.6) ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวมีน้อยกว่าความแตกต่างของสัดส่วนชายหญิงในกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก นอกจากนี้ยังพบว่าข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74.2) มีอายุมากกว่า 40 ปี และเมื่อเปรียบเทียบระดับการศึกษาของข้าราชการท้องถิ่นกับระดับการศึกษาของนักการเมืองท้องถิ่นแล้วพบว่า ข้าราชการประจำมีระดับการศึกษาสูงกว่านักการเมืองท้องถิ่นโดยร้อยละ 98.6 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า มีเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 1.4) ที่มีภูมิลำเนาทางการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี

ในกลุ่มประชาชนที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก พบว่าจำนวนตัวแทนภาคประชาชนจากทั้ง 4 จังหวัดมีสัดส่วนใกล้เคียงกันระหว่างร้อยละ 23-27 โดย จ.สงขลา เป็นจังหวัดที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมให้ข้อมูลแก่งานวิจัยนี้มากที่สุด คือ จำนวน 38 คน (ร้อยละ 27.1) ซึ่งเป็นจำนวนใกล้เคียงกับ จ.ชลบุรีที่มีจำนวนประชาชนเข้าร่วมในการศึกษานี้จำนวน 36 คน (ร้อยละ 25.7) ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ สัดส่วนชายหญิงยังมีความคล้ายคลึงกับสัดส่วนชายหญิงในกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่น กล่าวคือ มีสัดส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นชาย (ร้อยละ 64.7) มากกว่าผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นหญิง (ร้อยละ 35.3) สำหรับในประเด็น

ระดับการศึกษาของประชาชนกลุ่มตัวอย่างนั้น ร้อยละ 66.2 มีการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี มีเพียงร้อยละ 33.9 เท่านั้นที่มีการศึกษาเทียบเท่าหรือสูงกว่าระดับปริญญาตรี

ตารางที่ 4.1 ลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก

ลักษณะของผู้ให้ข้อมูล	นักการเมืองท้องถิ่น	ข้าราชการประจำ	ประชาชน	รวม
จังหวัด				
ขอนแก่น	30 (24.8%)	23 (21.9%)	34 (24.3%)	87 (23.8%)
ชลบุรี	31 (25.6%)	27 (25.7%)	36 (25.7%)	94 (25.7%)
เชียงใหม่	32 (26.4%)	28 (26.6%)	32 (22.9%)	92 (25.1%)
สงขลา	28 (23.1%)	27 (25.7%)	38 (27.1%)	93 (25.4%)
รวม	121 (33.1%)	105 (28.7%)	140 (38.3%)	366
เพศ				
ชาย	74 (74.7%)	76 (51.4%)	77 (64.7%)	227 (62.0%)
หญิง	25 (25.3%)	72 (48.6%)	42 (35.3%)	139 (38.0%)
รวม	99 (27.0%)	148 (40.4%)	119 (32.5%)	366
อายุ				
20-40	8 (8.6%)	33 (25.8%)	32 (22.1%)	73 (19.9%)
41-50	33 (35.5%)	51 (39.8%)	78 (53.8%)	162 (44.3%)
51-60	35 (37.6%)	44 (34.4%)	25 (17.2%)	104 (28.4%)
61-80	17 (18.3%)	-	10 (6.9%)	27 (7.4%)
รวม	93 (25.4%)	128 (35.0%)	145 (39.6%)	366
ระดับการศึกษา				
ต่ำกว่าปริญญาตรี	31 (34.8%)	2 (1.4%)	88 (66.2%)	121 (33.1%)
ปริญญาตรี	25 (28.1%)	42 (29.2%)	29 (21.8%)	96 (26.2%)
สูงกว่าปริญญาตรี	33 (37.1%)	100 (69.4%)	16 (12.0%)	149 (40.7%)
รวม	89 (24.3%)	144 (39.3%)	133 (36.3%)	366

ความรู้และความเข้าใจของบุคลากรท้องถิ่นในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการของระบบประชาธิปไตยในภาพรวมของประเทศ แต่ทว่าองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตยก็คือ ประชาชน โดยคำว่า “ประชาชน” ในบริบทการศึกษาไม่ได้เน้นเฉพาะประชาชนธรรมดาสามัญเพียงกลุ่มเดียว แต่ยังครอบคลุมไปถึงประชาชนที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐซึ่งได้แก่ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการปฏิรูปภาครัฐ เนื่องจากแนวทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องแตกต่างไปจากแนวทางของหน่วยงานราชการและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง คือ ต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัวและเปิดโอกาสให้ประชาชนธรรมดาสามัญเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนตนเอง อย่างไรก็ตาม บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งกลุ่มข้าราชการประจำและกลุ่มข้าราชการการเมือง ก็จำเป็นต้องมีทักษะความรู้ทั่วไปในการบริหาร จัดการองค์กรภาครัฐ และการจัดการการเงินการคลัง โดยเฉพาะสมาชิกสภาท้องถิ่นจำเป็นต้องรู้และเข้าใจในความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ตราข้อบัญญัติ (Ordinances) เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการบริหารชุมชนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชน

สำหรับศักยภาพและความเป็นอิสระของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีศักยภาพและความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีค่าคะแนนเฉลี่ยในภาพรวมทั้ง 4 จังหวัดอยู่ที่ 4.1 จากคะแนนเต็ม 5 (มากที่สุด) (ตารางที่ 4.2) เมื่อพิจารณาค่าคะแนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด คณะวิจัยพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นในเขตพื้นที่ จ.สงขลา (3.9) มีระดับศักยภาพและความเป็นอิสระในการบริหารท้องถิ่นจากการประเมินของข้าราชการประจำต่ำกว่าผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดอื่นๆ สำหรับพื้นที่จังหวัดที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ค่าคะแนนศักยภาพและความเป็นอิสระในการบริหารสูงสุดคือ จ.ขอนแก่น (4.2)

การจัดการการเงินถือเป็นอีกประเด็นสำคัญในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะวิจัยได้สอบถามทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการการเงินซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการบริหารงบประมาณด้านการเงิน และการจัดทำบัญชี จากการวิเคราะห์ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลัก พบว่าผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนในปัจจุบันมีศักยภาพสูงในการจัดการการเงิน (4.1) (ตารางที่ 4.3) ซึ่งหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษามีศักยภาพสูงใน

การบริหารงบประมาณ โดยพบอีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จ.ขอนแก่นที่ตกเป็นตัวอย่างในการศึกษา ประเมินตนเองว่ามีศักยภาพทางการจัดการการเงินสูงสุด (4.4) ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นใน จ.สงขลา ประเมินตนเองว่ามีศักยภาพในการบริหารงบประมาณยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาต่อไป (ค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำ ที่สุด คือ 3.9 เท่านั้น)

ตารางที่ 4.2 ระดับศักยภาพและความเป็นอิสระของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n = 74)

จังหวัด	ศักยภาพและความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น*
ขอนแก่น	4.2
ชลบุรี	4.0
เชียงใหม่	4.1
สงขลา	3.9
ค่าเฉลี่ยในภาพรวม	4.1

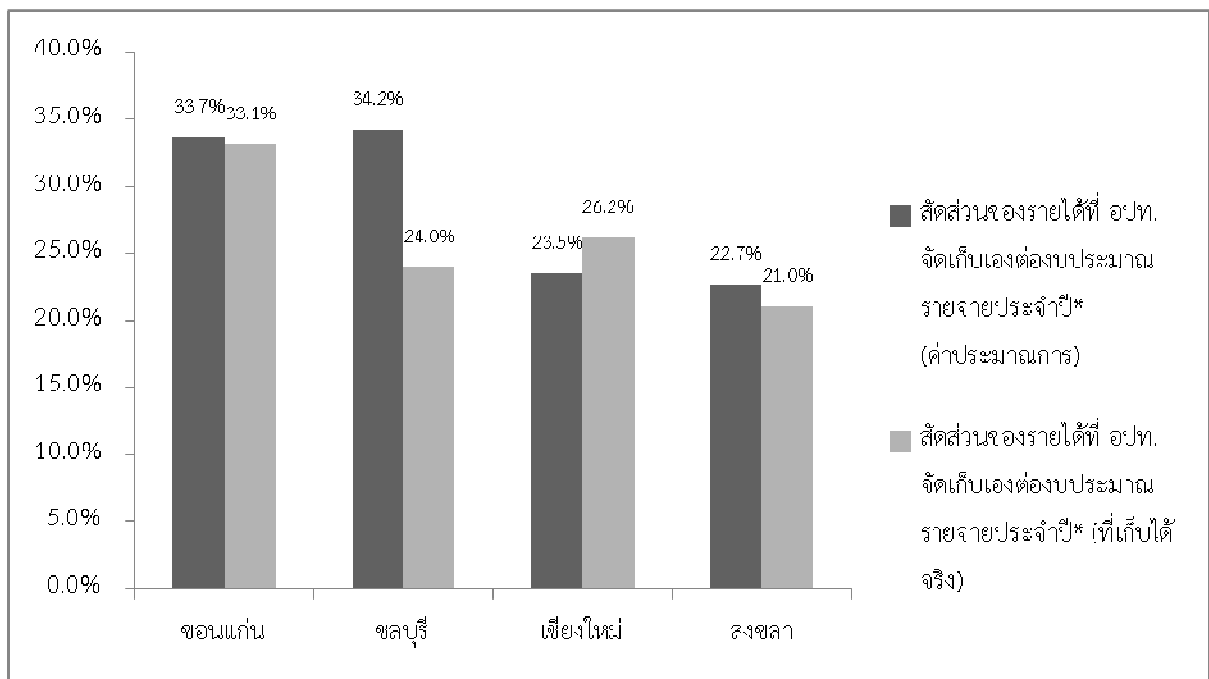
หมายเหตุ: ค่าเฉลี่ยของค่าคะแนนที่ผู้ให้ข้อมูลหลักประเมินศักยภาพในการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น โดยที่ค่าคะแนนอยู่ระหว่าง 1 (ต่ำสุด) – 5 (สูงสุด)

ตารางที่ 4.3 ค่าคะแนนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการการเงินในมุมมองของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n = 226)

จังหวัด	ศักยภาพทางการจัดการการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*
ขอนแก่น	4.4
ชลบุรี	4.0
เชียงใหม่	4.1
สงขลา	3.9
ค่าเฉลี่ยในภาพรวม	4.1

หมายเหตุ: ค่าเฉลี่ยของค่าคะแนนที่ผู้ให้ข้อมูลหลักประเมินศักยภาพในการจัดการการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ค่าคะแนนอยู่ระหว่าง 1 (ต่ำสุด) – 5 (สูงสุด)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคำตอบสำหรับส่วนที่เป็นคำถามปลายเปิดพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่ขาดความคล่องตัวในการจัดสรรเงินงบประมาณขององค์กรตนเอง เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นเงินอุดหนุนจากภาครัฐซึ่งมีระเบียบกฎเกณฑ์และหนังสือสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควบคุมการใช้จ่าย ซึ่งสำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 59.5 ของผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นสมควรให้มีการสังคายนาระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเห็นสมควรให้กระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนมีความโปร่งและเป็นธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



ภาพที่ 4.1 สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อมูลโดยเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2553) โดยเปรียบเทียบระหว่างค่าประมาณการและจำนวนที่เก็บได้จริง

นอกจากนี้ ตัวชี้วัดสำคัญของพัฒนาการของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อจำนวนเม็ดเงินงบประมาณทั้งหมด คณะวิจัยจึงได้สอบถามผู้ให้ข้อมูลหลักในประเด็นดังกล่าว ทั้งค่าประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและปริมาณรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้จริง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2551-2553 ผลการสำรวจข้อมูลชี้ให้เห็นว่า การประมาณการรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับปริมาณรายได้ที่จัดเก็บได้จริง (ภาพที่ 4.1) ทั้งนี้ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

จ. ขอนแก่นมีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองถึงร้อยละ 33.7 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่นมีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองเพียงประมาณ 1 ใน 5 ของรายได้ทั้งหมด

อีกประเด็นหนึ่งที่สะท้อนกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นหรือไม่ คือ **ศักยภาพของสภาท้องถิ่นในการตราเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ** ซึ่งถือเป็นทั้งกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับในประเทศไทย คณะวิจัยพบว่าร้อยละ 92.5 ของผู้ให้ข้อมูลหลัก (ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เห็นว่ากระบวนการตราข้อบัญญัติต่างๆของสภาท้องถิ่นยังไม่เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าข้อมูลเชิงปริมาณในตารางที่ 4.4 จะแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นตัวอย่างในการศึกษานี้มีการตราเทศบัญญัติและข้อบัญญัติท้องถิ่นในจำนวนที่สูงในปีงบประมาณ พ.ศ.2554 แต่เมื่อพิจารณาข้อมูลของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นตัวอย่างจำนวนมากมีการตราเทศบัญญัติและข้อบัญญัติเพียง 1 ฉบับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งก็คือ เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ 4.4 จำนวนเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาตราขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

จังหวัด	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	รวม
ขอนแก่น	1	13	67	160	241
เชียงใหม่	1	3	93	117	214
สงขลา	2	8	31	107	148
ชลบุรี	2	10	31	59	102
รวม	6	34	222	443	705

จากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการคลังสาธารณะ การปกครองท้องถิ่นเป็นระดับการปกครองที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Efficiency) เนื่องจากเป็นระดับการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจึงมีความได้เปรียบในด้านข้อมูลความต้องการของประชาชน (Information Advantage) ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาระดับการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยว่าเป็นไปตามหลักวิชาการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 หรือไม่ จากข้อมูลในตารางที่ 4.5 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษามีระดับความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนถึง 4.2 (จากคะแนนเต็ม 5) สะท้อนให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่าง

แท้จริง นอกจากนี่ยังแสดงให้เห็นว่าบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเคารพในความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนไม่ละเลยปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน

ตารางที่ 4.5 ค่าคะแนนการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n = 366)

จังหวัด	การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ขอนแก่น	4.5
ชลบุรี	4.5
เชียงใหม่	4.0
สงขลา	3.7
ค่าเฉลี่ยในภาพรวม	4.2

หมายเหตุ: ค่าเฉลี่ยของค่าคะแนนที่ผู้ให้ข้อมูลหลักประเมินการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ค่าคะแนนอยู่ระหว่าง 1 (ต่ำสุด) – 5 (สูงสุด)

ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภาคส่วนต่างๆในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสำรวจระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ภายในองค์กรระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในแบบสอบถาม คณะวิจัยได้มุ่งเน้นที่ 2 ประเด็นหลัก คือ **ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายและการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** จากการสำรวจความรู้ความเข้าใจของผู้ให้ข้อมูลหลัก คณะวิจัยพบว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย และการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะในระดับที่สูงมาก (ตารางที่ 4.6) มีเพียงผู้ให้ข้อมูลหลักเพียง 7 คนจากจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น 135 คน (ร้อยละ 5) ที่ระบุว่าไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของข้าราชการอีกฝ่าย และมีเพียง 3 คนจาก 139 คนเท่านั้น (ร้อยละ 2) ที่ระบุว่าข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนไม่ทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ

โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองที่มีที่มาจากการเลือกตั้ง ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีทัศนคติที่ไม่ดีนักโดยมักมองว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่มีความรู้ที่เพียงพอในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในทิศทางที่ยั่งยืน

และสามารถแก้ไขปัญหาคำคัญในชุมชนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตามจากการสำรวจทัศนคติของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผู้บริหารท้องถิ่น คณะวิจัยพบว่าข้าราชการประจำผู้ให้ข้อมูลหลักมีทัศนคติที่เป็นบวกต่อผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งในประเด็นสมรรถนะในการบริหารองค์กร (ค่าเฉลี่ย 4.5) และภาวะผู้นำ (ค่าเฉลี่ย 4.3) ตารางที่ 4.7 โดยพบว่าข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จ.ขอนแก่น มีทัศนคติที่เป็นบวกต่อนักการเมืองท้องถิ่นมากที่สุด ส่วนข้าราชการท้องถิ่นใน จ.สงขลา มีทัศนคติที่เป็นบวกน้อยที่สุดในบรรดาข้าราชการประจำที่คณะวิจัยได้ไปสำรวจความคิดเห็น

ตารางที่ 4.6 ร้อยละของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาที่มีความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายและความสำคัญของการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ (n = 142)

จังหวัด	ร้อยละ	
	ความเข้าใจใน บทบาทหน้าที่ของ แต่ละฝ่าย	การทำงานร่วมกัน เป็นหมู่คณะ
ขอนแก่น	29 (93.5%)	31 (100%)
ชลบุรี	40 (95.2%)	41 (97.6%)
เชียงใหม่	33 (97.1%)	34 (100%)
สงขลา	33 (94.3%)	33 (94.3%)
รวม	135 (95.1%)	139 (97.9%)

ตารางที่ 4.7 ค่าเฉลี่ยสมรรถนะในการบริหารและภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประเมินโดยข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n = 74)

จังหวัด	สมรรถนะในการบริหารของ ผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
ขอนแก่น	4.5	4.6
ชลบุรี	4.2	4.4
เชียงใหม่	4.3	4.4
สงขลา	3.9	3.9
ค่าเฉลี่ยในภาพรวม	4.2	4.3

นอกจากนี้คณะวิจัยยังต้องการทราบว่าผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละชุมชนมี **คุณลักษณะเด่นในด้านใดบ้างจึงได้ความเชื่อถือจากข้าราชการประจำ** ผลสำรวจความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักชี้ให้เห็นว่าคุณลักษณะสำคัญทั้งสิ้น 4 ประการ ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาชุมชน การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ความสามารถในการบริหารความขัดแย้ง และการเคารพรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น (ตารางที่ 4.8)

ทั้งนี้ คุณลักษณะเด่นของผู้บริหารท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแตกต่างกันไปตามแต่ละจังหวัด โดยสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นใน จ.ขอนแก่นนั้นจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาชุมชน (ร้อยละ 30.2) มากกว่าคุณสมบัติอื่นๆ ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นใน จ.ชลบุรี และ จ.สงขลา นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความสามารถในการบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในชุมชน (ร้อยละ 27.6 และร้อยละ 45.7 ตามลำดับ) สำหรับพื้นที่ จ.เชียงใหม่ นั้น เป็นที่ชัดเจนว่าข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ร้อยละ 40.0)

ข้อมูลจากการสำรวจระดับความรู้ความเข้าใจของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้ให้เห็นชัดว่าข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ปัจจุบัน มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่าปริญญาตรีในสัดส่วนที่สูง และยังคงแสดงให้เห็นว่าผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนแล้วแต่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในระดับที่น่าพึงพอใจ

ความรู้ความเข้าใจในบริบทการกระจายอำนาจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนออกมาในรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นบวกระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่ระบุว่าผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการประจำต่างสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันในการทำงาน และต่างฝ่ายต่างเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกันและกัน ถึงแม้ว่าทัศนคติของข้าราชการประจำต่อผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นไปในเชิงบวกก็ตาม แต่ทว่าข้อมูลก็มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละจังหวัด โดยคณะวิจัยพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นใน จ.สงขลา ได้รับคะแนนโดยเฉลี่ยในประเด็นความสามารถในการบริหารองค์กรและประเด็นภาวะผู้นำที่ต่ำกว่าผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดอื่นๆ ซึ่งจากคำอธิบายของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ จ.สงขลาที่ได้ให้ไว้ในส่วนที่เป็นคำถามปลายเปิด (Open-ended Questionnaire) พบว่าในเขตพื้นที่ จ.สงขลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นที่รุนแรงพอสมควร โดยข้าราชการประจำผู้หนึ่งได้ยกตัวอย่างกรณีการลอบสังหารอดีตนายกเทศมนตรี เทศบาลนครสงขลา ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2556 เพื่อชี้ให้เห็นถึงความไม่ลงรอยกันระหว่างกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นเอง และระหว่างกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำ

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเชิงทางการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะวิจัยยังได้ทำการอภิปรายกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน (รายละเอียดดังปรากฏในส่วน “วิธีการศึกษา”) และพบว่าตัวแทนภาคประชาชนโดยส่วนใหญ่

ตารางที่ 4.8 คุณลักษณะสำคัญของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเชื่อถือนในกลุ่มข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n = 74)

จังหวัด	การมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาชุมชน	การตอบสนองต่อ	ความสามารถใน	การเคารพรับฟัง	รวม
		ความต้องการของประชาชน	การบริหารความขัดแย้ง	ความคิดเห็นของผู้อื่น	
ขอนแก่น	13 (30.2%)	12 (27.9%)	8 (18.6%)	10 (23.3%)	43
ชลบุรี	15 (25.9%)	15 (25.9%)	16 (27.6%)	12 (20.7%)	58
เชียงใหม่	8 (20.0%)	16 (40.0%)	11 (27.5%)	5 (12.5%)	40
สงขลา	7 (20.0%)	7 (20.0%)	16 (45.7%)	5 (14.3%)	35

ในการอภิปรายกลุ่มเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือกำเนิดขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังที่ตัวแทนอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) รายหนึ่งในเขต จ. ขอนแก่นกล่าวว่า

...ตั้งแต่มีการจัดตั้ง อบต. ขึ้นมา ผมก็คอยเฝ้าสังเกตดูนะว่า ชุมชนของเราจะมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อก่อนที่ไม่มี อบต. หรือไม่ แรกๆพวกเราก็ไม่เชื่อว่าพวกเราจะสามารถปกครองตนเองได้ มา ณ ปัจจุบัน เราเห็นถนนหนทางในชุมชนเราที่สร้างด้วยเงินของ อบต. หรือแม้แต่ไฟฟ้า น้ำประปาที่มาถึงชุมชนเรา สิ่งต่างๆเหล่านี้ที่ท้องถิ่นให้เราเชื่อมั่นคือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชาวบ้าน (ตัวแทนอาสาสมัครสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มในแต่ละพื้นที่จังหวัด คณะวิจัยยังพบว่าตัวแทนภาคประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวทางที่สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งคาดหวังให้ข้าราชการและบุคลากรในภาครัฐปฏิบัติหน้าที่เป็น “ตัวเชื่อมประสาน (Liaison)” หรือ “ตัวขับเคลื่อน (Steerer)” มากกว่าเป็น “เจ้านาย” หรือ “เสมียน” เหมือนเช่นในอดีต ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานและตัวขับเคลื่อนภาครัฐในระดับชุมชนท้องถิ่น ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีทั้งทักษะความรู้ทางวิชาการ เช่น ความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์ ความรู้ใหม่ๆทางด้านการบริหารองค์กร เป็นต้น และทักษะทางด้านสังคม เช่น ทักษะในการบริหารความขัดแย้งในชุมชน ทักษะการพูด เป็นต้น

...ถ้าข้าราชการประจำหมายถึง พวกปลัดฯ รองปลัดฯ หัวหน้ากองต่างๆ พวกเขานี้สำคัญเลยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเรา เราจำเป็นต้องอาศัยกลุ่มคนพวกนี้แหละในการทำงานให้มีชัยครับ นักการเมืองเขามาแล้วก็ไปนะ แต่ข้าราชการอยู่จนเกษียณ 30-40 ปี พวกเขาต้องมีความรู้ ความรู้ในที่นี้ คือ ความรู้ในตำรา แล้วก็ความรู้ทางด้านสังคมด้วยนะ ต้องเก่งและสื่อสารกับคนอื่น ๆ ได้ ตัวขับเคลื่อน อปท. ก็คือ พวกข้าราชการประจำนี่แหละ ต้องเก่งและดี (ประธานชุมชนในเขตพื้นที่ จ.ชลบุรี ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

ตัวแทนภาคประชาชนในบางพื้นที่ อาทิเช่น พื้นที่ จ. สงขลา ยังให้ความเห็นว่าข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยากลำบากในการทำงานมากกว่าบุคลากรอื่นๆในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะต้องคอยระมัดระวังเรื่องระเบียบข้อกฎหมายต่างๆเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำตามกฎหมาย

...ไม่ใช่แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นนะครับ องค์กรภาครัฐก็จำเป็นต้องมีข้าราชการที่หนักแน่นในหลักกฎหมาย จะไปยอมนักการเมืองตลอดไม่ได้ ผลประโยชน์ของประชาชนก็เลอะเทอะครับ แต่ผมก็เห็นใจข้าราชการนะ ชีวิตมันแขวนอยู่บนเส้นด้าย จะหือกับนายเขามากก็ไม่ได้ทำที่สุดข้าราชการก็ต้องพยายามรักษาสมดุลเอาไว้ ระหว่างความศักดิ์สิทธิ์ของข้อกฎหมายและอนาคตหน้าที่การงานของตัวเอง (ตัวแทนชาวบ้านในเขตพื้นที่ จ.สงขลา ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

เมื่อกล่าวถึง “ผู้บริหารท้องถิ่น” หรือ “นักการเมืองท้องถิ่น” คณะวิจัยต้องการทราบว่าประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมองผู้บริหารท้องถิ่นอย่างไร โดยทั่วไปสาธารณชนมักจะตั้งสมมุติฐานว่าประชาชนมองผู้บริหารท้องถิ่นเป็น “นาย” ดังเช่นในความสัมพันธ์แบบนาย-ไพร่ แต่ทว่าผลการอภิปรายกลุ่มในแต่ละเขตพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา พบว่าประชาชนไม่ได้มองผู้บริหารท้องถิ่นเป็น “นาย” ดังที่สาธารณชนเข้าใจกัน

...นักการเมืองท้องถิ่นเป็น “ผู้แทน” ของเราครับ “ผู้แทน” ในที่นี้คือ ตัวแทนของประชาชนที่เราเลือกไปทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนในเทศบาล พวกเขาไม่ใช่เจ้านายเรา นะ นักการเมืองท้องถิ่นต้องเสมอต้นเสมอปลาย ก่อนได้รับเลือกเป็นยังไง ได้รับเลือกแล้ว ก็ต้องเสมอต้นเสมอปลาย (ตัวแทนสมาชิกสภาองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งตามขั้นตอนในระบบประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นยุคปัจจุบันมีความคาดหวังต่อผู้บริหารท้องถิ่นที่สูงมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับชาติ โดยตัวแทนภาคประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า นักการเมืองท้องถิ่นต้องมีจิตสำนึกที่เข้มแข็งกว่านักการเมืองในระดับชาติ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนมากกว่า การเมืองการปกครองในระดับชาติ

...ในความคิดเห็นส่วนตัวของผมนะ การเมืองระดับชาติ จะ “เหลือ” จะ “แดง” มันก็จบแค่นั้น ในกรุงเทพฯ นั้นแหละ ชาวบ้านตาต่าๆไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นอะไรหรอก แต่ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นนี่สำคัญ นักการเมืองท้องถิ่นจะทะเลาะกัน จะบริหารงานกันช่วยๆ โดยไม่เห็นหัวประชาชนไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมันเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของเราโดยตรงเลย เช่น เรื่องเก็บขยะ เรื่องศูนย์เด็กเล็ก จะมาเล่นๆหัวๆกันไม่ได้ (ประธานชุมชนในเขตพื้นที่ จ.ชลบุรี ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555

นอกเหนือจากเรื่องบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว คณะวิจัยยังพบว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีอิทธิพลในเชิงสัญลักษณ์ (Symbolism) ต่อชุมชนท้องถิ่นโดยประเด็นที่พบเกี่ยวข้องกับการแต่งกายชุดเครื่องแบบข้าราชการสีทึบของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และด้วยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานการปกครองในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมาช้านาน แม้ว่าการแต่งกายของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยชุดข้าราชการสีทึบจะเป็นเพียงสัญลักษณ์ แต่ก็ทำให้ภาคประชาชนมีความสับสนในสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็น “หน่วยงานราชการในสังกัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค” หรือ “หน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานราชการระดับใด”

...ณ ตอนนี้อยู่ที่ผมขอเรียนอาจารย์ตรงๆว่า ยังสับสนในความเหมือน (หรือความต่าง) ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเขาแต่งตัวชุดสีทึบก็เหมือนครูโรงเรียนกระทรวงศึกษาฯ ไหนว่า อบต. เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แล้วทำไมบุคลากรยังแต่งตัวเหมือนครูโรงเรียน (ตัวแทนชาวบ้านในเขตพื้นที่ จ.เชียงใหม่ ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

ประเด็นสำคัญที่สุดคือ ตัวแทนภาคประชาชนต่างให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการปกครองท้องถิ่นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2540 เป็น

เครื่องช่วยบ่มเพาะความเป็นประชาธิปไตยให้แก่ภาคประชาชน เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจนโยบายต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตประจำวันของชาวบ้าน

...ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ มันแสดงให้เห็นชัดเจนว่าชาวบ้านจะพึ่งพา อาศัยรัฐส่วนกลาง 100% ไม่ได้อีกต่อไป ทำอะไรได้ด้วยตัวเองก็ต้องทำ การปกครองท้องถิ่น ถ้ากระจายอำนาจให้เราจริงๆจะเป็นประโยชน์มาก กระจายเงินมาด้วยนะ ชาวบ้านจะได้ ร่วมกันคิดร่วมกันทำเพื่อพัฒนาชุมชนของตนเอง จะหวังพึ่งให้คนอื่นมาคิดให้คงไม่ได้แล้ว มันไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยด้วย (ตัวแทนสมาชิกสภาองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

นอกจากนี้ กระบวนการตัดสินใจนโยบายต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัด ประชามคมแผนยุทธศาสตร์ประจำปี หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ถึงแม้ว่าความกระตือรือร้นของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละ พื้นที่ แต่ในภาพรวม การปกครองท้องถิ่นถือเป็นเครื่องฝึกฝนให้ภาคประชาชนเป็น “ผู้เฝ้าระวัง (Watchdog)” ผลประโยชน์ของชุมชนอย่างแท้จริง และยังเป็นการฝึกให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนด ทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ดังเช่น ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกำหนด แผนพัฒนาระบบการจัดการด้านสุขภาพในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในเขตพื้นที่ จ.เชียงใหม่

...ประชาชนในเขตเทศบาลมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ด้านสุขภาพของเทศบาล โดยการเสนอโครงการต่างๆเข้ามาเพื่อขอของบสนับสนุนจากกองทุนหลักประกันสุขภาพของเทศบาล ซึ่งในจุดนี้ผู้บริหารของเทศบาลจะให้การสนับสนุน การสร้างเครือข่าย โดยเฉพาะเครือข่าย อาสาสมัครสาธารณสุขของเทศบาลเองซึ่งเป็นโครงการอาสาสมัครสาธารณสุขที่คู่ขนานกับ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ของกระทรวงสาธารณสุข นายกเทศมนตรี ก็มีนโยบายว่าอาสาสมัครหนึ่งคน ควรจะสร้างอาสาสมัครเพิ่มขึ้นอีก 15 หรือ 20 คน โดยให้ ไปพูดกระตุ้นเรื่องพฤติกรรมด้านสุขภาพ นอกจากนี้เทศบาลยังเข้าไปตั้งแกนนำสุขภาพ ประจำครอบครัวด้วย โดยเราเข้าไปให้ความรู้ด้านสุขภาพ แล้วสนับสนุนให้เขาออกไปขยาย เครือข่ายต่อไป (ตัวแทนอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้านในเขตพื้นที่ จ.เชียงใหม่ ในระหว่างการ อภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน

บทวิเคราะห์ที่ผ่านมามีให้เห็นถึง “วิธีคิด” ของกลุ่มเป้าหมายสำคัญ 3 กลุ่มในชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนภาคประชาชนต่อบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มตัวละครหลักในโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นการสะท้อนพลวัตของการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยภายหลังจากที่ประเทศได้มีการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในปี พ.ศ. 2540

สิ่งที่คณะวิจัยต้องการทราบต่อไป คือ ความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านการศึกษาด้านสาธารณสุข และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาดังกล่าวมาจากการอภิปรายกลุ่มย่อยตัวแทนภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัด ได้แก่ จ.ขอนแก่น จ.เชียงใหม่ จ.ชลบุรี และ จ.สงขลา นอกเหนือจากนี้ คณะวิจัยยังต้องการทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่นว่าในปัจจุบันประชาชนมีความตระหนักรู้ในบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะ “พลเมืองผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรชุมชน” มากน้อยเพียงใด

ความรู้และความเข้าใจของภาคประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้านการศึกษา

ทางด้านการศึกษา นั้น จากการการประชุมกลุ่มย่อยตัวแทนภาคประชาชนในแต่ละจังหวัด คณะวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียนต่าง ๆ ในท้องถิ่น ทั้งโรงเรียนในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ กระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่เริ่มต้นจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ทำให้ภาคประชาชนเกิดการตื่นตัวในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองผ่านกระบวนการสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

ตัวแทนภาคประชาชนในการประชุมกลุ่มย่อยต่างระบุอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนให้ความสำคัญกับการศึกษาซึ่งหลักฐานสนับสนุนคำกล่าวดังกล่าวก็คือ สัดส่วนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดจัดสรรให้กับการศึกษา ทั้งงบประมาณสำหรับศูนย์เด็กเล็กและโรงเรียน ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งภาคประชาชนยังมีความสนใจที่จะร่วมวางแผนและตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานทางด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยตัวแทนภาคประชาชน ในหลายพื้นที่มีความเชื่อมั่นว่าในอนาคต สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแข่งขันกับสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้

การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นจึงถือเป็นการขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปภาครัฐ โดยเฉพาะในภาคการศึกษาจากระดับรากหญ้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะระดับชาติ ในอดีตเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเด็กและเยาวชนในชนบทที่ครอบครัวยังมีฐานะปานกลางถึงร่ำรวยเลือกที่จะเข้าเรียนในสถานศึกษาในเขตตัวเมืองมากกว่าในเขตชนบท ด้วยเหตุผลที่ว่าสถานศึกษาในเขตตัวเมืองมีคุณภาพดีกว่า พฤติกรรมการเลือกสถานศึกษาดังกล่าวทำให้ไม่เกิดการพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศอย่างแท้จริง เมื่อจำนวนนักเรียนนักศึกษาในสถานศึกษาในเขตเมืองเพิ่มขึ้น กระทรวงศึกษาธิการก็จัดสรรงบประมาณสนับสนุนต่อจำนวนนักเรียนให้สถานศึกษาในเขตเมืองเพิ่มขึ้น ในขณะที่สถานศึกษาในเขตชนบทสูญเสียทั้งจำนวนนักเรียนและงบประมาณสนับสนุนรายหัว

การกระจายอำนาจด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นการก่อให้เกิดแรงผลักดันจากภาคประชาชนให้มีการปฏิรูประบบการศึกษาอย่างจริงจัง (Kamnuansilpa *et al.*, 2013) นอกเหนือไปจากการปรับปรุงหลักสูตรการเรียน การสอนให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน ดังคำกล่าวของหนึ่งในตัวแทนชาวบ้านในเขตพื้นที่ จ.เชียงใหม่ ที่ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด เพราะท้ายที่สุดผลประโยชน์จะตกอยู่กับนักเรียนซึ่งเป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่นเอง” แรงผลักดันจากภาคประชาชนย่อมก่อให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือนวัตกรรมในการจัดให้บริการทางการศึกษาแก่บุตรหลานของประชาชน

สิ่งที่เป็นเครื่องยืนยันถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในมุมมองของตัวแทนภาคประชาชน คือ การที่เทศบาลกรณีศึกษาในทุกๆระดับ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลต่างมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จัดสรรเงินงบประมาณของตนเองในการก่อสร้างและบริหารโรงเรียนในสังกัดให้มีคุณภาพ

...เทศบาลในพื้นที่ผมอาศัยอยู่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาในสัดส่วนที่สูงในแต่ละปีงบประมาณ นายกเทศมนตรีมีการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีฝ่ายการศึกษาขึ้นมาโดยเฉพาะซึ่งทำให้การบริหารโรงเรียนเทศบาลมีความคล่องตัวไม่ยุ่งยากเหมือนโรงเรียน สพฐ. รวมทั้งเงินเดือนและสวัสดิการของครูเทศบาลก็ดีกว่าเงินเดือนและสวัสดิการของครูในสังกัด สพฐ. (ตัวแทนสมาชิกสภาองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

เป็นที่น่าสังเกตว่า สถานศึกษาในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่นเป็นผู้กำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาสำหรับโรงเรียนในสังกัดเทศบาลใกล้เคียง โดยที่ผู้บริหารเทศบาลนครมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่โรงเรียนและกองการศึกษาอย่างเต็มที่และยังกำหนดมาตรฐานตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนในสังกัดเทศบาลให้อยู่ระดับเดียวกันกับโรงเรียนในสังกัด สพฐ. สำหรับในเขตพื้นที่

จ. ขอนแก่น สถานศึกษาหรือโรงเรียนเทศบาลได้กลายเป็นสัญลักษณ์แห่งความภาคภูมิใจของชุมชนและมีการพัฒนากระบวนการเรียนการสอนให้นักเรียนในโรงเรียนในสังกัดเทศบาลมีความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศ 4 ภาษา คือ ภาษาไทยกลาง ภาษาไทยอีสาน ภาษาอังกฤษ และภาษาจีน โดยเฉพาะภาษาไทยอีสานนั้น เทศบาลนครขอนแก่นได้ร่วมกับวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่นในการค้นหาและรวบรวมภาพอักษรไทน้อยซึ่งเป็นระบบอักษรของภาษาพื้นถิ่นอีสานและสามารถสะท้อนการออกเสียงภาษาไทยอีสานได้ดีกว่าระบบอักษรของไทย กิจกรรมดังกล่าวของเทศบาลนครขอนแก่นแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของคณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และเอกลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนี้ วิสัยทัศน์การพัฒนาด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังปรากฏให้เห็นเด่นชัดในเขตพื้นที่เทศบาลนครสงขลา จ.สงขลา ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า ผู้บริหารเทศบาลและภาคประชาชนของเทศบาลนครสงขลา มีเป้าหมายที่จะพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนเทศบาลซึ่ง ณ ขณะนั้นเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ามีคุณภาพการเรียนการสอนที่ไม่ดีไปกว่าโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาและผู้นำชุมชนต่างแสดงออกถึงความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้ได้มาตรฐานสากล ดังที่นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา ณ ขณะนั้น ได้กล่าวว่า

...ผมอยากจะยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้ได้มาตรฐานโลก ไม่ต้องไปพูดว่าให้ได้มาตรฐานเท่ากับประเทศเพื่อนบ้าน แต่เราอยากทำให้เหนือกว่า เพราะสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คนรวยหรือผู้มีอันจะกินในเขตภาคใต้ก็มักจะส่งลูกหลานไปเรียนที่มาเลเซีย ปีนัง หรือสิงคโปร์ เพราะอยากให้ลูกหลานได้เรียนรู้ภาษาอังกฤษ ส่วนครอบครัวที่มีฐานะด้อยกว่า ก็ไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากที่ส่งต้องส่งลูกหลานเข้าโรงเรียนไทย โดยเฉพาะโรงเรียนเทศบาล สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และ การศึกษานี้ในวันจะทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น เมื่อผมรับอาสาเข้ามารับตำแหน่งนายกเทศมนตรี สิ่งที่ผมต้องทำก็คือ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วยการยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้เหนือกว่าโรงเรียนในประเทศเพื่อนบ้าน (นายพีระ ตันติเศรณี นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา จ.สงขลา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2555)

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการบริหารกิจการสาธารณะด้วยการสร้างและขยายเครือข่ายความร่วมมือ (Partnership) นายพีระ ตันติเศรณี นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลาในขณะนั้นจึงได้ทำการประสานขอการสนับสนุนทางวิชาการจากวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และ University of Missouri at Columbia มลรัฐ Missouri

ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยนำมาซึ่งการลงนามในบันทึกความเข้าใจในการร่วมกันพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาที่ตอบโจทย์ความต้องการของประเทศไทยในการเตรียมความพร้อมเยาวชนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและประชาคมโลก (ภาพที่ 4.2)

นอกเหนือจากนี้ยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อนำตัวอย่างและประสบการณ์การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น นอกจากการแสวงหาความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาแล้ว เทศบาลนครสงขลา ยังจัดให้มีการเยี่ยมชมโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่นเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับคณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นและคณะผู้บริหารโรงเรียน (ภาพที่ 4.3) ทั้งนี้ กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนจากหลากหลายพื้นที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียนรู้ในการทำงานเป็นเครือข่ายซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีการบริหารจัดการกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Agranoff and McGuire, 2003) ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของชุมชนท้องถิ่นไทยในการก้าวสู่ความเป็น “สังคมแห่งการเรียนรู้” โดยสังคมในที่นี่ครอบคลุมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษา ภาคประชาชน และหน่วยงานภายนอกชุมชน ที่ร่วมกันรังสรรค์หลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ให้ทันสมัย ตลอดจนช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยการถ่ายทอดและแบ่งปันประสบการณ์และนวัตกรรมทางด้านการศึกษา กระบวนการเสริมสร้าง “สังคมแห่งการเรียนรู้” ในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจังในชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ



ภาพที่ 4.2 คณะผู้บริหารและตัวแทนผู้นำชุมชนจากเทศบาลนครสงขลาเข้าพบปะหารือกับคณาจารย์วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2556

ที่มา: <http://www.cola.kku.ac.th/>



ภาพที่ 4.3 คณะผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาและคณาจารย์โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครสงขลาเข้าเยี่ยมชมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับคณะผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลสวนสนุกเทศบาลนครขอนแก่น เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2556

ที่มา: <http://www.ssn.ac.th/main/main.html#>

หนึ่งในตัวแทนภาคประชาชนในเขตพื้นที่ จ.ชลบุรีได้ให้ความเห็นที่สำคัญต่อการถ่ายโอนโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ประเด็นข้อกังวลเกี่ยวกับศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับภารกิจถ่ายโอน ทั้งนี้ เนื่องจากตัวแทนภาคประชาชนผู้นี้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นแบบในการพัฒนา หรือ มีผลการดำเนินการดีเดิมนั้นจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของผู้บริหารซึ่งเป็นนักการเมืองเป็นหลัก และเมื่อคณะผู้บริหารปัจจุบันหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว คุณภาพการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็อาจจะลดลงไปด้วย อย่างไรก็ตามตัวแทนภาคประชาชนคนอื่นที่เข้าร่วมการอภิปรายกลุ่มต่างแสดงความไม่เห็นด้วยกับข้อคิดเห็นดังกล่าว โดยประธานชุมชนท่านหนึ่งกล่าวว่า

..ผมคิดว่าพวกเราจะไปดูถุณักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้แล้ว ในปัจจุบันนักการเมืองท้องถิ่นรุ่นใหม่ก็เยอะแยะไป นักการเมืองรุ่นใหม่จบการศึกษาสูงและหลายคนมีวิสัยทัศน์กว้างไกลกว่านักการเมืองท้องถิ่นรุ่นเก่า ผมว่าเราไม่ควรมองคนในท้องถิ่นอย่างมีอคติ เพราะมันจะเป็นขีดขวางกระบวนการกระจายอำนาจ ส่วนกลางและภาคประชาชนต้องส่งเสริมเขาไม่ใช่เอาแต่ไม่ไว้วางใจกัน (ประธานชุมชนในเขตพื้นที่ จ.ชลบุรี ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

สำหรับในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลที่คณะผู้วิจัยทำการศึกษานั้นไม่มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการกำกับดูแล แต่ส่วนใหญ่แล้วมีการบริหารจัดการศูนย์เด็กเล็กในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งตัวแทนภาคประชาชนเห็นว่าศูนย์เด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประโยชน์อย่างมากต่อชาวบ้าน ในภาพรวม ตัวแทนภาคประชาชนที่เข้าร่วมการอภิปรายกลุ่มมีเจตคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลข้อสังเกตสำคัญคือ แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาจะไม่มีโรงเรียนในการกำกับดูแล แต่ก็มีมีการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่ออุดหนุนกิจการของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ในพื้นที่ อาทิเช่น การสนับสนุนครุภัณฑ์ คอมพิวเตอร์ อาหารกลางวัน หรือ แม้แต่การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทัศนศึกษาของนักเรียน เป็นต้น การอุดหนุนกิจการของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ขององค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจาก

...งบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ลดลงทุกปี ชาวบ้านอย่างพวกเราไม่สามารถที่จะทนเห็นลูกหลานเรียนไป ขาดอุปกรณ์อย่างนั้นอย่างนี้ได้ เลยต้องไปคุยกับ อบต. นายก อบต. ท่านก็ยินดีจะสนับสนุน พวกเราก็อภิปรายวิถีดิด และวิธี การทำงานของ อบต. นะ โดยเฉพาะในเรื่องการให้ความช่วยเหลือลูกหลานนักเรียน (ตัวแทนสมาชิกสภาองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

ตัวแทนภาคประชาชนในแต่ละจังหวัดต่างมีความเห็นพ้องต้องกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการการศึกษาในชุมชนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ และเล็งเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษาให้ไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในทรรศนะของตัวแทนภาคประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชาวบ้านในด้านการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ทั้งในด้านหลักสูตรการเรียนการสอน ด้านคุณภาพการศึกษา และด้านงบประมาณ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องเติมเต็มช่องว่างทางด้านการศึกษาดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ต่อเด็กและเยาวชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องเติบโตไปเป็นกำลังที่สำคัญของประเทศ

ความรู้และความเข้าใจของภาคประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้านสาธารณสุข

หากใช้จำนวนภารกิจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวชี้วัดผลผลิตของกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย จะพบว่าความคืบหน้าในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ทางด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตนั้นมีระดับความคืบหน้าต่ำเป็นอันดับที่ 2 (คิดเป็นร้อยละ 66.99)¹ รองจากการถ่ายโอนภารกิจทางด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม/การรักษาความสงบเรียบร้อย (ร้อยละ 52.94) ทั้งนี้

¹ ในส่วนของภารกิจหน้าที่ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงสาธารณสุขโดยตรงมีทั้งสิ้น 34 ภารกิจ แต่ ณ ปัจจุบันมีการถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้นเพียง 10 ภารกิจหน้าที่

แม้ว่าโดยหลักการแล้วภารกิจหน้าที่ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องใช้วิชาความรู้ระดับวิชาชีพขั้นสูงหรือวิชาชีพเฉพาะ มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนและชุมชนโดยตรง และเมื่อปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้วไม่มีผลกระทบต่อชุมชนข้างเคียง (ศุบล ศรีสุขวัฒนา, 2546) แต่ทว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งเวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2553) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่าความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขเป็นผลสืบเนื่องมาจากความจริงใจของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของปริดา แต่อารักษ์ (2553) ที่ชี้ให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของนโยบายกระทรวงสาธารณสุขและการขาดความกระตือรือร้นของคณะผู้บริหารฝ่ายการเมืองระดับชาติซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ทางด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมสุขภาพอนามัย

ความล่าช้าในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจหน้าที่ทางด้านสุขภาพอนามัยและสาธารณสุขยังเห็นได้ชัดเจนจากกรณีการถ่ายโอนสถานีอนามัย (หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล) จำนวน 9,762 แห่งไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเอง ทั้งนี้นับตั้งแต่ปีแรกภายหลังจากการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจด้านสุขภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2545-2550) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2555) จวบจนปัจจุบัน พบว่ามีจำนวนสถานีอนามัยที่ได้รับถ่ายโอนทั้งสิ้น 39 แห่ง คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.40 ของจำนวนสถานีอนามัยในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขทั้งหมด ความล่าช้าในการถ่ายโอนสถานีอนามัยดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเสนอขอรับการถ่ายโอนต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจและกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ ยังพบว่าบุคลากรด้านสาธารณสุขที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงสาธารณสุขไปยังสถานีอนามัยทั้ง 39 แห่งก็มีเพียง 294 ราย² ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของนโยบายกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและทัศนคติเชิงลบของบุคลากรของกระทรวงต่อการถ่ายโอนสถานีอนามัยไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้านการศึกษาหรือด้านสาธารณสุข ย่อมมีเป้าประสงค์ที่เหมือนกัน คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองและสังคมในรูปแบบที่หลากหลาย ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันจะมีบทบาทหน้าที่ในด้านการจัดการสุขภาพอนามัยที่จำกัด แต่ทว่าตัวแทนภาคประชาชนที่เข้าร่วมการอภิปรายกลุ่มสำหรับการศึกษานี้ต่างกล่าวถึงความร่วมมือในด้านการบริหารจัดการสุขภาพอนามัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาชน และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาลและ อบต. ต่างก็มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประจำทุกปีงบประมาณ

² ข้อมูลปี พ.ศ. 2555 จากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

นอกจากนี้ยังพบว่า เทศบาลกรณีศึกษามีการสร้างและบริหารสถานพยาบาลปฐมภูมิ (Primary Care Units: PCUs) ของตนเองเพื่อเป็นการให้บริการรักษาโรคพื้นฐานแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตน ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครขอนแก่นมีการจัดให้มีสถานบริการสาธารณสุขเบื้องต้นทั้งสิ้น 4 แห่ง ซึ่งเป็นเครือข่ายการให้บริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น โรงพยาบาลศรีนครินทร์ และ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ภาพที่ 4.4)



ภาพที่ 4.4 สถานพยาบาลปฐมภูมิในกำกับดูแลของเทศบาลนครขอนแก่นและการลงนามความร่วมมือในการพัฒนาเครือข่ายบริการสุขภาพระดับปฐมภูมิในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2556

ที่มา: <http://www.kkmuni.go.th/>

ตัวอย่างของการให้บริการพื้นฐานด้านสุขภาพโดยสถานพยาบาลปฐมภูมิของเทศบาล ได้แก่ บริการตรวจคัดกรองมะเร็งปากมดลูก บริการตรวจวินิจฉัยและรักษาโรคภัยไข้เจ็บเบื้องต้น ซึ่งตัวแทนภาคประชาชนเห็นว่าการจัดให้บริการดังกล่าวเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเดินทางไปสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งอยู่ห่างไกลจากชุมชน และมีความแออัด ตัวแทนอาสาสมัครสาธารณสุขในเขตพื้นที่ จ. สงขลา แสดงความคิดเห็นว่า

... การที่เทศบาลจัดให้มีบริการขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนในพื้นที่เป็นเครื่องบ่งชี้พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยได้ดีที่สุด เพราะแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีทรัพยากรงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นจากในอดีตและรู้จักที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (ตัวแทนอาสาสมัครสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2556)

คณะวิจัยยังพบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบที่มีนวัตกรรมในการให้บริการด้านสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนในภูมิภาคอื่นๆ ตัวอย่างนวัตกรรมสาธารณสุขท้องถิ่นที่เป็นตัวบ่งชี้พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นได้ดี คือ กรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งมีโรงพยาบาลในกำกับดูแล โดยเทศบาลจัดสรรงบประมาณสำหรับการก่อสร้างและบริหารจัดการโรงพยาบาลเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งเป็นโรงพยาบาลขนาด 30 เตียง และเป็นสถานพยาบาลระดับทุติยภูมิ (Secondary Care Unit: SCU) ตามเกณฑ์ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) (ภาพที่ 4.5)



ภาพที่ 4.5 โรงพยาบาลเทศบาลนครเชียงใหม่

ที่มา: <http://places.cm2mall.com/placedetail/522.html>

ทั้งนี้ สำหรับการบริหารจัดการสถานพยาบาลท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอจัดโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การสร้างเสริมสุขภาวะที่ดี โดยทั่วไปแล้ว สปสช. มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการส่งเสริมสุขภาพอนามัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกปีงบประมาณ โดยการอุดหนุนของ สปสช. นี้เป็นไปในลักษณะการจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณของตนเองมาสมทบกับงบประมาณที่ สปสช. จัดสรรให้ ตัวแทนภาคประชาชนก็จะได้รับแต่งตั้งให้ร่วมเป็นกรรมการบริหารกองทุนดังกล่าว ดังที่ตัวแทนภาคประชาชนท่านหนึ่งจากเขตพื้นที่เทศบาลนครขอนแก่นกล่าวว่า

...การจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นถือเป็นสิ่งที่ดี มันเป็นเรื่องสะท้อนความร่วมมือร่วมใจกันของภาครัฐ (สปสช.) และเทศบาล ภาคประชาชนก็ได้มีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนด้วย ผมก็เคยเป็นกรรมการกองทุนนี้แหละ ก็มีโอกาได้เสนอโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของลูกหลานของพวกเราในเขตเทศบาล (ตัวแทนภาค

ประชาชนในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

รูปแบบกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นพบเห็นได้ทั่วไปในพื้นที่จังหวัดครุฑศึกษา ทั้งนี้ คณะวิจัยพบว่านอกเหนือจากการสนับสนุนให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการบริหารกองทุนฯ แล้ว เทศบาลนครเชียงใหม่ยังสนับสนุนให้มีการสร้างและพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชนในการส่งเสริมสุขภาพอนามัย และภาคประชาชนก็ให้ความร่วมมือกับเทศบาลเป็นอย่างดี

...ประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ด้านสุขภาพของเทศบาล โดยการเสนอโครงการต่างๆเข้ามาเพื่อขอสนับสนุนจากกองทุนหลักประกันสุขภาพของเทศบาล ซึ่งในจุดนี้ผู้บริหารของเทศบาลจะให้การสนับสนุนการสร้างเครือข่าย โดยเฉพาะเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขของเทศบาลเองซึ่งเป็นโครงการอาสาสมัครสาธารณสุขที่คู่ขนานกับกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ของกระทรวงสาธารณสุข นายกเทศมนตรีก็มีนโยบายว่าอาสาสมัครหนึ่งคนควรจะสร้างอาสาสมัครเพิ่มขึ้นอีก 15 หรือ 20 คน โดยให้ไปพูดกระตุ้นเรื่องพฤติกรรมด้านสุขภาพ นอกจากนี้เทศบาลยังเข้าไปตั้งแกนนำสุขภาพประจำครอบครัวด้วย โดยเราเข้าไปให้ความรู้ด้านสุขภาพ แล้วสนับสนุนให้เขาออกไปขยายเครือข่ายต่อไป (ตัวแทนชาวบ้านในเขตพื้นที่ จ.เชียงใหม่ ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นจึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษานี้ได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงและขับเคลื่อนกลุ่มก้อนต่างๆที่จัดตั้งขึ้นโดยภาคประชาชนในพื้นที่ให้ดำเนินกิจกรรมด้านสุขภาพไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยบทบาทความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะวิจัยพบว่าการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครุฑศึกษา อาทิเช่น เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นต้น เป็นไปในลักษณะการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆขององค์กรภาคประชาชนมากกว่าเป็นผู้ลงมือปฏิบัติเอง ยกตัวอย่างเช่น การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน การให้เครือข่ายเยาวชนเยี่ยมพื้นที่ของสถานีนอนามัยประจำตำบลหรืออาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจัดกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า พลวัตทางการเมืองภาคประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายด้านสุขภาพที่มีประชาชนเป็นตัวละครหลักและมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายสนับสนุน

ความรู้และความเข้าใจของภาคประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของตัวแทนภาคประชาชนในการอภิปรายกลุ่ม คณะวิจัยพบว่าคนในระดับชุมชนท้องถิ่นมีระดับการรับรู้เรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนน้อยที่สุด โดยเฉพาะในหมู่ตัวแทนผู้นำชุมชนเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนไม่ใช่บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เช่น พาณิชยจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวแทนภาคประชาชนเห็นว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนถือเป็นนโยบายจำเป็นเร่งด่วน แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นการเสนอโครงการสร้างตลาดซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้าในชุมชนเท่านั้น

...การแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนเป็นเรื่องสำคัญ ท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องช่วยสร้างงานให้ชาวบ้านด้วยการสร้างตลาด หรือ หากชาวบ้านคนไหนไม่มีอุปกรณ์ทำมาหากินก็ควรจะสนับสนุนเครื่องมือทำมาหากินพื้นฐาน เช่น รถเข็น (ตัวแทนชาวบ้านในเขตพื้นที่ จ. เชียงใหม่ ในระหว่างการอภิปรายกลุ่มเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555)

แนวคิดดังกล่าวเป็นสิ่งที่คณะวิจัยประสบในทุกพื้นที่ที่กรณีศึกษา ภาคประชาชนยังมองไม่เห็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดึงดูดนักลงทุนและนักธุรกิจให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่ หรือ บทบาทในการส่งเสริมธุรกิจของชาวบ้านให้เจริญเติบโต ส่วนใหญ่แล้ว เมื่อพูดถึงการสร้างงาน หรือ การส่งเสริมอาชีพ ตัวแทนภาคประชาชนมักจะกล่าวถึงกรมพัฒนาชุมชน (พช.) มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง

ทั้งนี้ จากการอภิปรายกลุ่มทำให้คณะวิจัยได้ทราบว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีนโยบายหรือแผนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างชัดเจน โดยปล่อยให้เป็นที่บทบาทหน้าที่ของกรมพัฒนาชุมชน เนื่องจากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ยังกว้างเกินไป และกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการพัฒนาชุมชนในมิติใดได้บ้าง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ระบุไว้ก็ย่อมเสี่ยงต่อการทักท้วงและการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือในบางกรณี โครงการส่งเสริมอาชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะถูกมองว่าเป็นการสัญญาจะให้ซึ่งอาจจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในการศึกษานี้จึงไม่มีนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เศรษฐกิจในระดับฐานรากหรือเศรษฐกิจชุมชนที่มุ่งแสวงหา พุ่มพัก และพัฒนาองค์ความรู้ ทุน และความเป็น ผู้ประกอบการของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น ตามหลักการ Economic Gardening (Ness, 2013) นับเป็น กลยุทธ์ในการพัฒนาที่สำคัญสำหรับขั้นตอนต่อไปของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากคณะผู้วิจัยพบว่าระดับความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชนและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ตกเป็นกรณีศึกษาต่อความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนจึงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าในด้าน การศึกษาและด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากบริบทโครงสร้างทางการปกครองและ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันที่ให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นผู้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาความยากจนและการส่งเสริมการลงทุนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง

การกระจายอำนาจด้านการเมืองในการเสริมสร้างความเป็น “พลเมือง” ให้แก่ประชาชน

การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในการจัดการตนเองถือเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการบริหารจัดการ การภาครัฐที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดขึ้นท่ามกลางการตื่นตัวทางการเมืองของ ภาคประชาชนซึ่งทวีความเข้มข้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 และวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้ภาครัฐของประเทศไทยประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินที่รุนแรงที่สุดในหน้า ประวัติศาสตร์ยุคใหม่ของประเทศ กระบวนการกระจายอำนาจจึงเปรียบเสมือน “ยา” ที่ช่วยสร้าง ความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าด้วยการมอบอำนาจในการตัดสินใจแก่ชุมชน ตลอดจนสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

ทั้งนี้ ความรู้ความเข้าใจเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของปัจเจก บุคคล ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการบริหาร จัดการชุมชนตนเองและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกทุกกลุ่มในสังคมมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะภาคีหุ้นส่วนสำคัญของ ระบบการเมืองการปกครอง การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งและ ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ซึ่งย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ปัจจุบันที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำสามารถทำงานร่วมกันได้บนพื้นฐานความเข้าใจร่วมกันใน หลักการปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน คือ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงบประมาณและการจัดการการเงิน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะสามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง แต่การบริหารงบประมาณก็ยังคงต้องเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และในหลายกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องขออนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัด อันก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่

สำหรับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นเป็นอีกหนึ่งข้อต่อของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ผลการศึกษาในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นยังคงไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการเป็นผู้แทนของประชาชนที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ คณะวิจัยชี้ให้เห็นข้อบกพร่องดังกล่าวด้วยข้อมูลสถิติการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติของสภาท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งพบว่าสภาท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษามีการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติในจำนวนที่น้อยมาก จะมีปรากฏก็แต่เพียงข้อบัญญัติและเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น

สำหรับภาคประชาชนนั้น คณะวิจัยพบว่าตัวแทนประชาชนที่เข้าร่วมการอภิปรายกลุ่มในแต่ละพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งคณะวิจัยพบว่าตัวแทนภาคประชาชนในทุกพื้นที่ต่างมีความตื่นตัวในทั้งสองประเด็น ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาและสาธารณสุขล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ประชาชนจึงมีความกระหายอยากมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายและการบริหารจัดการด้านดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม คณะวิจัยพบว่าภาคประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน อีกทั้งบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความมั่นใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในด้านดังกล่าว เนื่องจากในปัจจุบัน กฎระเบียบของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะระเบียบและคำสั่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จำกัดบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกรงกลัวว่าหากมีนโยบายหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนจะทำให้มีความผิดทางกฎหมาย

ดังนั้น คำกล่าวที่ว่า “ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นคำกล่าวที่ไม่ถูกต้องนักตามผลการศึกษานี้ ภาคประชาชนและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันล้วนแล้วแต่มีพัฒนาการทางด้านวิถีคิดและจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชน ตลอดจนทักษะความรู้ของบุคลากรท้องถิ่นก็จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาต่อไป โดยรายละเอียดของแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากแผนงานวิจัยนี้จะปรากฏในบทต่อไป

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทยซึ่งอยู่ในความสนใจของสาธารณชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ ข้อเรียกร้องจากเวทีสาธารณะที่ผ่านมาต่างเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายทรัพยากรภาครัฐและความเจริญให้ทั่วถึงทุกภูมิภาคแทนที่จะกระจุกตัวแต่เฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเงินการคลัง (Financial and Fiscal Equity) ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวปรากฏอยู่ในรายงานวิจัยของหลายหน่วยงาน อาทิเช่น คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (คปร.) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่ง ซึ่งผลงานวิจัยของหน่วยงานเหล่านี้ได้กลายเป็นแนวทางการกำหนดโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้เป็นการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยของแผนงานวิจัยที่ต้องการทราบว่าโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีผลบังคับใช้มาแล้วเป็นระยะเกือบ 2 ทศวรรษนั้นได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยหรือไม่ โดยอาศัยหลักฐานและข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Locally Collected Revenue) รายได้ที่เป็นภาษีแบ่งหรือรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ (Shared Taxes/Surcharge Tax) และเงินอุดหนุน (Grant) ทั้งนี้ ในส่วนย่อยที่ 1 เป็นการวิเคราะห์โครงสร้างเงินรายได้และภาษีท้องถิ่นซึ่งเป็นข้อมูลในระดับจังหวัดจากปีงบประมาณ 2554 โดยคำนวณเงินรายได้ของท้องถิ่นเป็น “เงินรายได้ท้องถิ่นต่อหัวประชากร (Local Government Revenue Per Capita)” หลังจากนั้น แบบจำลองเศรษฐมิติ (Econometric Model) ในส่วนย่อยที่ 2 จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเม็ดเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรของภาครัฐส่วนกลางและเงินรายได้ท้องถิ่นต่อหัวประชากร เพื่อเป็นการทดสอบว่าเงินอุดหนุนมีผลทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลงหรือไม่ ในส่วนย่อยสุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์นโยบายสมมุติ (Policy Simulation) ของแบบจำลอง

การจัดเก็บภาษีมูลค่าทรัพย์สิน (Property Value Tax) ซึ่งแตกต่างจากระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในปัจจุบันว่าจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีปริมาณรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่

สถานการณ์ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีแหล่งรายได้หลัก 4 แหล่ง คือ รายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้ที่เป็นภาษีซึ่งรัฐจัดเก็บให้ รายได้ที่เป็นภาษีซึ่งรัฐจัดสรรให้ (หรือภาษีแบ่ง) และเงินอุดหนุนจากรัฐ ในขณะที่ภาครัฐส่วนกลางสามารถทำงบประมาณแบบขาดดุล (รายได้น้อยกว่ารายจ่าย) ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้ระบบงบประมาณที่สมดุล (Balanced Budget) ตามที่รัฐบัญญัติไว้ในกฎหมาย แม้กระทั่งสำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนในโครงการก่อสร้างพื้นฐานต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยก็ยังมีแหล่งทุนที่จำกัด ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์คือ ระบบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจเข้มแข็ง และชุมชนที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจอ่อนแอหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐนั้นถือได้ว่าเป็นเส้นเลือดหลักที่หล่อเลี้ยงระบบการคลังท้องถิ่นเนื่องจากท้องถิ่นไทยยังคงมีแหล่งรายได้ที่จัดเก็บเองอยู่อย่างจำกัด และในหลายกรณีข้อจำกัดทางด้านเงินรายได้ก็ทำให้ท้องถิ่นหลายแห่งประสบกับปัญหาสภาพคล่องอันส่งผลต่อการให้บริการแก่ประชาชน

ตามหลักทฤษฎีการคลังสาธารณะนั้น แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนมากที่สุด คือ แหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ทั้งที่เป็นเงินภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ทั้งนี้ ตารางที่ 4.9 นำเสนอข้อมูลรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจัดเก็บเองและคำนวณเป็นรายได้ต่อหัวประชากรโดยจำแนกเป็นรายจังหวัด ประเด็นที่น่าสนใจคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่อหัวแตกต่างกันมากค่อนข้างมาก โดยในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดในเขตภาคกลางซึ่งมีความหนาแน่นของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมสูงสามารถจัดเก็บรายได้เป็นจำนวน 1,000 บาทต่อหัวประชากรโดยประมาณ ท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือกลับจัดเก็บรายได้ต่อหัวประชากรได้เพียง 100-200 บาท

ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำนั้นสามารถกระทำได้โดยการคำนวณค่า Logarithm ของรายได้ของท้องถิ่นต่อหัวประชากร แล้วนำมาเปรียบเทียบกับเส้นลอเรนซ์ (Lorenz Curve) ซึ่งหากรายได้ของท้องถิ่นต่อหัวประชากรมีการกระจายอย่างเท่าเทียมกันทั้งประเทศแล้ว เส้นลอเรนซ์จะเป็นเส้นตรงทำมุม 45 องศากับแนวนอน ซึ่งจากข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปีงบประมาณ 2557 นั้น จะพบว่าเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ในหมู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเส้นลอเรนซ์ของรายได้ท้องถิ่นไทยเป็นเส้นโค้ง (ภาพที่ 4.6) โดยตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์

ตารางที่ 4.9 รายได้จัดเก็บเองและรายได้ต่อหัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบรายจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2554

จังหวัด	รายได้ จัดเก็บเอง (ล้านบาท)	รายได้จัด เก็บเองต่อหัว (บาทต่อคน)	ประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร.กม.)
ขอนแก่น	511.9	290.2	1,764,058	10,236.7
อุดรธานี	403.3	261.8	1,540,499	11,079.2
เลย	143.2	231.7	618,026	10,358.4
หนองคาย	135.8	268.2	506,476	3,517.4
มุกดาหาร	73.1	215.5	339,016	3,653.7
นครพนม	128.0	182.2	702,469	5,401.5
สกลนคร	209.3	186.9	1,119,789	9,219.3
กาฬสินธุ์	179.8	183.4	980,348	6,825.0
นครราชสีมา	823.9	320.5	2,570,582	20,843.7
ชัยภูมิ	177.8	159.1	1,117,370	11,757.6
ยโสธร	102.5	190.1	538,934	4,145.1
อุบลราชธานี	304.9	168.5	1,809,214	15,647.9
ร้อยเอ็ด	187.4	143.2	1,308,103	7,793.2
บุรีรัมย์	286.8	186.1	1,541,231	10,335.0
สุรินทร์	212.8	156.2	1,362,352	9,377.0
มหาสารคาม	155.3	165.3	939,716	5,446.3
ศรีสะเกษ	190.1	131.5	1,445,432	8,187.2
หนองบัวลำภู	73.2	145.8	501,854	4,143.0
อำนาจเจริญ	59.9	161.2	371,498	3,473.1
เชียงใหม่	889.3	543.8	1,635,194	18,887.3
ลำปาง	268.5	352.8	760,848	13,315.7
อุตรดิตถ์	135.1	293.8	459,662	8,261.4
แม่ฮ่องสอน	51.2	225.9	226,561	12,789.0
เชียงราย	351.1	294.2	1,193,103	11,701.0
แพร่	121.6	264.0	460,684	6,118.2

ตารางที่ 4.9 (ต่อ)

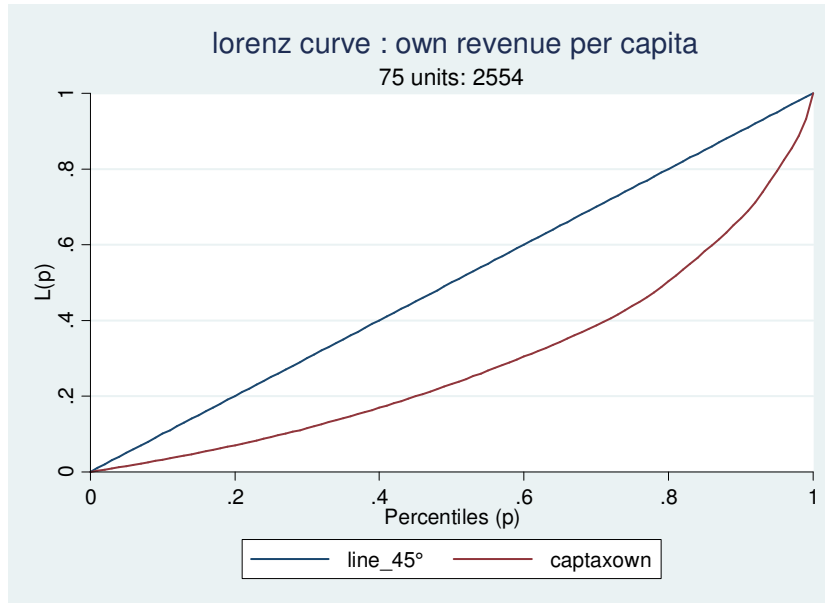
จังหวัด	รายได้ จัดเก็บเอง (ล้านบาท)	รายได้จัด เก็บเองต่อหัว (บาทต่อคน)	ประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร.กม.)
ลำพูน	171.7	426.1	403,031	4,566.3
น่าน	101.5	213.5	475,453	11,994.6
พะเยา	109.2	225.3	484,702	5,657.8
นครสวรรค์	333.3	315.1	1,057,875	10,414.1
พิษณุโลก	306.8	365.1	840,318	10,426.4
กำแพงเพชร	190.9	262.8	726,511	8,240.7
อุทัยธานี	73.7	225.0	327,476	6,959.8
สุโขทัย	146.3	243.9	599,877	6,453.6
ตาก	165.0	309.5	532,974	15,343.8
พิจิตร	118.4	214.2	552,550	4,473.0
เพชรบูรณ์	196.4	197.4	994,658	10,988.8
ภูเก็ต	1,116.1	3,253.3	343,062	565.6
สุราษฎร์ธานี	935.8	938.4	997,220	14,410.3
ระนอง	72.8	399.0	182,467	2,970.2
พังงา	182.2	724.4	251,543	3,623.6
กระบี่	340.7	791.2	430,639	4,975.3
ชุมพร	367.1	754.7	486,437	6,791.0
นครศรีธรรมราช	469.8	310.7	1,511,966	9,641.7
สงขลา	1,008.8	748.0	1,348,566	6,652.3
สตูล	86.7	292.9	296,039	2,307.7
ยะลา	120.3	249.6	481,904	4,452.0
ตรัง	282.3	454.2	621,599	5,051.5
นราธิวาส	125.3	172.0	728,579	5,127.9
พัทลุง	190.8	375.4	508,203	3,264.4
ปัตตานี	112.5	173.7	647,433	1,987.4
ชลบุรี	1,735.5	1,446.7	1,199,651	4,628.8

ตารางที่ 4.9 (ต่อ)

จังหวัด	รายได้ จัดเก็บเอง (ล้านบาท)	รายได้จัด เก็บเองต่อหัว (บาทต่อคน)	ประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร.กม.)
ฉะเชิงเทรา	479.6	716.4	669,422	4,908.0
ระยอง	1,002.9	1,615.2	620,923	3,817.4
ตราด	117.1	531.4	220,286	2,854.9
จันทบุรี	249.8	487.6	512,350	6,588.4
นครนายก	86.3	341.9	252,525	1,974.2
ปราจีนบุรี	192.1	412.5	465,568	5,141.3
สระแก้ว	139.0	260.6	533,367	7,042.2
ราชบุรี	365.2	438.3	833,324	5,710.4
กาญจนบุรี	266.7	327.8	813,764	19,565.8
ประจวบคีรีขันธ์	349.5	689.6	506,715	6,051.3
เพชรบุรี	252.6	549.0	460,056	5,740.3
สุพรรณบุรี	301.7	358.7	841,084	5,357.5
สมุทรสงคราม	70.4	365.0	192,889	383.5
สระบุรี	484.0	789.2	613,250	3,359.1
สิงห์บุรี	77.8	363.5	214,063	858.4
ชัยนาท	112.7	339.0	332,442	2,439.9
อ่างทอง	117.8	416.5	282,803	943.1
ลพบุรี	257.1	342.5	750,668	6,427.5
อยุธยา	723.7	930.9	777,405	2,318.0
สมุทรปราการ	1,655.5	1,409.1	1,174,834	966.2
ปทุมธานี	1,292.7	1,327.4	973,888	1,490.9
สมุทรสาคร	639.6	1,308.1	488,989	879.6
นครปฐม	677.4	788.9	858,700	2,124.4
นนทบุรี	1,101.0	1,008.0	1,092,177	645.6
ค่าเฉลี่ย	350.0	479.0	764,337	6,694.3

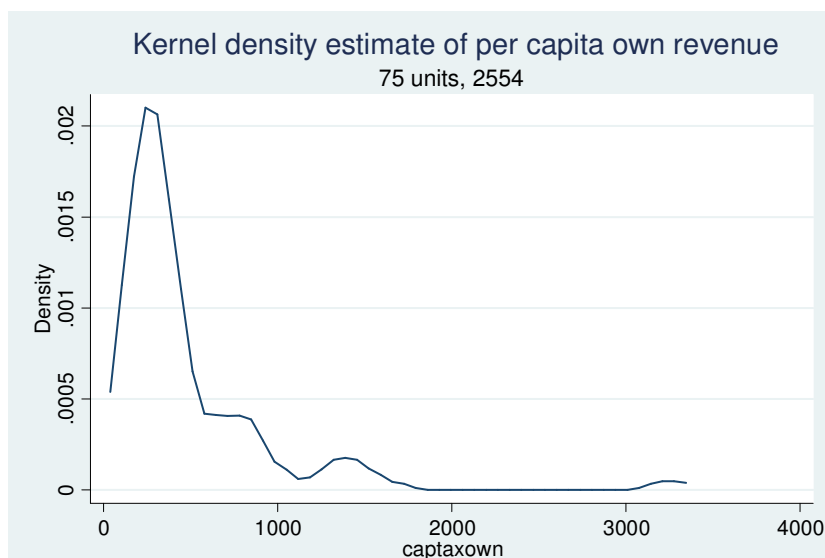
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2554)

พื้นที่ระหว่างเส้นตรงและเส้นโค้งเป็นตัวชี้วัดระดับการกระจุกตัวของรายได้ท้องถิ่นหรือความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นไทย



ภาพที่ 4.6 แสดงเส้นลอเรนซ์ของรายได้ต่อหัวประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2554

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น สมการ Kernel Density ได้ถูกนำมาใช้ในการศึกษาคำนวณ ลักษณะการกระจายของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากร ซึ่งจากภาพที่ 4.7 พบว่า การกระจายของ



ภาพที่ 4.7 แสดงลักษณะการกระจายของรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต่อประชากร (Kernel Density Function)

ตารางที่ 4.10 ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนต่อหัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกเป็นรายจังหวัด

จังหวัด	ภาษีแบ่งต่อหัว (บาท)	เงินอุดหนุนต่อหัว (บาท)	GPP ต่อหัว (บาท)
ขอนแก่น	2,447.8	2,378.2	82,211
อุดรธานี	2,475.4	2,678.7	52,012
เลย	2,402.8	2,863.7	70,127
หนองคาย	2,281.7	2,429.6	45,049
มุกดาหาร	2,362.0	2,919.9	49,416
นครพนม	2,053.1	2,486.1	38,688
สกลนคร	1,973.2	2,305.7	41,581
กาฬสินธุ์	2,207.4	2,678.4	47,358
นครราชสีมา	2,357.9	1,606.3	61,136
ชัยภูมิ	2,026.8	2,939.5	46,922
ยโสธร	2,149.0	2,979.4	38,722
อุบลราชธานี	2,091.9	2,414.8	44,950
ร้อยเอ็ด	2,019.2	2,264.8	43,920
บุรีรัมย์	2,022.5	2,430.1	40,114
สุรินทร์	1,914.7	2,294.1	38,681
มหาสารคาม	2,058.0	2,475.2	41,593
ศรีสะเกษ	1,959.2	2,505.6	36,142
หนองบัวลำภู	2,098.6	2,160.1	36,734
อำนาจเจริญ	2,277.1	2,795.5	35,986
เชียงใหม่	3,083.4	2,524.7	86,212
ลำปาง	3,048.6	2,985.0	72,521
อุดรดิษฐ์	2,624.9	3,452.4	72,009
แม่ฮ่องสอน	2,600.0	2,910.4	53,079
เชียงราย	2,395.2	2,510.4	65,221
แพร่	2,660.0	3,187.9	48,937
ลำพูน	2,825.5	2,795.2	160,500
น่าน	2,542.8	3,023.1	54,701
พะเยา	2,464.8	2,978.8	57,372

ตารางที่ 4.10 (ต่อ)

จังหวัด	ภาษีแบ่งต่อหัว (บาท)	เงินอุดหนุนต่อหัว (บาท)	GPP ต่อหัว (บาท)
นครสวรรค์	2,571.0	2,323.5	80,498
พิษณุโลก	2,896.9	2,234.4	82,817
กำแพงเพชร	2,897.0	2,225.0	120,164
อุทัยธานี	2,751.7	3,224.7	77,374
สุโขทัย	3,108.7	2,772.2	61,912
ตาก	2,328.3	2,484.9	82,997
พิจิตร	2,915.2	3,117.7	72,149
เพชรบูรณ์	2,420.4	2,380.8	82,902
ภูเก็ต	6,335.7	2,822.3	262,529
สุราษฎร์ธานี	3,065.2	3,417.6	138,034
ระนอง	2,754.9	2,825.4	104,625
พังงา	3,335.2	2,916.1	139,878
กระบี่	2,679.8	2,533.7	137,497
ชุมพร	2,734.6	2,795.4	108,589
นครศรีธรรมราช	2,339.9	2,731.0	80,816
สงขลา	3,239.3	2,648.0	119,041
สตูล	2,177.6	3,513.5	99,624
ยะลา	2,886.1	3,283.0	94,611
ตรัง	2,664.0	2,597.5	100,740
นราธิวาส	2,069.1	2,907.1	71,786
พัทลุง	2,251.8	2,928.3	65,750
ปัตตานี	2,252.2	3,121.4	64,157
ชลบุรี	4,781.5	2,563.7	441,062
ฉะเชิงเทรา	3,393.1	2,559.9	361,569
ระยอง	5,417.7	2,661.7	1,052,575
ตราด	2,830.1	2,732.5	98,632
จันทบุรี	2,974.4	2,813.3	80,734

ตารางที่ 4.10 (ต่อ)

จังหวัด	ภาษีแบ่งต่อหัว (บาท)	เงินอุดหนุนต่อหัว (บาท)	GPP ต่อหัว (บาท)
นครนายก	2,739.5	2,963.8	80,041
ปราจีนบุรี	3,040.3	2,276.5	165,892
สระแก้ว	2,212.0	2,446.8	69,091
ราชบุรี	2,874.4	2,393.8	151,631
กาญจนบุรี	2,555.4	2,667.0	104,022
ประจวบคีรีขันธ์	3,206.0	2,841.5	131,574
เพชรบุรี	3,349.4	3,285.9	129,586
สุพรรณบุรี	2,642.2	2,736.2	81,670
สมุทรสงคราม	3,000.2	3,370.5	81,581
สระบุรี	4,535.8	2,935.3	272,467
สิงห์บุรี	2,962.3	3,331.9	111,530
ชัยนาท	2,647.8	3,620.4	90,424
อ่างทอง	3,223.0	3,343.9	87,410
ลพบุรี	2,651.3	2,527.1	95,412
อยุธยา	4,498.3	2,407.4	620,773
สมุทรปราการ	4,477.1	1,819.2	528,899
ปทุมธานี	3,768.3	1,844.2	349,157
สมุทรสาคร	4,047.1	2,305.7	692,525
นครปฐม	3,305.3	2,370.6	152,225
นนทบุรี	4,887.1	2,082.6	127,048
ค่าเฉลี่ย	2,854.9	2,702.4	132,906

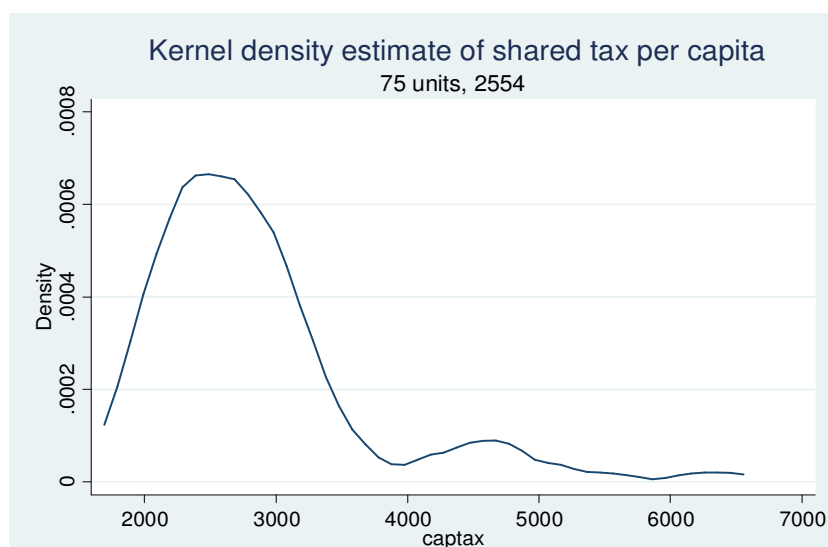
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2554)

รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากรนั้นมีลักษณะเบ้ขวา (Skewed to the Right) ซึ่งหมายความว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนน้อยที่สามารถจัดเก็บรายได้ต่อหัวประชากรได้เกินกว่า 1,000 บาท ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในประเทศไทยจัดเก็บรายได้ต่อหัวประชากรได้เพียง 300-400 บาท

และเมื่อพิจารณาข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เป็นภาษีแบ่ง (Shared Tax) และเงินอุดหนุน (Grant) ต่อหัวประชากร จะพบว่าจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ต่อหัวประชากรได้ต่ำได้รับภาษีแบ่งต่อหัวประชากรต่ำกว่า 2,000 บาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีต่อหัวประชากรได้สูงแล้ว จะพบว่าจังหวัดที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจดีได้รับรายได้ที่เป็นภาษีแบ่งคิดเป็นจำนวนมากกว่า 4,000 บาทต่อหัวประชากร ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ซึ่งอยู่ที่ 2,855 บาทต่อหัวประชากร (ตารางที่ 4.10)

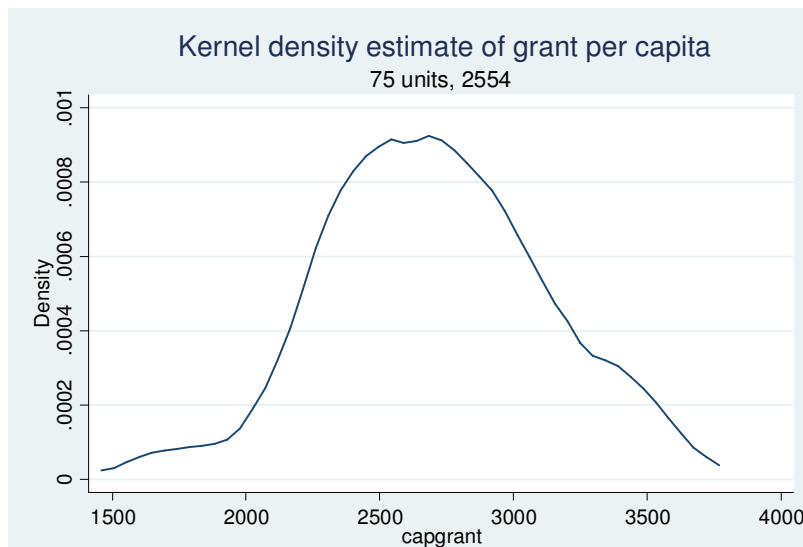
ทั้งนี้ กรณีเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรก็จะลักษณะการกระจายที่คล้ายคลึงกับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่เป็นภาษีแบ่งต่อหัวประชากร กล่าวคือ จังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี (วัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด) ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรน้อยกว่า 2,000 บาท ในขณะที่หลายจังหวัดที่ฐานะทางเศรษฐกิจดีกลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรมากกว่า 3,000 บาท (ตารางที่ 4.10) แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามหลักทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Equalization)

เมื่อนำข้อมูลภาษีแบ่งต่อหัวประชากรมาคิดคำนวณด้วยสมการ Kernel Density ก็ปรากฏรูปแบบการกระจายเช่นเดียวกับรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยภาพที่ 4.8 แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการกระจาย (Distribution Pattern) ของภาษีแบ่งต่อหัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 75 จังหวัด ในปี พ.ศ. 2554 เป็นที่น่าสังเกตว่า จังหวัดส่วนใหญ่ได้รับภาษีแบ่งต่อหัวประชากรโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 2,000-3,000 บาท มีเพียงจังหวัดจำนวนน้อยที่ได้รับภาษีแบ่งต่อหัวประชากรเกินกว่า 4,000 บาท



ภาพที่ 4.8 เส้น Kernel Density ของภาษีแบ่งต่อหัวประชากรที่ท้องถิ่นได้รับในปี พ.ศ. 2554

อีกประเด็นที่น่าสนใจคือแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการกระจายของเงินอุดหนุนต่อหัวประชากร ตามสมการ Kernel Density Function แล้ว พบว่าจังหวัดโดยส่วนใหญ่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นจำนวน 2,500-2,700 บาทต่อหัว ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบการกระจายของข้อมูลเงินอุดหนุนต่อหัวเป็นแบบปกติ (Normal Distribution) (ภาพที่ 4.9) จึงมีบางจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเพียง 1,500 บาทต่อหัวโดยเฉลี่ย ในขณะที่อีกกลุ่มจังหวัดได้รับเงินอุดหนุนมากกว่า 3,000 บาทต่อหัว



ภาพที่ 4.9 เส้น Kernel Density ของเงินอุดหนุนต่อหัวที่ท้องถิ่นได้รับในปี พ.ศ. 2554

ความเหลื่อมล้ำทางด้านเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ในส่วนที่ผ่านมาข้อมูลสถิติเชิงพรรณนาได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะการกระจายของเงินรายได้ท้องถิ่นไทยแต่ละประเภท ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านเงินรายได้ท้องถิ่น ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวประชากร (GPP per capita) ของแต่ละจังหวัดได้ถูกนำมาแปลงเป็นค่า Percentile และแจกแจงเป็น 5 กลุ่ม คือ p10, p25, p50, p75 และ p90 (ตารางที่ 4.11) ซึ่งจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำทางสถานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก กล่าวคือ กลุ่มจังหวัดที่มีฐานเศรษฐกิจดีมี GPP per capita สูงถึง 272,467 บาท ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีฐานเศรษฐกิจไม่ดีมี GPP per capita เพียง 41,581 บาท

ผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความแตกต่างในรายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัวประชากรค่อนข้างมาก โดยค่าเฉลี่ยทั้งประเทศของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากร มีค่าเท่ากับ 479 บาท ซึ่งจังหวัดที่มี GPP per capita อยู่ในกลุ่ม Percentile ที่ 10 หรือกลุ่มจังหวัดที่มีฐานทางเศรษฐกิจไม่ดีสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียง 169 บาทต่อหัวประชากร ในทางตรงกันข้าม กลุ่มจังหวัดที่มีพื้นฐานทาง

เศรษฐกิจเข้มแข็ง (p90) สามารถจัดเก็บรายได้ได้ถึง 938 บาทต่อหัวประชากร ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวยังปรากฏในรายได้จากภาษีแบ่งซึ่งมีความแตกต่างประมาณ 2 เท่า เมื่อเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่ม p10 และกลุ่ม p90 ในขณะที่เงินอุดหนุนต่อหัวประชากรมีความแตกต่างกันค่อนข้างน้อย คือระหว่าง 2,265 บาทต่อหัวในกลุ่ม p10 เปรียบเทียบกับ 3,286 บาทต่อหัวในกลุ่ม p90

ตารางที่ 4.11 ข้อมูลเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและรายได้ท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท

กลุ่มจังหวัด	GPP ต่อหัว (บาท)	รายได้จัด เก็บเองต่อหัว (บาท)	ภาษีแบ่ง ต่อหัว (บาท)	เงินอุดหนุน ต่อหัว (บาท)	รายได้รวม ต่อหัว (บาท)
ค่าเฉลี่ย	132,906	479	2,855	2,702	6,036
Percentile 10 th (p10)	41,581	169	2,058	2,265	4,675
Percentile 25 th (p25)	54,701	216	2,282	2,415	5,200
Percentile 50 th (p50)	81,670	320	2,660	2,679	5,737
Percentile 75 th (p75)	127,048	544	3,065	2,939	6,607
Percentile 90 th (p90)	272,467	938	4,047	3,286	7,661
p90/p10 Ratio	6.55	5.57	1.97	1.45	1.64

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2554)

หากเปรียบเทียบข้อมูลรายได้ท้องถิ่นแต่ละประเภทตามรายภูมิภาคแล้ว พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้จัดเก็บเองต่อหัวประชากรและฐานะทางเศรษฐกิจ (GPP per capita) ต่ำที่สุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันระหว่างฐานการผลิตในภาคธุรกิจและการอุตสาหกรรมและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานครนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะทางเศรษฐกิจ (GPP per capita) และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงที่สุด (ตารางที่ 4.12) นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลรายได้รวมของท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดแล้ว พบว่าจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวมต่อหัวประชากรสูงสุด 10 อันดับแรกของประเทศกระจุกตัวอยู่ในเขตภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคใต้ ในขณะที่จังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวมต่อหัวต่ำ 10 อันดับสุดท้ายของประเทศเป็นจังหวัดในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตารางที่ 4.13)

ตารางที่ 4.12 ข้อมูลเปรียบเทียบรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากรและฐานทางเศรษฐกิจ (จำแนกเป็นรายภาค)

	จำนวน จังหวัด	รายได้จัดเก็บเองต่อหัว (บาท)		GPP ต่อหัว (บาท)	
		ค่าเฉลี่ย	ค่ามัธยฐาน	ค่าเฉลี่ย	ค่ามัธยฐาน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19	197.2	183.4	46,913	43,920
ภาคเหนือ	17	292.5	264.0	78,316	72,521
ภาคใต้	14	688.4	426.6	113,406	102,683
ภาคตะวันออก	8	726.5	509.5	293,700	132,262
ภาคตะวันตก	6	454.7	401.6	113,344	116,804
ภาคกลาง	6	530.3	390.0	213,003	103,471
กรุงเทพและปริมณฑล	5	1,168.3	1,308.1	369,971	349,157
รวม / ค่าเฉลี่ย	75	479.0	320.5	132,906	81,670

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2554)

ตารางที่ 4.13 แสดงการเปรียบเทียบกลุ่มจังหวัดรายได้สูงและกลุ่มจังหวัดรายได้น้อย

	จังหวัด	รายได้รวม ต่อหัว (บาท)	จำนวน อบต.		จำนวน ประชากร	พื้นที่ (ตร.กม.)
			จำนวน	อบต.		
กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้รวมของท้องถิ่นสูงสุด	ภูเก็ต	12,411	9	9	343,062	566
	ระยอง	9,695	27	40	620,923	3,817
	ชลบุรี	8,792	44	53	1,199,651	4,629
	สระบุรี	8,260	31	77	613,250	3,359
	นนทบุรี	7,978	14	31	1,092,177	646
	อยุธยา	7,837	36	121	777,405	2,318
	สมุทรปราการ	7,705	18	30	1,174,834	966
	สมุทรสาคร	7,661	12	25	488,989	880
	สุราษฎร์ธานี	7,421	31	106	997,220	14,410
	เพชรบุรี	7,184	13	71	460,056	5,740

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2554)

ตารางที่ 4.13 (ต่อ)

	จังหวัด	รายได้รวม ต่อหัว (บาท)	จำนวน อบท.	จำนวน อบต.	จำนวน ประชากร	พื้นที่ (ตร.กม.)
กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้รวมของท้องถิ่นต่ำสุด	นครพนม	4,721	17	86	702,469	5,401
	มหาสารคาม	4,699	18	124	939,716	5,446
	อุบลราชธานี	4,675	39	199	1,809,214	15,648
	บุรีรัมย์	4,639	53	155	1,541,231	10,335
	ศรีสะเกษ	4,596	25	191	1,445,432	8,187
	สกลนคร	4,466	43	97	1,119,789	9,219
	ร้อยเอ็ด	4,427	58	144	1,308,103	7,793
	หนองบัวลำภู	4,405	24	43	501,854	4,143
	สุรินทร์	4,365	25	147	1,362,352	9,377
	นครราชสีมา	4,285	76	257	2,570,582	20,844

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2554)

และเมื่อนำเอาข้อมูลรายได้ต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแจกแจงเป็น 3 หมวด คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัว ภาษีแบ่งต่อหัว และเงินอุดหนุนต่อหัว พร้อมกับจัดกลุ่มจังหวัดตามช่วงรายได้ท้องถิ่นรวมต่อหัวประชากร (ตารางที่ 4.14) ผลการวิเคราะห์พบว่า มี 5 จังหวัดที่รายได้ท้องถิ่นรวมต่อหัวต่ำกว่า 4,500 บาท และ 8 จังหวัดที่มีรายได้รวมระหว่าง 4,001-5,000 บาท นอกจากนี้ประเด็นที่น่าสนใจคือ จังหวัดที่มีรายได้รวมของท้องถิ่นต่อหัวต่ำกลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรต่ำไปด้วย ซึ่งขัดกับหลัก การเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคทางการคลัง (Fiscal Equalization Grant) กล่าวคือ เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีประเทศไทยไม่ได้แปรผกผันตามศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นซึ่งวัดโดยใช้รายได้ท้องถิ่นรวมต่อหัวประชากร

การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติ

การวิเคราะห์ในประเด็นต่อไป คือ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ โดยอาศัยแบบจำลองเศรษฐมิติ (Econometric Model) ซึ่งตัวแปรตามหลักในแบบจำลองนี้ได้แก่ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัว ภาษีแบ่งต่อหัว และเงินอุดหนุนต่อหัว โดยสันนิษฐานว่ามีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระ อาทิเช่น GPP per capita สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรม จำนวนประชากร พื้นที่ และดัชนีความยากจน เป็นต้น

ตารางที่ 4.14 เปรียบเทียบรายได้จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีแบ่ง และรายได้จากเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปี พ.ศ. 2554

ช่วงรายได้รวมต่อหัว (บาท)	จำนวน อปท.	รายได้ที่จัดเก็บ		
		เองต่อหัว (บาท)	ภาษีแบ่งต่อหัว (บาท)	เงินอุดหนุนต่อหัว (บาท)
<4500	5	191	2,073	2,126
4001-5000	8	195	2,137	2,446
5001-5500	15	248	2,390	2,643
5501-6000	13	326	2,575	2,808
6001-7500	26	526	3,014	2,951
7501-9000	6	1,149	4,538	2,352
9001-10000	1	1,615	5,418	2,662
10001-12500	1	3,253	6,336	2,822

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2554)

ค่าความยืดหยุ่น (Elasticity) ระหว่าง GPP per capita กับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัว ประชากรและภาษีแบ่งต่อหัวประชากร เป็นประเด็นที่ต้องการศึกษาในแผนงานวิจัยนี้ เนื่องจากมีนัยสำคัญต่อการวิเคราะห์ผลของกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยเฉพาะในด้านการคลัง ซึ่งค่าความยืดหยุ่นของความสัมพันธ์ดังกล่าว หมายถึง เมื่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัวประชากร (GPP per capita) เพิ่มขึ้น 100% (1 เท่า) จะส่งผลกระทบต่อปริมาณรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ต่อหัว และปริมาณภาษีแบ่งต่อหัวประชากรเท่าไร ทั้งนี้ ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่า ค่าความยืดหยุ่นมีมากกว่า 1 เนื่องจากภาษีของท้องถิ่นส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น โดยอัตราภาษีมักจะเป็นแบบ flat rate ดังนั้น เมื่อปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นจึงคาดว่าหน่วยงานภาษีสามารถเก็บรายได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนเดียวกัน

จากตารางที่ 4.15 ในสมการที่ 1 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากรกับ GPP per capita นั้น พบว่าค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด มีค่าเพียง 0.756 ซึ่งหมายความว่ารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีความยืดหยุ่น (หรือความสัมพันธ์) ต่อ GPP per capita ต่ำ สะท้อนให้เห็นว่าอาจเกิดการรั่วไหลของเงินรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง หรือ พฤติกรรมการเลี่ยงภาษีของประชาชนในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ในสมการที่ 2 ที่ค่าสัมประสิทธิ์ของ GPP per capita มีค่าเพียง 0.26 แสดงให้เห็นว่าการแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางได้รับปริมาณเงินภาษีแบ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายเท่า

สำหรับสมการที่ 3 นั้น ตัวแปรตามคือ เงินอุดหนุนต่อหัวประชากร ซึ่งผลการวิเคราะห์ตามแบบจำลองเศรษฐมิติพบว่าค่าสัมประสิทธิ์ของ GPP per capita เท่ากับ -1.0937 และค่าสัมประสิทธิ์ของดัชนีความยากจนมีค่าเท่ากับ -0.1363 ซึ่งค่า log สัมประสิทธิ์ที่เป็นลบนี้ หมายถึง แม้จังหวัดนั้นมีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวประชากรลดลง และมีดัชนีความยากจนเพิ่มขึ้น ก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งตรงกันข้ามกับทฤษฎีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง (Fiscal Equalization Grant) ที่ต้องการให้เม็ดเงินอุดหนุนแปรผกผันตามสถานะความยากจนของแต่ละพื้นที่

จากข้อมูลทั้งหมดสรุปได้ว่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษแล้ว แต่ก็ยังพบความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังท้องถิ่นอยู่ดังที่ปรากฏตามข้อมูลที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ซึ่งสะท้อนให้เห็นการกระจุกตัวของฐานทางเศรษฐกิจ (วัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด หรือ GPP per capita และสัดส่วนของธุรกิจภาคอุตสาหกรรมในแต่ละจังหวัด) ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของนโยบายกระจายอำนาจในปัจจุบันที่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของทรัพยากรเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล ภาคตะวันออก และจังหวัดใหญ่เท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่นไทยคือ ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization Grant)

แบบจำลองสถานการณ์สมมุติแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยตระหนักในความสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นเนื่องจากทราบว่า หากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขด้วยแนวนโยบายที่ชัดเจนก็ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้สร้างแบบจำลองสถานการณ์สมมุติในเชิงนโยบาย (Policy Simulation) ขึ้นมา โดยแบบจำลองดังกล่าวตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่ารัฐบาลปรารถนาที่จะสนับสนุนให้จังหวัดที่มีรายได้น้อยกว่า 5,500 บาทต่อประชากร (รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากร) ให้ได้รับเงินอุดหนุนสูงขึ้นเพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะที่เพียงพอและมีคุณภาพให้แก่ประชาชน โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้ง “กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการคลังท้องถิ่น” ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษให้แก่จังหวัดที่รายได้ซึ่งท้องถิ่นจัดเก็บได้เองต่ำกว่า 5,500 บาทต่อหัวประชากร กล่าวอีกนัยหนึ่งตัวเลข 5,500 (เปรียบเสมือน เส้นความยากจน—ในบริบทของท้องถิ่น) ให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 4.15 แบบจำลองเศรษฐมิติของรายได้ท้องถิ่น 3 ประเภท (ตัวเลขทั้งหมดเป็นจำนวนต่อหัวประชากร)

	ค่าสัมประสิทธิ์	ค่า std err	Z	prob > z	ความหมายของรหัส
Eq 1 รายได้จัดเก็บเองต่อหัว ค่าล็อก					
Lncapgpp	0.7560	0.0513	14.73	0.00	GPP per capita, ln
Lnpop	0.1181	0.0774	1.52	0.13	population, ln
Lnarea	-0.0989	0.0514	-1.92	0.06	area, ln
Service	0.1979	0.3001	0.66	0.51	% service sector
Industry	1.4484	0.3849	3.76	0.00	% industry sector
_cons	-4.0673	1.0546	-3.86	0.00	constant term
Eq 2 รายได้จากภาษีแบ่งต่อหัว ค่าล็อก					
Lncapgpp	0.2629	0.0182	14.48	0.00	GPP per capita, ln
Lnpop	-0.0103	0.0276	-0.37	0.71	population, ln
Lnarea	-0.0299	0.0180	-1.67	0.10	area, ln
Service	0.2745	0.1043	2.63	0.01	% service sector
Industry	0.6517	0.1339	4.87	0.00	% industry sector
_cons	4.9774	0.3778	13.17	0.00	constant term
Eq 3 เงินอุดหนุนต่อหัว ค่าล็อก					
Lncaptax	-1.0937	0.1190	-9.19	0.00	shared tax, ln
Lncaptaxown	0.3922	0.0465	8.43	0.00	own revenue, ln
Lnpop	-0.3196	0.0542	-5.89	0.00	population, ln
Lnnolao	0.1759	0.0574	3.06	0.00	no of LAOs
Poverty	-0.1363	0.1324	-1.03	0.30	% under poverty
_cons	17.7358	0.9499	18.67	0.00	constant term
Correlation matrix of residuals					
Lncaptaxown	1				
Lncaptax	0.440	1			
Lncapgrant	-0.374	0.464	1		
Breusch-Pagan test : Chi2 = 41.1 , Prob=0.0					
log likelihood	Df	AIC	BIC		
124.00	18	-212.00	-170.28		

ตัวอย่างเช่น จังหวัด A ได้รับเงินอุดหนุน 4,500 บาทต่อหัว แสดงว่าช่องว่างด้านการคลังเท่ากับ 1 พันบาทต่อคน เพื่อปิดช่องว่างดังกล่าว รัฐบาลอาจจะต้องจัดสรรเงินกองทุนเพื่อความเสมอภาค เพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

ผลการวิเคราะห์สถานการณ์สมมุติโดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ (ตารางที่ 4.16) พบว่า หากเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของกองทุนอยู่ที่ การปิดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่นให้ได้ทั้งหมด (ร้อยละ 100) รัฐบาลต้องใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้น 17,514 ล้านบาท ในกรณีนี้ ทุกจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวน้อยกว่า 5,500 บาท จะได้รับเงินอุดหนุน ยกตัวอย่างเช่น จังหวัด ข มีรายได้เท่ากับ 5,000 บาทต่อประชากร จะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคเป็นจำนวนเงิน 500 บาทต่อหัว ส่วนจังหวัด ค ซึ่งมีรายได้เพียง 4,500 บาทต่อหัว จะได้รับการอุดหนุน 1,000 บาทต่อหัว

ตารางที่ 4.16 แบบจำลองสถานการณ์สมมุติกองทุนเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (กำหนดเส้นความยากจนของท้องถิ่นไว้ที่ 5,500 บาทต่อหัวประชากร)

ค่าพารามิเตอร์ (β)	เป้าหมายในการแก้ไขปัญหา ความเหลื่อมล้ำ (%)	จำนวนเงินที่ต้องใช้ในการจัดตั้ง กองทุนเพื่อความเสมอภาค (ล้านบาท)
0.8	80	4,661
0.9	90	9,020
0.95	95	12,564
1	100	17,514

สำหรับในสูตรอื่นๆ หากรัฐบาลลดเป้าหมายการปิดช่องว่างการคลังท้องถิ่นลง ก็จะใช้เงินงบประมาณน้อยลงตามลำดับ ยกตัวอย่างเช่น หากรัฐตั้งเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำท้องถิ่นไว้ที่ร้อยละ 95 ก็จะใช้เงินงบประมาณ 12,564 ล้านบาท

การกระจายอำนาจด้านการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

การบริหารจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรหลากหลายรูปแบบ ทั้งนี้ เงินงบประมาณนับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรับผิดชอบรายจ่ายหมวดต่างๆ ทั้งเงินเดือนและค่าตอบแทนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ เม็ดเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ตลอดจนเงินที่จำเป็นต้องใช้สอยในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการกิจการภายในชุมชนของตนเอง นอกจากนั้น ยังได้มีการสร้างระบบ

ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

บทวิเคราะห์ในส่วนนี้ได้กล่าวถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 3 ประเภท ได้แก่ เงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่เป็นภาษีแบ่งจากรัฐ และรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุน โดยเป็นข้อมูลภาพรวมของรายได้ท้องถิ่นในระดับจังหวัด ตามข้อมูลงบประมาณปี พ.ศ. 2554 ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง (ซึ่งวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมในจังหวัด) มีจำนวนเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากรที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่มั่นคง สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผูกติดอยู่กับกิจกรรมการผลิตภาคอุตสาหกรรม ในทางทฤษฎีการคลังสาธารณะ ภาครัฐจำเป็นต้องจัดระบบภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาจากการวิเคราะห์ตามแบบจำลองเศรษฐกิจมิติพบว่า จำนวนเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนมีความสัมพันธ์ผกผันกับจำนวนเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวยกลับได้รับการจัดสรรเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะยากจน จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนท้องถิ่นของประเทศไทยไม่ได้ทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นตามที่ควรจะเป็น จนก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นไม่สามารถจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างการจัดสรรเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น คณะผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในรูปแบบกองทุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังขึ้น โดยสถานการณ์สมมุติที่คณะผู้วิจัยได้กำหนดไว้ คือ รัฐบาลพยายามผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศมีรายได้ต่อหัวประชากรอยู่ที่ 5,500 บาท ในกรณีนี้เม็ดเงินงบประมาณแผ่นดินที่ต้องใช้คิดเป็นจำนวนเงิน 12,564 ล้านบาทซึ่งถือจำนวนเงินงบประมาณที่ไม่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการอื่นๆของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของระบบกองทุนเงินอุดหนุนดังกล่าว คือ การกำหนดเส้นความยากจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะใช้เป็นฐานในการคำนวณเม็ดเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำต่อหัวประชากร ซึ่งจะได้ขยายความต่อไปในบทสรุปผลการศึกษาของแผนงานวิจัยนี้

กลไกในการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการปฏิรูปภาครัฐตามกระบวนการทัศน์การบริหารภาครัฐแนวใหม่ และเนื่องจากประเทศไทยได้ทำการขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่

ชุมชนท้องถิ่นนั้น ได้ทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทวีความสำคัญขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือกำเนิดขึ้นนั้นถือเป็นองค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนน้อยกว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจะรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่เราก็ไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนของตนได้โดยปราศจากความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคส่วนอื่น

ทั้งนี้ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย กลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหาร (Administrative Accountability) เปรียบเสมือนดังพิมพ์เขียว (Blueprint) ของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานตามหน้าที่พันธกิจของตน อนึ่ง การแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองต่อภาคประชาชน (Political Accountability) ย่อมเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในหน่วยงานทุกประเภทและทุกระดับจำเป็นต้องคำนึงถึงเป็นเงื่อนไขตั้งอยู่แล้ว ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้น กลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหารที่บุคลากรท้องถิ่นพึงตระหนักในสำคัญอยู่เสมออันมีอยู่หลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การแสดงความรับผิดชอบเชิงการเมือง (Political Accountability) การแสดงความรับผิดชอบเชิงองค์การ (Organizational Accountability) การแสดงความรับผิดชอบเชิงกฎหมาย (Legal Accountability) การแสดงความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพ (Professional Accountability) และการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Intergovernmental Accountability)

ลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants)

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ย่อยข้อที่ 3 ของแผนงานวิจัยนี้มีที่มาจากกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลสำหรับการตอบวัตถุประสงค์ย่อยข้อที่ 1 เป็นส่วนใหญ่ โดยประกอบไปด้วย 6 กลุ่มหลัก คือ นายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 29.2) สมาชิกสภาท้องถิ่น (ร้อยละ 24.3) ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร (ร้อยละ 5.3) ข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับปฏิบัติการ (ร้อยละ 8.4) ข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร (ร้อยละ 15.5) และข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับปฏิบัติการ (ร้อยละ 17.3) (ตารางที่ 4.17)

เมื่อพิจารณาจังหวัดภูมิลาเนาแล้ว คณะผู้วิจัยพบว่าผู้ให้ข้อมูลหลักจาก 4 จังหวัด ได้แก่ จ.ขอนแก่น จ.ชลบุรี จ.เชียงใหม่ และ จ.สงขลา มีสัดส่วนใกล้เคียงกันคืออยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 23.5-26.5 โดยพบว่า จ.เชียงใหม่ และ จ.สงขลา มีสัดส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นนายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงกว่า จ.ขอนแก่น และ จ.ชลบุรี ในทางตรงกันข้าม จ.ขอนแก่น และ จ.ชลบุรีมีสัดส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักเป็น

สมาชิกสภาท้องถิ่นสูงกว่า ข้อสังเกตที่สำคัญคือ สัดส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นเพศชายมีมากถึงร้อยละ 78.3 ของจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นเพศหญิงมีเพียงร้อยละ 21.7

ในประเด็นช่วงอายุของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก พบว่า นายและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 66.7 มีอายุมากกว่า 50 ปี โดยกลุ่มนายและผู้บริหารท้องถิ่นที่มีช่วงอายุ 20-40 ปี มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 4.5 ในทำนองเดียวกันสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58.2) มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป ในขณะที่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีช่วงอายุระหว่าง 20-40 ปีมีเพียงร้อยละ 14.5 สำหรับข้าราชการในสังกัดส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 20-60 ปี เนื่องจากอายุ 60 ปีคืออายุเกษียณราชการ ทั้งนี้ พบว่า ข้าราชการที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 41-60 ปี

ข้อสังเกตสำคัญสำหรับกลุ่มตัวอย่างนาย ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นในการศึกษานี้ คือ สัดส่วนของผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป โดยพบว่าในกลุ่มนายและผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีถึงร้อยละ 84.8 ที่จบการศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป ส่วนกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นมีร้อยละ 89.1 ที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป

สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นข้าราชการประจำนั้น พบว่าส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะข้าราชการระดับปฏิบัติการ เช่น ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง และเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 17.3 ตามมาด้วยข้าราชการท้องถิ่นระดับผู้บริหาร เช่น ปลัดและรองปลัด คิดเป็นร้อยละ 15.5 นอกจากนี้ ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นหญิงมากกว่าชาย และส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป ยกเว้นข้าราชการท้องถิ่นระดับปฏิบัติการ

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพระคณาของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลขั้นตอนและกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ตามกำหนดไว้ในแผนของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ หน่วยงานหลักภายในกระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยทำหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ระบบและกลไกการกำกับดูแลท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นครอบคลุมไปถึงระดับภูมิภาค โดยมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของกรมในการช่วยเหลือพุมัก้องการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.17 ลักษณะของผู้ให้ข้อมูลหลัก

	ลักษณะของผู้ให้ข้อมูล	นายกและผู้บริหารอปท.	สมาชิกสภาท้องถิ่น	ขรก. ส่วนภูมิภาค ตำแหน่งบริหาร	ขรก. ส่วนภูมิภาค ระดับปฏิบัติการ	ขรก. ท้องถิ่น ตำแหน่งบริหาร	ขรก.ท้องถิ่นใน ระดับปฏิบัติการ	รวม
จังหวัด	ขอนแก่น	12 (22.6%)	18 (33.9%)	3 (5.7%)	4 (7.5%)	7 (13.2%)	9 (17.0%)	53 (23.5%)
	ชลบุรี	14 (24.1%)	17 (29.3%)	3 (5.2%)	5 (8.6%)	9 (15.5%)	10 (17.2%)	58 (25.7%)
	เชียงใหม่	20 (33.3%)	12 (20.0%)	3 (5.0%)	4 (6.7%)	10 (16.7%)	11 (18.3%)	60 (26.5%)
	สงขลา	20 (36.4%)	8 (14.5%)	3 (5.5%)	6 (10.9%)	9 (16.4%)	9 (16.4%)	55 (24.3%)
	รวม	66 (29.2%)	55 (24.3%)	12 (5.3%)	19 (8.4%)	35 (15.5%)	39 (17.3%)	226
เพศ	ชาย	58 (32.8%)	45 (25.4%)	12 (6.8%)	11 (6.2%)	29 (16.4%)	22 (12.4%)	177 (78.3%)
	หญิง	8 (16.3%)	10 (20.4%)	-	8 (16.3%)	6 (12.2%)	17 (34.7%)	49 (21.7%)
	รวม	66 (29.2%)	55 (24.3%)	12 (5.3%)	19 (8.4%)	35 (15.5%)	39 (17.3%)	226
อายุ	20-40	3 (4.5%)	8 (14.5%)	-	4 (21.1%)	-	13 (33.3%)	25 (11.1%)
	41-50	19 (28.8%)	15 (27.3%)	5 (41.7%)	9 (47.4%)	13 (37.1%)	11 (28.2%)	72 (31.9%)
	51-60	31 (47.0%)	22 (40.0%)	7 (58.3%)	6 (31.6%)	22 (62.9%)	15 (38.5%)	103 (45.6%)
	61-80	13 (19.7%)	10 (18.2%)	-	-	-	-	23 (10.2%)
	รวม	66 (29.2%)	55 (24.3%)	12 (5.3%)	19 (8.4%)	35 (15.5%)	39 (17.3%)	226
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่าป.ตรี	10 (15.2%)	6 (10.9%)	-	-	-	4 (10.3%)	33 (14.6%)
	ป.ตรี	34 (51.5%)	34 (61.8%)	7 (58.3%)	11 (57.9%)	18 (51.4%)	28 (71.8%)	128 (55.8%)
	สูงกว่าป.ตรี	22 (33.3%)	15 (27.3%)	5 (41.7%)	8 (42.1%)	17 (48.6%)	7 (17.9%)	65 (28.8%)
	รวม	66 (29.2%)	55 (24.3%)	12 (5.3%)	19 (8.4%)	35 (15.5%)	39 (17.3%)	226

ในการจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

โครงสร้างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษแล้ว ประเด็นคำถาม คือ โครงสร้างดังกล่าวมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และก่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือไม่และอย่างไร จากข้อมูลที่คุณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สำรวจทัศนคติของนักการเมืองและข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 4 พื้นที่จังหวัดที่ถือเป็นหัวเมืองสำคัญของแต่ละภูมิภาค (ตารางที่ 4.18) ร้อยละ 92.1 ของผู้ให้ข้อมูลหลักรายงานว่า “โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนและยังไม่เหมาะสม ซึ่งเมื่อเจาะลึกลงไปในแต่ละประเด็นของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่าร้อยละ 94.7 เห็นว่า “นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น” ยังไม่ชัดเจนจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักบางท่านที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรีในเขต จ. ขอนแก่นได้ให้ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจไว้ว่า

...จะไปโทษหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคว่า “หวงอำนาจ” ก็ไม่ถูกต้องนัก ถ้าจะโทษจริงๆ ต้องโทษรัฐบาลทุกชุด ผมไม่มีสิทธิ์อะไรนะ แต่ในฐานะที่เป็นนายกเทศมนตรีมาหลายสมัย ผมจึงกล้าพูดได้ว่า ไม่มีรัฐบาลไหนจริงจังกับการกระจายอำนาจซักชุดพอใครได้เป็นรัฐบาลก็ปล่อยปละละเลยท้องถิ่น รัฐบาลบางชุดถึงกลับหาประโยชน์จากท้องถิ่นอย่างน่าเกลียดเลยทีเดียวนะ ท้องถิ่นจึงอยู่ยาก ทำงานลำบาก งบก็โดนตัด งานก็เยอะ (คำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ที่ให้ไว้เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2556)

นโยบายของรัฐบาลนับเป็นปัจจัยกระตุ้นที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันกลับมองว่านโยบายเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมา ยังไม่มีความชัดเจนและเหมาะสม ดังที่นายกเทศมนตรีในพื้นที่ จ.สงขลา กล่าวว่า

...นายกรัฐมนตรีนับเป็นประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจโดยตำแหน่ง ดังนั้น นายกรัฐมนตรีต้องแสดงภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น จะมาทำเล่นๆเหมือนที่เป็นอยู่ในตอนนี้ไม่ได้ รัฐธรรมนูญก็มีการรับรองเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นนะ ผมก็ไม่เข้าใจเหมือนกันว่าทำไมพอพรรคไหนเป็นรัฐบาล ก็จะหาเรื่องนู่นนี่ให้ท้องถิ่นทำ โดยไม่มีงบให้ ทั้งเรื่องค่าจ้าง 300 บาท หรือ เงินเดือน 15,000 บาท ทำให้เราทำงานกันลำบากมากขึ้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในส่วนนี้ก็โอนมาช้าเหลือเกิน (คำสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ.สงขลา ที่ให้ไว้เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2555)

ตารางที่ 4.18 ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มองว่าโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยัง**ไม่มีความชัดเจนและไม่มีความเหมาะสม**
(n = 266)

ประเด็น	ร้อยละ
▪ นโยบายรัฐบาล	252 (94.7%)
▪ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	245 (92.1%)
▪ บทบาทในการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค	243 (91.4%)
▪ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย	
▪ ด้านการศึกษา	150 (56.4%)
▪ ด้านสาธารณสุข	230 (86.5%)
▪ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	260 (97.7%)
▪ ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	253 (95.1%)
▪ ด้านสวัสดิการสังคม	226 (85.0%)
▪ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	257 (97.6%)
▪ ด้านการป้องกันพิบัติภัยทางธรรมชาติ	254 (95.5%)
▪ ด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม	155 (58.3%)
▪ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน	236 (88.7%)
▪ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานโดยอิสระ	258 (97.0%)
▪ ระบบการบริหารงานทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	264 (99.2%)
▪ บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	247 (92.9%)
▪ บทบาทหน้าที่ของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	237 (89.1%)

หมายเหตุ: ในแบบสำรวจความคิดเห็น (ภาคผนวก ก) ระดับความสำคัญแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ 0 (ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม) 1 (มีความชัดเจนและเหมาะสมน้อย) 2 (มีความชัดเจนและเหมาะสมปานกลาง) และ 3 (มีความชัดเจนและเหมาะสมมาก) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ คณะผู้วิจัยนำเอาระดับความสำคัญที่ 0-2 รวมกันและให้ชื่อใหม่เป็น “ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม”

ตามตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการบริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค แต่ทว่ามีผู้ให้ข้อมูลหลักเพียงร้อยละ 8.6 ที่เห็นว่า “บทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและอำเภอมีความชัดเจนและเหมาะสม ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยสามารถคาดคะเนได้จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็น “อำนาจขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานโดยอิสระ” ซึ่งร้อยละ 97.0 ของกลุ่มตัวอย่างนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่น เห็นว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะระบุไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง สำหรับความคลุมเครือของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ คณะผู้วิจัยพบว่าประเด็นระบบการบริหารงานทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงที่สุด โดยร้อยละ 99.2 ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานว่ายังไม่มี ความชัดเจนและความเหมาะสม คำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ช่วยให้เห็นภาพของความยากลำบากในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี

...การกระจายอำนาจเป็นเรื่องหลอกหลวง ท้องถิ่นไทยมีฐานะเป็นแค่ Local Administrative Organization ไม่ใช่ Local Government แม้แต่อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการของตัวเองยังไม่มี กรม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เขาเอาไปเปิด สอบเอง เขาบอกว่า เขาคัดคนได้ดีมีคุณภาพและโปร่งใสมากกว่า ก็โกหกทั้งเพอีก ไม่เห็นจะได้เรื่องอะไร นี่ยังไม่รวมถึงการเปิดตำแหน่งบุคลากรที่จำเป็นนะ พวกเราต้องเอาเข้าที่ ประชุม ก.จังหวัด (คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นจังหวัด) ประธาน ก.จังหวัด ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด กรรมการส่วนมากก็ข้าราชการมหาดไทยที่เกษียณอายุทั้งนั้น (คำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ที่ให้ไว้เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2556)

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องการกำหนดตำแหน่งและการเปิดสอบเพื่อบรรจุข้าราชการแล้ว คณะผู้วิจัย ยังพบอีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังประสบ คือ การจัดสรรทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรท้องถิ่นในระดับบัณฑิตศึกษา ซึ่งตลอดระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรภายในองค์กรของตนเองได้ แต่เมื่อต้นปี พ.ศ. 2555 สำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ให้คืนเงินทุนการศึกษาที่ได้มอบให้แก่บุคลากรของตนเอง เนื่องจากไม่มี “ระเบียบ” ของกระทรวงมหาดไทยมารองรับ ในประเด็นนี้ ปลัดเทศบาลผู้หนึ่งในเขต จ.เชียงใหม่ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า

...พอเราได้รับหนังสือจาก สตง. มา เราก็ทำหนังสือไปถามท้องถิ่นอำเภอทันที แต่ก็ไม่มีประโยชน์ เพราะคำตอบแรกที่ได้จากท้องถิ่นอำเภอ คือ ไม่ทราบเรื่อง ต่อมาท้องถิ่นอำเภอ เขาก็บอกให้คืนเงิน เทศบาลเราจะเรียกคืนเงินได้อย่างไร เรื่องมันผ่านไปหลายปีแล้ว มีเจ้าหน้าที่หลายคนได้รับทุนเรียนปริญญาโทอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่กรมวางไว้ ตอนนี้ก็มีเจ้าหน้าที่หลายคนที่ได้รับทุนเรียนปริญญาโทอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่กรมวางไว้

เชื่อว่าห้องศาลปกครอง ถ้าถูกเทศบาลบังคับให้คืนเงิน ผมลำบากใจมาก ฝ่ายหนึ่งก็ สดง. อีกฝ่ายก็คือ ลูกน้องที่รู้จักมักคุ้นกัน ทั้งๆที่เป็นความผิดพลาด ความไม่รู้เรื่องระเบียบและข้อกฎหมายของกรมฯ แต่เทศบาลก็ต้องมารับกรรม (คำให้สัมภาษณ์ของปลัดเทศบาลในเขตพื้นที่ จ.เชียงใหม่ ที่ให้ไว้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2556)

ไม่เพียงแต่ในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังประสบกับปัญหาความคลุมเครือของบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ โดยคณะผู้วิจัยพบว่ามีเพียงบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเท่านั้นที่ผู้ให้ข้อมูลหลักมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไปเห็นว่ามีเหมาะสมและชัดเจน ส่วนบทบาทหน้าที่ในด้านอื่นๆตามที่ปรากฏในตารางที่ 4.18 นั้น ผู้ให้ข้อมูลหลักมากกว่าร้อยละ 80 เห็นว่ายังไม่มีชัดเจนและเหมาะสมเพียงพอ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (ร้อยละ 97.7) ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 95.1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ร้อยละ 97.6) และด้านการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ร้อยละ 95.5)

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีเกี่ยวข้องกับประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. ยังไม่มีความชัดเจนและเหมาะสม โดยร้อยละ 92.9 ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา คณะผู้วิจัยพบว่าปัญหาความไม่ชัดเจนเกิดขึ้นกับกรณีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นกัน ซึ่งร้อยละ 89.1 ของผู้ให้ข้อมูลหลักมองว่าบทบาทของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย ยังไม่มีความชัดเจนและไม่มีความเหมาะสมกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

ในการนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างต่อบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนบน (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนล่าง (เทศบาล และ อบต.) แล้ว สามารถอนุมานได้ว่าการยุบหรือยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ใช่ทางออกที่ยั่งยืนสำหรับปัญหาการปกครองไทยในปัจจุบัน ในทางตรงกันข้าม แนวทางการปฏิรูปประเทศไปสู่ความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจการเมือง และสังคมนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนการปรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับให้มีความชัดเจนและเหมาะสมตามหลักความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และหลักความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งดังที่นายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า

...ในแต่ละปีงบประมาณ อบจ. ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณสูงกว่าท้องถิ่น แต่ อบจ. กลับไม่มีพื้นที่รับผิดชอบหรือบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน ในทางกลับกัน เทศบาลได้เงินภาษีแบ่ง และเงินอุดหนุนน้อยลงทุกปี บางปีก็เบิกจ่ายข้ามมาก แต่ภารกิจหน้าที่ของเรามีหลากหลาย

และสลับซับซ้อน ปัญหาหลายอย่างในพื้นที่ก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในวงกว้างต้องมีการประสานงานกับเทศบาลและ อบต. ใกล้เคียงซึ่งการประสานงานในปัจจุบันก็ประสบปัญหามาก เพราะเป็นการทำงานข้ามหน่วยงาน ในตรงนี้อบจ. มีหน้าที่โดยตรงในการเข้ามาช่วยประสานงาน แต่ในปัจจุบันก็พบว่า อบจ. ยังทำงานในด้านนี้ไม่ดีเท่าที่ควร (คำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น ที่ให้ไว้เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2556)

นอกจากนี้ คำให้สัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มตัวอย่างยังสะท้อนให้เห็นถึงความซ้ำซ้อนกันของบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นถนนหนทางในเขตพื้นที่ชนบท กลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันทุกคน (ร้อยละ 100) ที่ให้คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์ในเชิงลึกมีความเห็นที่ตรงกันว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาทหน้าที่ในการด้านการพัฒนาเส้นทางคมนาคมมากขึ้น ซึ่งเส้นทางคมนาคมในที่นี้ครอบคลุมถึงรอยต่อระหว่างพื้นที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนเส้นทางคมนาคมสาธารณะ (Public Transportation)

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอื่นๆ กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่ให้คณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (ร้อยละ 100) เห็นพ้องตรงกันว่า บทบาทหน้าที่ด้านสาธารณสุข สวัสดิการ สังคม และการป้องกันพิบัติภัยทางธรรมชาตินั้นยังมีความไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับบทบาทหน้าที่ทางด้านสาธารณสุขนั้น กลุ่มตัวอย่างได้สะท้อนข้อกังวลเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในประเด็นดังกล่าว นายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ.สงขลา และ จ.เชียงใหม่ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข อาทิเช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ตลอดจนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนแล้วแต่เสนอโครงการส่งเสริมสุขภาพในรูปแบบที่ซ้ำซ้อนกันเพื่อของบอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความวิตกกังวลว่าเม็ดเงินงบประมาณสำหรับโครงการส่งเสริมสุขภาพของชุมชนท้องถิ่นจะมีสัดส่วนลดลงตามไปด้วย (คำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ.ขอนแก่น วันที่ 20 มิถุนายน 2556 และนายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ.สงขลา วันที่ 19 พฤศจิกายน 2556)

กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวนหนึ่ง (ร้อยละ 45) ได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องที่มาและกลไกการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในด้านสวัสดิการสังคมและการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ กลุ่มตัวอย่าง

เหล่านี้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแค่ “ทางผ่าน” ของเงินงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมและการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ การใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งสองด้านจึงไม่ได้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง เนื่องจากมีระเบียบและนโยบายจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางมาควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยตรง จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในเขตพื้นที่ จ.ชลบุรี ได้ให้ทรรศนะในประเด็นนี้ไว้ว่า

...เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นในเรื่องสาธารณสุขและการป้องกันภัยพิบัติยังไม่มี ความชัดเจน จึงเป็นช่องว่างให้หน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ามา จัดแจงให้เราทุกอย่าง แม้กระทั่งเรื่องเงินงบประมาณ นอกจากนี้ งานในบางเรื่องควรจะเป็นหน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นโดยตรง เช่น การประกาศพื้นที่ภัยแล้ง ภัยหนาว และภัย น้ำท่วม เพราะท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุดและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา ตอนนี้เราจะทำอะไรต้องรอจังหวัด ซึ่งก็ต้องรอนโยบายจากกรุงเทพฯ ฉะนั้น เราจึงควรปรับบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับพื้นที่ของปัญหา ถ้าเป็น ปัญหาที่กระทบต่อพื้นที่ในวงกว้าง เช่น โรคติดต่อ หรือ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ก็ควรให้ออบจ. จัดการไปเลย ส่วนที่พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบแคบลงมา เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การศึกษา ก็ให้เป็นงานของเทศบาล (คำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีในเขตพื้นที่ จ. ชลบุรี วันที่ 11 มีนาคม 2556)

ผลการศึกษาในส่วนนี้ชี้ให้เห็นถึง 2 ปัญหาหลักของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ในประเทศไทย คือ (1) ความไม่ชัดเจนของบทบาทของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) ความซ้ำซ้อนกันของบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่าการแก้ไขปัญหาทั้งสองอย่างถูกต้องและยั่งยืน คือ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยเน้นไปที่การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้มีความชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อเชิงบริหารในทรศนะของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันเป็นระบบแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor Form of Government) โดยนายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น โครงสร้างดังกล่าวเป็นเพียงโครงสร้างที่เป็นทางการ (Formal Structure) แต่อย่างไรก็ตามในบริบทการเมืองการปกครองของประเทศไทย โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ (Informal Structure)

หรือ พฤติกรรมจริงของบุคลากรท้องถิ่น (Administrative Behavior) อาจจะไม่เป็นไปตามกรอบอำนาจ และโครงสร้างการบริหารที่เป็นทางการ แผนงานวิจัยจึงต้องการทราบรูปแบบพฤติกรรมจริงของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ปัจจุบัน เพื่อประกอบเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำแนวทางการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต่อไป ในส่วนนี้ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มนายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาทัศนคติของนายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อกลไกการแสดงความรับผิดชอบรูปแบบต่างๆ (ตารางที่ 4.19) แสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 86.4 ของนายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นนั้นไม่มีความสำคัญซึ่งค้ำกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการขยายผลจากผลการสำรวจทัศนคติดังกล่าว โดยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการประจำส่วนใหญ่ (ร้อยละ 75) ได้สะท้อนสภาพการณ์จริงของการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบันที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมักส่งบุคคลในสังกัดกลุ่มก่อนการเมืองของตนลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการอนุมัติร่างเทศบัญญัติและเทศบัญญัติต่างๆ

นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ร้อยละ 42.4 ของฝ่ายบริหารท้องถิ่นมองว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อข้อกำหนดและระเบียบทางราชการไม่มีความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างฝ่ายบริหารท้องถิ่นในประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบความถูกต้องของนโยบายและแนวปฏิบัติต่างๆของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามระเบียบกฎหมายของทางราชการหรือไม่ ฝ่ายบริหารนั้นมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการต่อประชาชน

ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสำรวจทัศนคติในตารางที่ 4.19 ที่แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญกับภาคประชาชนในระดับที่สูง (ร้อยละ 80.3) ซึ่งเป็นผลการศึกษาที่น่าสนใจเนื่องจากตามครรลองประชาธิปไตย สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้งให้ไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของภาคประชาชน แต่จากผลการศึกษาในแผนงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารเลือกที่จะตอบสนองต่อความต้องการของภาคประชาชนโดยตรง มากกว่าที่จะกระทำโดยทางอ้อมผ่านกลไกของสภาท้องถิ่น อีกหนึ่งข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ร้อยละ 84.8) ความสำคัญของกลไก

การแสดงความรักดีชอบนี้อยู่ในระดับที่สูงเท่ากับกลไกการแสดงความรักดีชอบต่อภาคประชาชน (ร้อยละ 80.3) สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ยังคงมีต่อพลวัติของการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย

ตารางที่ 4.19 ร้อยละของนายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มองว่ากลไกแสดงความรักดีชอบ*ไม่มีความสำคัญ* (n = 66)¹

ประเภทของกลไกการแสดงความรักดีชอบเชิงบริหาร	ร้อยละ
▪ ความรักดีชอบต่อสภาท้องถิ่น	57 (86.4%)
▪ ความรักดีชอบต่อข้อกฎหมายและกฎระเบียบทางราชการ	28 (42.4%)
▪ ความรักดีชอบต่อภาคประชาชน	13 (19.7%)
▪ ความรักดีชอบต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ²	6 (9.1%)
▪ ความรักดีชอบต่อนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ	10 (15.2%)

หมายเหตุ: 1. ในแบบสำรวจความคิดเห็น (ภาคผนวก ก) ระดับความสำคัญแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ 0 (ไม่มีความสำคัญ) 1 (มีความสำคัญน้อย) 2 (มีความสำคัญปานกลาง) และ 3 (มีความสำคัญมาก) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ คณะผู้วิจัยนำเอาระดับความสำคัญที่ 0-2 รวมกันและให้ชื่อใหม่เป็น “ไม่มีความสำคัญ”
2. เป็นการวิเคราะห์เฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นรองนายกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ในขณะที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญของกลไกการแสดงความรักดีชอบต่อสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในแผนงานวิจัยนี้กลับไม่ปรากฏรูปแบบพฤติกรรม (Behavioral Pattern) ที่ชัดเจนว่ากลไกการแสดงความรักดีชอบเชิงบริหารด้านใดมีความสำคัญหรือไม่สำคัญ (ภาพที่ 4.20) ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ มีสมาชิกสภาท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 67.3 ที่มองว่าการแสดงความรักดีชอบต่อภาคประชาชนไม่มีความสำคัญ จึงทำให้เกิดข้อสงสัยในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของใคร เนื่องจากบุคลากรประเภทนี้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพบว่า ร้อยละ 58.2 ของสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญของการแสดงความรักดีชอบต่อหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และร้อยละ 50.9 ไม่เห็นความสำคัญของความรักดีชอบต่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับข้อกฎหมายและระเบียบทางราชการนั้น ร้อยละ 54.5 ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า เป็นกลไกการแสดงความรักดีชอบเชิงบริหารที่มีความสำคัญ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความสำคัญมากที่สุด

ตารางที่ 4.20 ร้อยละของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มองว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร**ไม่มีความสำคัญ** (n = 55)

ประเภทของกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร	ร้อยละ
▪ ความรับผิดชอบต่อภาคประชาชน	37 (67.3%)
▪ ความรับผิดชอบต่อนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ	32 (58.2%)
▪ ความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	28 (50.9%)
▪ ความรับผิดชอบต่อข้อกฎหมายและกฎระเบียบทางราชการ	25 (45.5%)

หมายเหตุ: ในแบบสำรวจความคิดเห็น (ภาคผนวก ก) ระดับความสำคัญแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ 0 (ไม่มีความสำคัญ) 1 (มีความสำคัญน้อย) 2 (มีความสำคัญปานกลาง) และ 3 (มีความสำคัญมาก) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ คณะผู้วิจัยนำเอาระดับความสำคัญที่ 0-2 รวมกันและให้ชื่อใหม่เป็น “ไม่มีความสำคัญ”

ผลการศึกษาในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นถึงกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพัฒนาการไปเป็นระบอบประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้น ฝ่ายบริหารซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหารโดยตรงต่อประชาชนซึ่งทำให้กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นมีความสำคัญลดน้อยลงไปโดยปริยาย ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นก็มิได้มีการแสดงความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารท้องถิ่นและต่อภาคประชาชนที่เด่นชัด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยย่อยข้อที่ 1 อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ผลการศึกษาในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นเกี่ยวกับพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ อิทธิพลของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ยังคงมีต่อการบริหารจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจมาเกือบ 2 ทศวรรษแล้วก็ตาม

กลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหารของข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัด รองปลัด และเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นฟันเฟืองสำคัญของระบบบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ในแผนงานวิจัยนี้ กลุ่มตัวอย่างข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็นกลุ่มข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งบริหาร และกลุ่มข้าราชการในระดับปฏิบัติการ โดยคณะผู้วิจัยต้องการทราบว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหารกลไกใดบ้างที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการท้องถิ่นในยุคสมัยที่การกระจายอำนาจเป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปภาครัฐไทย

ตารางที่ 4.21 ร้อยละของข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มองว่ากลไกแสดง
ความรับผิดชอบต่อเชิงบริหาร*ไม่มีความสำคัญ* (n = 74)¹

ประเภทของ กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อเชิงบริหาร	ประเภทของ ข้าราชการ	ร้อยละ ²
■ ความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น	ผู้บริหาร	27 (77.1%)
	ระดับปฏิบัติการ	34 (87.2%)
■ ความรับผิดชอบต่อภาคประชาชน	ผู้บริหาร	23 (65.7%)
	ระดับปฏิบัติการ	19 (48.7%)
■ ความรับผิดชอบต่อข้อกำหนดและกฎระเบียบทางราชการ	ผู้บริหาร	5 (14.3%)
	ระดับปฏิบัติการ	11 (28.2%)
■ ความรับผิดชอบต่อนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ	ผู้บริหาร	9 (25.7%)
	ระดับปฏิบัติการ	11 (28.2%)
■ ความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ผู้บริหาร	5 (14.3%)
	ระดับปฏิบัติการ	14 (35.9%)

หมายเหตุ: 1. จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งเป็นข้าราชการท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งปลัดและรองปลัดในองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น (N = 35) และข้าราชการระดับปฏิบัติการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(N = 39)

2. ในแบบสำรวจความคิดเห็น (ภาคผนวก ก) ระดับความสำคัญแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ 0 (ไม่มี
ความสำคัญ) 1 (มีความสำคัญน้อย) 2 (มีความสำคัญปานกลาง) และ 3 (มีความสำคัญมาก)
สำหรับกรวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ คณะผู้วิจัยนำเอาระดับความสำคัญที่ 0-2 รวมกันและให้ชื่อ
ใหม่เป็น “ไม่มีความสำคัญ”

จากตารางที่ 4.21 แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งผู้บริหาร
(ร้อยละ 77.1) และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (ร้อยละ 87.2) ต่างเห็นว่าการแสดงความรับผิดชอบต่อ
สภาท้องถิ่น*ไม่มีความสำคัญ* ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่ผ่านมา กอปรกับผลการวิเคราะห์ทัศนคติ
ของข้าราชการท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงปัญหาของสภาท้องถิ่นในฐานะสถาบันที่ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบ
ถ่วงดุลฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการประจำ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สมาชิกสภาท้องถิ่นในการศึกษาครั้งนี้
ไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพวกเขาได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่

สำหรับกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาชนซึ่งหมายถึงการตอบสนองต่อความต้องการ
ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่าร้อยละ 65.7 ของข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งบริหารใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าความต้องการของประชาชนไม่มีความสำคัญ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าข้าราชการในระดับปฏิบัติการ (ร้อยละ 48.7)

ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภท โดยส่วนมากเห็นว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อข้อกำหนดและกฎระเบียบทางราชการ ความรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตลอดจนความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประชาชน โดยข้าราชการที่เป็นผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อข้อกำหนด (ร้อยละ 85.7) และกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อทางการเมือง (ร้อยละ 85.7) มีความสำคัญ ในทำนองเดียวกันกับข้าราชการฝ่ายการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการประจำ (ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ) ต่างให้ความสำคัญกับกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ โดยมีเพียงร้อยละ 25.7 ของข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และร้อยละ 28.2 ของข้าราชการระดับปฏิบัติการเท่านั้นที่มองว่าการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ

การกระจายอำนาจต่อการเสริมสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบในท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในหลากหลายประเทศได้รับการถอดบทเรียนและนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลล้วนแล้วแต่มีรูปแบบและโครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง ซึ่งตามโครงสร้างนี้ประมุขฝ่ายบริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เฉกเช่นเดียวกับสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในส่วนย่อยของแผนงานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นเป็นปัญหาสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้บริหารฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำต่างมองว่ากลไกของสภาท้องถิ่นไม่มีความสำคัญ ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาไม่ได้ทำให้การแสดงความรับผิดชอบต่อผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง หรือแม้กระทั่งทำให้สภาท้องถิ่นกลายเป็นห้องทดลองของระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ในทางกลับกัน การกระจายอำนาจกลับทำให้หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคมีอำนาจมากยิ่งขึ้นทั้งในเชิงโครงสร้างอย่างเป็นทางการที่หน่วยงานเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่น และในเชิงพฤตินัยที่นักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นต่างให้ความสำคัญกับการแสดง

ความรับผิดชอบต่อหน่วยงานส่วนภูมิภาค มากกว่าหรือเท่ากับความสำคัญของการตอบสนองต่อภาคประชาชนและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งถือเป็นตัวแทนภาคประชาชน

นอกจากนี้ ผลการศึกษาข้างชี้ให้เห็นถึงทัศนคติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อนโยบายรัฐบาล บทบาทในการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (กระทรวงมหาดไทย) และบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยพบว่านโยบายรัฐบาลและบทบาทของกระทรวงมหาดไทยนั้นยังไม่มี ความชัดเจนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงมีบทบาทหน้าที่ที่จำกัด และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในองค์กรและชุมชนตนเองอยู่ค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลนั้นยังคงถูกครอบงำโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ยังไม่มีความชัดเจนทั้งในเชิงเนื้อหาและในเชิงพื้นที่ ก่อให้เกิดความยากลำบากในการทำงานร่วมมือกันเป็นเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบเป็นวงกว้าง อาทิเช่น การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ และการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากพิบัติภัยต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น แผนที่ความสำเร็จ (Road Map) ของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในระยะต่อไปจึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้มีความชัดเจน และถูกต้องตามหลักเศรษฐศาสตร์สาธารณะที่พิจารณาการใช้สอยทรัพยากรภาครัฐทั้งในเชิงความคุ้มค่าทางเทคนิคและในเชิงการยอมรับทางการเมืองของภาคประชาชน

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย

หัวใจของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะในโลกแห่งอนาคต คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการให้บริการสาธารณะโดยชุมชนท้องถิ่น (Barnett, 1997) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น อันได้แก่ งานด้านการศึกษา สาธารณสุข และ การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ทั้งนี้ นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ต่างมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การปกครองท้องถิ่นคือปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นระบบการปกครองในระดับที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างหลากหลายรูปแบบ ทั้งการใช้สิทธิเลือกตั้งตามหลักการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) และการเจรจาปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกร่วมกัน (Deliberative Democracy) นอกจากนี้ในเชิงเศรษฐศาสตร์สาธารณะ การปกครองท้องถิ่นยังได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นกลวิธีที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกระจายทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคม

(Collins, 1998) เนื่องจากในปัจจุบันความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะนั้นมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นตามความหลากหลายของกลุ่มประชากรต่างๆในสังคม วิธีการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์มากที่สุด ก็คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นผู้กำหนดแนวทางการใช้สอยทรัพยากร

อย่างไรก็ตาม สำหรับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย หากจะเปรียบเทียบกับพัฒนาการของเด็กก็คงเปรียบได้กับเด็กวัยแบเบาะที่กำลังหัดคลานและเดิน เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางไม่ได้มีนโยบายที่สนับสนุนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกันส่วนกลางกลับใช้แนวคิดการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Administrative Centralization) ในการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จนก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม และท้ายที่สุดก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงในหมู่ประชาชน แม้ว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Participation) และหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Local Administrative Autonomy) จะได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 แต่ก็พบว่า การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยก็ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลยังคงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานราชการส่วนกลางอย่างเข้มงวด ตลอดจนการถ่ายโอนงบประมาณลงไปให้ท้องถิ่นก็ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐหลายองค์กรยังได้แสดงความกังวลว่า ประชาชนอาจจะยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง เนื่องจากยังขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ยังไม่เห็นวาทะตนเองก็คือส่วนสำคัญของกระบวนการตัดสินใจนโยบายและแก้ไขปัญหาสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ การบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์ก็ต่อเมื่อประชาชนทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารที่เป็นนักการเมือง ข้าราชการประจำในท้องถิ่น และประชาชนเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนตระหนักว่าทุกคนล้วนเป็นเจ้าของทรัพยากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่สำคัญในการเสนอแนะนโยบาย/โครงการ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของท้องถิ่น

เนื่องจากกระบวนการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นในประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้สะท้อนทั้งความท้าทายและโอกาสในการพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น แผนงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Affairs Management) ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งได้รับการกำหนดในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยคณะผู้วิจัยได้เสนอกรอบแนวคิดซึ่งแยกแยะ “กระบวนการกระจาย

อำนาจ” ออกเป็น 3 มิติ ตามหลักทฤษฎีกระจายอำนาจ (Decentralization Theory) คือ มิติการบริหาร (Administrative Dimension) มิติการเมือง (Political Dimension) และมิติทางการคลัง (Fiscal Dimension) โดยมิติทั้งสามนั้นถูกเชื่อมโยงด้วยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชน ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีของ Cheema และ Rondinelli ที่ว่า “กระบวนการกระจายอำนาจไม่ได้หมายถึงกระบวนการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางสู่หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในทุกมิติ”

ผลการศึกษาจากแผนงานวิจัยนี้ ชี้ให้เห็นว่า มิติทั้งสามของกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน แม้หลักการความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะได้รับการรับรองในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงประสบกับการแทรกแซงโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในประเด็นการเงินการคลังและกลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหาร กลุ่มเป้าหมายซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชนต่างให้ทรรศนะในทำนองเดียวกันว่า การทำหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางก่อให้เกิด “ปัญหา” มากกว่า “คุณประโยชน์” ต่อการปกครองท้องถิ่น ในกรณีที่ประชาชนมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเสนอโครงการพัฒนาต่างๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่นำโครงการนั้นไปปฏิบัติได้ เนื่องจากไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่อย่างมากมาย แต่เม็ดเงินงบประมาณกลับมีอยู่อย่างจำกัด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่

สำหรับประเด็นปัญหาดังกล่าว นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะต่างมีความเห็นตรงกันว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางควรมีการจัดสรรเงินอุดหนุน (Intergovernmental Grant) ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูงและท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังต่ำ แต่จากบทวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิพบว่าเงินอุดหนุนจากส่วนกลางไม่ได้ทำหน้าที่ในการสร้างความเสมอภาคทางการคลัง (Equalization) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยยังพบอีกว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางมักจะแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นผ่านนโยบายของรัฐบาลต่างๆ อาทิเช่น โครงการไทยเข้มแข็ง นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ 150 บาท หรือนโยบายเงินเดือนปริญญา 15,000 บาท เป็นต้น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นต้องแบกรับภาระในการดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางเอาไว้ โดยไม่มีมาตรการช่วยเหลือที่ชัดเจนในเรื่องค่าใช้จ่ายแอบแฝงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ นอกเหนือจากนี้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางยังแทรกแซงการทำงาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกฎระเบียบต่างๆ ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ และหนังสือสั่งการต่างๆ ซึ่งในหลายกรณี ถือเป็นภาระบั่นทอนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม จากบทสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ในหลายกรณี การแทรกแซงของส่วนกลางผ่าน กฎ ระเบียบ และหนังสือสั่งการก็เป็นตัวบ่งชี้ถึงความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่และความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่เข้าใจในประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญของสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อเป็นบรรทัดฐานในเชิงกฎหมายของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของนายกและผู้บริหาร แต่จากการศึกษานี้พบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นยังทำหน้าที่ตนเองไม่เข้มแข็ง โดยปล่อยปละละเลยก็ตราเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นของตน แต่ทว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ยังไม่ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างเข้มแข็งส่งผลให้กลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารในท้องถิ่นผิดเพี้ยนไป

อีกหนึ่งหลักการสำคัญของแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น คณะวิจัยพบว่าการศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายซึ่งย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำสามารถทำงานร่วมกันได้ บนพื้นฐานความเข้าใจร่วมกันในหลักการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นนี้ผลการศึกษาจากโครงการวิจัยย่อยที่ 1 และ 3 มีความสอดคล้องกัน โดยพบว่าข้าราชการฝ่ายการเมือง (นายกและผู้บริหารท้องถิ่น) และข้าราชการประจำในระดับปฏิบัติการให้ความสำคัญกับความต้องการของภาคประชาชนมาก

แต่สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นปรากฏเป็นจุดอ่อนสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ผลการศึกษาในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นยังคงไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการเป็นผู้แทนของประชาชนที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากข้อมูลสถิติการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติของสภาท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งพบว่าสภาท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษามีการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติในจำนวนที่น้อยมาก นอกจากนี้เมื่อพิจารณาผลการสำรวจทัศนคติของสมาชิกสภาท้องถิ่นในโครงการวิจัยย่อยที่ 3 ยังพบว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เห็นว่าการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นกลไกที่สำคัญ

สำหรับภาคประชาชนนั้น คณะผู้วิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างภาคประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่าเป็นผลสืบมาเนื่องจากการที่ประชาชนตระหนักรู้ในความสำคัญของการศึกษาและ

สาธารณสุขว่าส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ประชาชนจึงมีความกระหายอยากมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายและการบริหารจัดการด้านดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยพบว่าภาคประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน อีกทั้งบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความมั่นใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในด้านดังกล่าว เนื่องจากในปัจจุบัน กฎระเบียบของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะระเบียบและคำสั่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จำกัดบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกรงกลัวว่าหากมีนโยบายหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนจะทำให้มีความผิดทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน คือ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงบประมาณและการจัดการการเงิน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะสามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง แต่การบริหารงบประมาณก็ยังคงต้องเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และในหลายกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องขออนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัด อันก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ ผลการศึกษาจากโครงการวิจัยย่อยที่ 1 มีความสอดคล้องกับโครงการวิจัยย่อยที่ 2 ในประเด็นดังกล่าว

อนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นของตนเองนั้นมิได้หลากหลายรูปแบบ ทั้งการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง หรือการใช้สิทธิเลือกตั้ง และการใช้สิทธิผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการ เช่น การมีส่วนร่วมในการทำประชาคมจัดทำแผน การเจรจาปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกสำหรับกรณีข้อขัดแย้งต่างๆ และการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งสำหรับการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนนั้น ยังไม่ปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เป็นรูปธรรม แม้จะมีการกล่าวถึงกลไกการตรวจสอบท้องถิ่นโดยตัวแทนภาคประชาชนในโครงการวิจัยย่อยที่ 1 ก็ตาม ทั้งนี้ กลไกการตรวจสอบถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องอาศัยภาคประชาชนที่เข้มแข็ง เนื่องจากเป็นระดับการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด แต่จากโครงการวิจัยย่อยทั้งสามพบว่า กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารที่มีความสำคัญในบริบทการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันนั้นตกอยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่ายังมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการปฏิรูปกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคม และระบบการเมือง ซึ่งข้อเสนอและรูปแบบในการปฏิรูปจะนำเสนอในบทต่อไป

บทที่ 5

สรุปบทเรียนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอแนะ ทิศทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญของการปฏิรูปภาครัฐ ตามกระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ นอกเหนือไปจากมิติในเชิงบริหาร การกระจายอำนาจยังถือเป็นมรรควิธีที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากมีจุดเน้นอยู่ที่การกระจายบทบาทหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการชุมชนไปยังภาคประชาชน และยังมี ความสำคัญในเชิงเศรษฐศาสตร์สาธารณะด้วย เนื่องจากมีมิติที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและ ระบบการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทอีกด้วย แต่อย่างไร ก็ตาม ถึงแม้คุณประโยชน์ของการกระจายอำนาจจะเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการและมีหลักฐาน เชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในเชิงบวกของการกระจายอำนาจต่อระบบการเมืองการปกครองใน หลายประเทศทั่วโลกก็ตาม ก็ยังมีความจำเป็นในการศึกษากระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ในประเทศไทยซึ่งเริ่มขึ้นมาแล้วเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของการปฏิรูป ต่อภาคประชาชน ระบบการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณแผ่นดิน และกลไกการแสดงความรับผิดชอบ เชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาที่ได้ย่อมจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางพัฒนา คุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาชนซึ่งถือเป็นฟันเฟืองหลักของระบบการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

บทนี้จะเป็นการสรุปสาระสำคัญของแผนงานวิจัยนี้ โดยเริ่มต้นด้วยสภาพปัญหาของกระบวนทัศน์ แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมและการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย หลังจากนั้นจะนำเสนอบทสรุปผลการศึกษาทั้งหมดของแผนงานวิจัยนี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลกระทบของ การกระจายอำนาจทั้งด้านการเมือง การคลัง และการบริหาร ต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น ทัศนคติ และพฤติกรรมของประชาชน ตลอดจนกลไกการตรวจสอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้ายที่สุดจะเป็นการนำเสนอรูปแบบในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ตลอดจน ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

ปัญหาของกระบวนทัศน์แห่งการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมและการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

กระบวนทัศน์แห่งการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมนั้นมีจุดเน้นอยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ และการบริหารองค์กรตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ซึ่งแนวทางการบริหารภาครัฐดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทย สำหรับผลกระทบทางเศรษฐกิจนั้น แนวทางการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐและนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่างๆของประเทศไทยในยุคภายหลังการสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของธุรกิจภาคอุตสาหกรรม โครงสร้างการคมนาคมขนส่ง และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานภายในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในทางตรงกันข้าม เขตพื้นที่ชนบทต้องพึ่งพาแหล่งรายได้หลักจากผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก ในขณะที่ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบชลประทาน และระบบจัดให้มีบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกลับไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

การกระจุกตัวของทรัพยากรทางเศรษฐกิจในเขตเมืองก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายโอกาสในการสร้างรายได้ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางฐานะเศรษฐกิจระหว่างประชาชนในเขตเมืองและเขตชนบท การไหลบ่าของแรงงานในเขตพื้นที่ชนบทเข้ามาสู่เขตเมืองซึ่งมีทรัพยากรและแหล่งประกอบอาชีพมากกว่าก่อให้เกิดปัญหาหลากหลายรูปแบบสำหรับพื้นที่เขตเมือง อาทิเช่น ปัญหาด้านสังคม ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากความแออัดของชุมชน เป็นต้น ท้ายที่สุดแล้ว ปัญหาต่างๆเหล่านี้ก็ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีโลก จนกระทั่งเกิดเป็นสภาวะการณ์ที่นักเศรษฐศาสตร์การเมืองเรียกว่า “กับดักของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ประชาชาติในระดับปานกลาง (Middle-Income Trap)” (World Bank, 2009)

นอกจากนี้ โครงสร้างการเมืองการปกครองที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางยังทำให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของภาครัฐไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนที่แท้จริง ตามแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สาธารณะ รัฐบาลกลางนั้นย่อมมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากความหลากหลายของบริบทแต่ละท้องถิ่น และข้อจำกัดในเชิงการบริหารจัดการระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง (Tiebout, 1956; Oates, 1972) นักเศรษฐศาสตร์สาธารณะจึงไม่เห็นด้วยที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางจะควบคุมระบบการให้บริการสาธารณะอย่างเบ็ดเสร็จ เพราะอาจจะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนและทั่วถึง

ในมิติเชิงการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจถือว่าเป็นการรื้อถอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการร่วมตัดสินใจนโยบายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของตน และยังเป็นนโยบายที่พึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีที่มาจากเงินภาษีของประชาชนด้วย นโยบายและแนวทางการพัฒนาที่เป็นผลผลิตของการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจจึงมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากขาดความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) ในหมู่ประชาชน ทั้งนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรภายในชุมชนท้องถิ่นนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อประชาชนได้มีโอกาสในการร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการบริหารจัดการซึ่งโอกาสนี้จะเป็นการเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความหวงแหนในทรัพยากรต่างๆภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากทรัพยากรทางธรรมชาติแล้ว ทรัพยากรบุคคลหรือทุนมนุษย์ก็เป็นอีกหนึ่งทรัพยากรที่สำคัญที่ประชาชนและสมาชิกทุกภาคส่วนในชุมชนจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนและกลยุทธ์ในการพัฒนา การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่เป็นทุนมนุษย์ ได้แก่ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเด็กและเยาวชน ย่อมจะเป็นการขัดขวางกระบวนการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานของประชาชนในการบริหารจัดการตนเองตามหลักการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นประชาชนเป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา

และเมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยเต็มใบในช่วงปี พ.ศ. 2530 โครงสร้างการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจและระบบราชการที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อนก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง (Unger, 2009) ซึ่งเป็นการซ้ำเติมระบบการจัดสรรเงินทรัพยากรภาครัฐให้เกิดความไม่เป็นธรรมมากขึ้นจากในอดีตที่กระบวนการตัดสินใจนโยบายและงบประมาณอยู่ในมือของข้าราชการประจำในหน่วยงานราชการส่วนกลาง (Riggs, 1966) ก็กลับกลายเป็นกลุ่มนักการเมืองที่ครอบงำกระบวนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะและการวางแผน การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจก็เปรียบเสมือนอิทธิพลของนักการเมืองทำให้ทิศทางการเมืองการปกครองในประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน

องคาพยพของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานราชการระดับกระทรวงอื่นๆซึ่งแทรกซึมอยู่ทุกอณูของจังหวัดทั้ง 76 จังหวัดในประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบโครงสร้างการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized Administrative Structure) (Unger, 2009) ซึ่งแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “สุขาภิบาล” มาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 จวบจนได้รับการพัฒนาไปเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังคงอ่อนแอและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ (อมร รักษาสัตย์, 2538) ในขณะที่เดียวกันภาคประชาชนและองค์กรประชาสังคมก็ยังไม่มีความพอในการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง (Dhiravegin, 1973; Sudhipongpracha, 2011)

อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดก็ได้เกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทยซึ่งก็คือการถือกำเนิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนบรรยากาศการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในทางการเมือง (Politics) ได้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการตรวจสอบการทำงานขององค์กรภาครัฐ ในขณะเดียวกัน ก็เกิดการเปลี่ยนผ่านทางนิติการปกครอง (Administration) โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้แสดงเป้าหมายที่จะทำให้การรวมอำนาจในการให้บริการสาธารณะซึ่งอยู่ที่หน่วยงานราชการส่วนกลางต่าง ๆ ลดลง และแทนที่ด้วยกระบวนการกระจายอำนาจออกไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะในโลกแห่งอนาคต คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดให้มีบริการสาธารณะไปยังชุมชนท้องถิ่น (Barnett, 1997; Collins, 1998)

ต่อมา รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 ก็ได้ยืนยันในหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ จึงอาจกล่าวได้ว่าในระดับอธิปไตยแห่งรัฐ ประเทศไทยได้รับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาครัฐ ส่วนในระดับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดเป้าหมายของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบและลักษณะภารกิจหน้าที่ที่จะถ่ายโอนอันนำไปสู่การกำหนดแผนและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นแผนในระดับปฏิบัติการให้กระทรวงต่างๆนำไปปรับใช้ในการกำหนดกลไกในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบในปัจจุบันสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และแผนปฏิบัติการต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นความพยายามในการปฏิรูปการเมืองการปกครองไทยให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ โดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น (Marini, 1971; Frederickson, 1980) อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เกิดประเด็นคำถามขึ้นว่าการกระจายอำนาจได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและการเมืองภาคประชาชนอย่างไร

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นจะเป็นหัวใจหลักของกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ แต่ก็นับเป็นประเด็นที่มีความสลับซับซ้อนในเชิงการบริหารจัดการ

เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลและหน่วยงานในหลายภาคส่วน ดังที่ Cheema และ Rondinelli (2007) กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นเพียงแค่การปฏิรูปชุมชนท้องถิ่น แต่คือการปฏิรูปโครงสร้างสังคมทั้งหมด ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงประกอบไปด้วยแง่มุมต่างๆซึ่งในแผนงานวิจัยได้ระบุไว้ 3 มิติ คือ มิติทางการเมือง มิติทางการคลัง และมิติทางการบริหาร โดยเฉพาะในมิติทางการเมืองนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าแนวทางการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพและความยั่งยืนมากที่สุดก็คือ การส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในชุมชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาหารือและสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันในลักษณะการทำงานเป็นเครือข่าย (Network) โดยหากทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นมีความเข้าใจที่ตรงกันในสาระสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการกระจายอำนาจแล้วก็จะย่อมจะเป็นผลดีต่อกระบวนการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองความเป็นอิสระในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง และหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่ก็ยังมีข้อกังวลว่าประชาชนในหลายพื้นที่ยังไม่มีความรู้และความเข้าใจที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดี (สมชาย ฤชพันธ์, 2544) ซึ่งกลายเป็นเหตุผลให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกล่าวอ้างถึงความชอบธรรมในการเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในชุมชนท้องถิ่น (อมร รักษาสัตย์, 2538) นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลได้มีการจัดระบบเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางด้านการจัดเก็บรายได้ต่ำ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็ยังประสบกับปัญหาสภาพคล่องทางการเงินและไม่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ จนก่อให้เกิดข้อกังขาในความสามารถและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดทางด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อระบบและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมิได้มีแต่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่เป็นตัวละครสำคัญ แต่รวมถึงหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศว่ามีศักยภาพในการช่วยแก้ไขปัญหาการเมืองการปกครอง สังคม และเศรษฐกิจที่มีอาการเรื้อรังมานับตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นนั้นถือเป็นกลยุทธ์ที่องค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรและประเทศต่างๆเลือกใช้ใช้เป็นแนวทางเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยและ

ระบบการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในบริบทประเทศไทย นักวิชาการต่างแสดงความกังวลถึงปัจจัยเชิงสังคมและการเมืองภายในประเทศที่อาจส่งผลทำให้การกระจายอำนาจนี้กลายเป็นเครื่องมือบั่นทอนระบอบประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะด้านต่างๆ อาทิเช่น การศึกษา และสาธารณสุข เป็นต้น นักวิชาการหลายแขนงก็ได้ความกังวลใน “ศักยภาพ” ของคนท้องถิ่นในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านนั้นๆ ในชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเพื่อแสวงหาคำตอบว่าการกระจายอำนาจในประเทศไทยได้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่หรือไม่และในปัจจุบัน ระบบการเมืองการปกครองในชุมชนท้องถิ่นไทยมีสถานการณ์เป็นเช่นไร ส่วนต่อไปของบทนี้จะเป็นการนำเสนอสรุปผลการศึกษาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของแผนงานวิจัย

ผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย

ตามทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจำแนกได้ออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ มิติทางด้านการเมือง มิติทางด้านการคลัง และมิติทางด้านการบริหาร ซึ่งมิติทางด้านการเมืองนับว่าเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับกลไกการกระจายอำนาจในมิติทางการคลังและมิติทางการบริหาร ทั้งนี้ “การเมือง” ในที่นี้ไม่ได้จำกัดแต่เพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารท้องถิ่นผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แต่ที่สำคัญก็คือความรู้และความเข้าใจของประชาชนในหลักการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจนโยบายและกระบวนการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิติทางด้านการเมืองของกระบวนการกระจายอำนาจนี้ย่อมจะส่งผลเกื้อหนุนต่อมิติทางด้านการคลัง โดยเฉพาะในด้านการจัดเก็บภาษีและรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งวรรณกรรมและงานวิจัยในอดีตที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่าในพื้นที่ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มข้นมีการหลบเลี่ยงภาษีในระดับที่ต่ำกว่าพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่นั้นสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้ได้ตามเป้าหมาย นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการและกิจกรรมต่างๆ พร้อมกับติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย

คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์การวิจัย 4 ข้อ คือ

- 1. วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 (มิติด้านการเมือง)** เป็นการวิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น และความรู้ความเข้าใจของประชาชนในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการศึกษา สาธารณะ และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

2. **วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 (มิติด้านการคลัง)** เป็นการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ด้านศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ และปริมาณเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล
3. **วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 (มิติด้านการบริหาร)** เป็นการวิเคราะห์กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในด้านต่างๆ ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการเทียบและข้อบังคับทางราชการ ความรับผิดชอบต่อประชาชน ความรับผิดชอบต่อนายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และความรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย
4. **วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4** เป็นการสังเคราะห์แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Affairs Management) เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

ความรู้ความเข้าใจของประชาชนด้านการปกครองท้องถิ่น (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1)

ความรู้ความเข้าใจถือเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของปัจเจกบุคคล การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการชุมชนตนเองและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกทุกกลุ่มในสังคมมีความรู้และความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะภาคีหุ้นส่วนสำคัญของระบบการเมืองการปกครอง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 มีทั้งสิ้น 3 ประเด็นหลัก คือ (1) ความรู้และความเข้าใจของประชาชนในบทบาทหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นและ (3) ความรู้และความเข้าใจของประชาชนในความสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ในบทที่ 4 คณะผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างความรู้และความเข้าใจ ทัศนคติ และการแสดงออกทางการเมืองของภาคประชาชน ผ่านบทให้สัมภาษณ์และสถิติที่ได้จากการประมวลผลข้อมูลจากแบบสำรวจทัศนคติซึ่งคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมในพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ จ.ขอนแก่น จ.ชลบุรี จ.เชียงใหม่ และ จ.สงขลา โดยจังหวัดเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นหัวเมืองใหญ่และมีความสำคัญทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย ทั้งนี้ คำว่า “ประชาชน” ในบริบทของแผนงานวิจัยนี้ หมายถึง ประชาชนธรรมดาสามัญ ผู้นำชุมชน ตลอดจนข้าราชการและผู้บริหารในองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

ในแผนงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยพบว่าข้าราชการการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายซึ่งย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำสามารถทำงานร่วมกันได้บนพื้นฐานความเข้าใจร่วมกันในหลักการปกครองท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาที่ได้จากแผนงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความชัดเจน ได้แก่ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงบประมาณและการจัดการการเงิน ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะสามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง แต่ก็ยังอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำมาก อีกทั้งการบริหารงบประมาณก็ยังคงต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายของหน่วยงานราชการส่วนกลาง รวมทั้งการถูกกำหนดรายการหรือโครงการที่จะต้องดำเนินการจากส่วนกลาง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนกลไกในการแปลงนโยบายของส่วนกลางไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งเป็นหลักการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมมากกว่าที่จะมุ่งพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสร้างสรรค์นโยบายและโครงการที่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่ (Responsiveness) ตามหลักการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ การปฏิรูประบบวิธีคิดและกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาครัฐส่วนกลางในปัจจุบันจึงเป็นประเด็นที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการกระจายอำนาจในช่วงต่อไป

อีกปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน คือ ระดับความรู้และความเข้าใจของสมาชิกสภา อบต. อบจ. ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นยังคงไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในการเป็นผู้แทนของประชาชนที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยจากการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติของสภาท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 แสดงให้เห็นว่าสภาท้องถิ่นในพื้นที่ที่กรณีศึกษามีการตราข้อบัญญัติและเทศบัญญัติในจำนวนที่น้อยมาก จำนวนข้อบัญญัติและเทศบัญญัติเท่าที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันก็เป็นเพียงข้อบัญญัติและเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

สำหรับภาคประชาชนนั้น คณะผู้วิจัยพบว่าตัวแทนประชาชนที่เข้าร่วมการอภิปรายกลุ่มในแต่ละพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่าตัวแทนภาคประชาชนในทุกพื้นที่ต่างมีความตื่นตัวในทั้ง 2 ประเด็น ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาและสาธารณสุขล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และยังถือเป็นภาพลักษณ์ที่สำคัญของแต่ละชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น ประชาชนจึงมีความกระหายในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายและการบริหารจัดการงานด้านการศึกษาและสาธารณสุข

อย่างไรก็ตาม คณะวิจัยพบว่าภาคประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน อีกทั้งบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความมั่นใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในด้านดังกล่าว เนื่องจากในปัจจุบัน กฎระเบียบของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังคงจำกัดบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกรงกลัวว่าหากมีนโยบายหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจชุมชนจะก่อให้เกิดความผิดพลาดวินัยและอาญา ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงไม่พบความกระตือรือร้น ของทั้งบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการร่วมคิดและตัดสินใจ สรรค์สร้างโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนมากเท่าที่ควร

จากการศึกษานี้ พบว่ามีต้นแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเอง คือ สภาเมือง เทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งถือได้เป็น จุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมสามารถเสนอแนวคิดและโครงการ พัฒนาชุมชนต่อคณะผู้บริหารของเทศบาลได้โดยตรง ทั้งนี้ สภาเมืองขอนแก่นเป็นเวทีที่เทศบาลนคร ขอนแก่นใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วมการเมืองของประชาชน ด้วยการเข้ามาร่วมคิดร่วมตัดสินใจใน การพัฒนาเมืองขอนแก่น

เวทีสภาเมืองขอนแก่นดังกล่าวถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2540 ซึ่งเกิดการรวมตัวขององค์กร ภาคประชาชนที่ต้องการการพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลให้มีความยั่งยืนในทุกมิติ โดยเกิดความร่วมมือจาก เครือข่ายความร่วมมือขอนแก่นนครนำอยู่ สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น และเทศบาลนคร ขอนแก่นได้ร่วมกันจัดทำแผนขอนแก่นนครนำอยู่ ในระยะเริ่มต้นมีผู้เข้าร่วมทำแผนจำนวน 6 กลุ่ม คือ กลุ่มชุมชนเทศบาล กลุ่มครูอาจารย์ กลุ่มข้าราชการและนักวิชาการ กลุ่มเยาวชน กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม ในการประชุมสภาเมืองครั้งต่อมาจึงมีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมเพิ่มขึ้น เป็น 30 องค์กร และในปีพ.ศ.2544 เป็นต้นมา เทศบาลได้จัดให้มีการประชุมสภาเมืองขอนแก่นอย่างเป็นทางการทุก 3 เดือน

ทั้งนี้ การเริ่มประชุมสภาเมืองในระยะเริ่มต้นมีลักษณะเป็นเวทีที่ทางเทศบาลนครขอนแก่นใช้เพื่อ นำเสนอผลการดำเนินงานของเทศบาลต่อสาธารณชนพร้อมเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในการพัฒนา เทศบาล ในระยะต่อมา เมื่อสมาชิกสภาเมืองมีจำนวนและความคุ้นเคยรู้แนวทางกันมากขึ้น มีประสบการณ์ ในการเรียนรู้ซึ่งกันและกันเพิ่มขึ้นทำให้การประชุมเป็นไปในลักษณะของการร่วมคิดร่วมทำอย่างสร้างสรรค์ ประชาชนได้ร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น จึงทำให้สภาเมืองมีการพัฒนาการจากการเป็น “สภาแห่งการเรียนรู้ ก้าวสู่สภาแห่งการตัดสินใจ” ดังเช่นปัจจุบัน

ด้วยกลไกสภาเมือง เมื่อเทศบาลนครขอนแก่นจะดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อประชาชนนั้น เทศบาลนครขอนแก่นจะอาศัยเวทีการประชุมสภาเมืองขอนแก่นในการรับฟังความคิดเห็นและนำข้อเสนอแนะของภาคประชาชนไปปรับปรุงแก้ไขและดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งถือว่าเป็นวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เกิดจากอำนาจการตัดสินใจของประชาชนอย่างแท้จริง คือให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ที่มีความสมัครใจเข้าร่วมประชุม ร่วมรับฟังและคิดตามหลักการและเหตุผลของแนวทางการพัฒนานั้น ตลอดจนมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันให้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ของเทศบาล ก่อนที่จะมีการขอมติที่ประชุมเพื่อเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ร่วมกันในการพัฒนาชุมชนเทศบาลนคร ซึ่งกระบวนการดังกล่าวช่วยให้เทศบาลนครขอนแก่นดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้ถูกต้องรวดเร็วสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น และผลสัมฤทธิ์จากการประชุมสภาเมืองที่ผ่านมาได้ช่วยลดความขัดแย้งในเทศบาลนครขอนแก่น และนำไปสู่ทางแก้ปัญหาในหลากหลายประเด็นมาแล้ว อาทิ การสร้างประตูเมืองใหม่ การสร้างทางลอดแยกสามเหลี่ยม (ถนนมิตรภาพ) การย้ายศาลหลักเมือง เทศบัญญัติห้ามติดตั้งป้ายโฆษณา 8 จุด โครงการขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เป็นต้น และโครงการสำคัญของเทศบาลนครขอนแก่นซึ่งมีที่มาจากสภาเมืองก็คือ การฟื้นฟูย่านใจกลางเมืองบริเวณโรงพยาบาลนัทรามาซึ่งพื้นที่เสื่อมโทรมใจกลางเมือง โดยสภาเมืองมีมติให้เทศบาลนำพื้นที่เสื่อมโทรมนั้นมาออกแบบพัฒนาให้เป็นแหล่งการค้าที่ทันสมัยที่เรียกว่า “ขอนแก่นเซ็นเตอร์พอยต์” ซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่โดดเด่นของเทศบาลนครขอนแก่น

ดังนั้น คำกล่าวที่ว่า “ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นคำกล่าวที่ไม่ถูกต้องนักตามผลการศึกษานี้ ภาคประชาชนและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันล้วนแล้วแต่มีพัฒนาการทางด้านวิถีคิดและจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง แต่อย่างไรก็ตาม การเสริมสร้างความเข้มแข็งของ “ผู้ประกอบการในชุมชนท้องถิ่น” ตามหลักแนวคิด Economic Gardening ก็เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องมีการพัฒนา ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะต่อไป

ผลการศึกษาในส่วนนี้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปท้องถิ่นจึงต้องเริ่มต้นจากการพัฒนา “วิถีคิด” ทางการเมืองและการปกครองของ ประชาชน โดยผลการศึกษาในส่วนนี้ชี้ให้เห็นว่าวิธีการสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีประสิทธิภาพและความยั่งยืน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ ภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ควบคู่ไปกับการฝึกฝนอบรมและให้ความรู้ทางด้านการเมืองและการบริหารกิจการสาธารณะแก่ประชาชน ทั้งนี้ ประชาชนซึ่งตกเป็นกลุ่มตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าพวกเขามีความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข เนื่องจากได้มีโอกาสเข้าร่วมบริหารจัดการงานด้านเหล่านี้กับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นของตน ซึ่งทำให้เราทราบว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองท้องถิ่น ก็คือ การสร้างห้องปฏิบัติการทดลองและกระบวนการเรียนรู้ทางด้านรัฐศาสตร์และด้านบริหารรัฐกิจให้แก่ภาคประชาชน โดยโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นต้องไม่จำกัดแต่เพียงการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การทำประชาคมแผนชุมชน การฝึกอบรมให้ความรู้ทางการเมือง หรือ การเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น แต่ต้องเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำเอานโยบายและแผนชุมชนไปสู่ภาคปฏิบัติโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังต้องมีการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนด้วยการเพิ่มบทบาทหน้าที่ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เป็นตัวเร่งปฏิกิริยาในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้ก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจโลกได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยใช้กลวิธีที่เรียกว่า Economic Gardening ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนหันกลับมาค้นหาและพัฒนาองค์ความรู้ ภูมิปัญญา และทรัพยากรในท้องถิ่นในเชิงพาณิชย์ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรและเอื้ออำนวยความสะดวกในขั้นตอนต่างๆ ทางราชการ ซึ่งกลวิธีนี้มีความแตกต่างจากรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เรียกว่า Enterprise Model ซึ่งเน้นการพึ่งพาเงินทุนจากธุรกิจนอกพื้นที่และกลุ่มธุรกิจข้ามชาติ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาวและยังอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของตนเองโดยอาศัยองค์ความรู้ ภูมิปัญญา และทรัพยากรในท้องถิ่น จึงถือเป็นการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ยั่งยืนทั้งในเชิงการเมืองการปกครองและในเชิงเศรษฐกิจ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งเน้นการสร้างคุณภาพแห่งการพัฒนาและภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ชุมชน

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังในระดับท้องถิ่น (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2)

ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตามนโยบายและโครงการเพื่อให้บริการประชาชนหรือจะเป็นการจัดกิจกรรมส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีทรัพยากรและเงินงบประมาณที่เพียงพอ ตามทฤษฎีการคลังสาธารณะ แหล่งที่มาของเงินรายได้ท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนมากที่สุด คือ ภาษีหรือรายได้ค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามก็พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการในการใช้จ่าย ก่อให้เกิด “ความตึงตัว” ทางด้านงบประมาณ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) ทั้งนี้เหตุผลหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอหรือตรงตามเป้าหมายก็คือ

ข้อจำกัดด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้ฐานภาษี (Tax Base) แคบ สำหรับในประเด็นข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลกลางจำเป็นต้องใช้มาตรการเงินภาษีแบ่ง (Shared Taxes) และเงินอุดหนุน (Intergovernmental Grant) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านบริการคลั่งท้องถิ่น

ความเพียงพอของเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้นโยบายกระจายอำนาจ ทั้งนี้ หากภาคประชาชนมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองจนกระทั่งมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเสนอโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ย่อมจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของประชาชนในการบริหารจัดการตนเอง แต่ทว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำโครงการนั้นไปปฏิบัติได้เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ก็จะส่งผลให้ประชาชนสูญเสียสิทธิในกลไกการมีส่วนร่วมตามครรลองระบอบประชาธิปไตย

ผลการศึกษาจากแผนงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อพิจารณารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจัดเก็บเองต่อหัวประชากร จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้นมีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ที่แตกต่างกันมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองสูงจะกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดที่มีสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมสูง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นจังหวัดในเขตปริมณฑลและภาคตะวันออก สะท้อนให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจมาแล้วเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษ แต่ทว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทลดลง ในทางตรงกันข้าม เมื่อคณะผู้วิจัยพิจารณาผลของการจัดสรรเงินภาษีแบ่งต่อหัวประชากรและเงินอุดหนุนประเภทต่างๆแล้ว ก็พบว่ากลไกที่หน่วยงานภาครัฐคิดค้นขึ้นมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการกระจายอำนาจนั้นกลับไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวยกลับได้รับการจัดสรรเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะยากจน จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนท้องถิ่นของประเทศไทย ปัจจุบันกลับทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการคลั่งท้องถิ่นทวีความรุนแรงมากขึ้น จนทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งประสบกับปัญหา “ความตึงตัวทางงบประมาณ” จนทำให้ไม่สามารถจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบายในการแก้ไขสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลั่งท้องถิ่นโดยใช้แบบจำลองสถานการณ์สมมุติ (Simulation) พบว่า รัฐควรจัดตั้ง “กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการคลั่งท้องถิ่น” ขึ้นเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นการเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ที่จัดเก็บเองต่ำกว่า 5,500 บาทต่อหัวประชากรต่อปีงบประมาณ นอกเหนือไปจากเม็ดเงินที่รัฐสนับสนุนและจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ ภาษีที่รัฐ

แบ่งให้ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยตัวเลข 5,500 บาทต่อหัวประชากรนี้เปรียบเสมือนกับ “เส้นความยากจน” ทางด้านการเงินการคลังท้องถิ่นซึ่งคณะผู้วิจัยได้จากการวิเคราะห์สมการเศรษฐกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ต่อประชากรต่ำกว่าเส้นความยากจนนี้ก็จะได้รับเงินอุดหนุนพิเศษซึ่งจะเป็นจำนวนที่คำนวณได้จากส่วนต่างระหว่างเส้นความยากจนและรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ต่อประชากรใน 1 ปีงบประมาณ ทั้งนี้ จากการประมาณการของคณะผู้วิจัยพบว่า การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป รัฐจะต้องใช้งบประมาณเพียง 17,514 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่ต้องคิดวิเคราะห์ในขั้นต่อไปคือ ควรจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกองทุนเพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเสมอภาคทางด้านการคลังท้องถิ่น ในปัจจุบัน หน่วยงานราชการส่วนกลางได้แก่ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กระทรวงมหาดไทยผ่านกลไกของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงผลการศึกษาความชัดเจนของกลไกการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3)

หัวใจสำคัญของการบริหารกิจการสาธารณะตามหลักการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ คือ กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารที่มีความชัดเจน (Kettl, 2000) ทั้งนี้ กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีมากมายหลายรูปแบบ ได้แก่ โครงสร้างการปกครองภายในองค์กรที่มีลักษณะเป็นระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor System) ซึ่งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์กรระดับสูง (Chief Executive Officer: CEO) นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารผ่านกลไกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และการกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย

ในทำนองเดียวกันกับวิธีการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 คณะผู้วิจัยใช้ทั้งการสำรวจทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างด้วยแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามโครงสร้างที่กฎหมายและระเบียบของทางราชการกำหนดไว้หรือไม่ จากผลการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยพบแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นไปในทิศทางของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct

Democracy) มากขึ้น กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างโดยส่วนใหญ่ที่เป็นนายกและผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการประจำต่างเห็นว่ากลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาชนมีความสำคัญ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นไม่ได้มีความสำคัญในมุมมองของกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ไม่ได้มีคำตอบที่ชัดเจนว่าพวกเขาจำเป็นต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ใดและองค์กรใด

ข้อสังเกตที่สำคัญจากผลการศึกษาในโครงการวิจัยย่อยที่ 3 คือ การแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งกลับได้รับความสำคัญจากผู้บริหารท้องถิ่น (ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ) ในระดับที่สูงเท่ากับการแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ยังคงมีอยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงบทบาทของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คณะผู้วิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่มี ความชัดเจนและเหมาะสม ทั้งนี้ จากคำให้สัมภาษณ์เชิงลึกก็พบว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคมีพฤติกรรมใน “การบังคับบัญชา” ท้องถิ่นมากกว่าซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้หน่วยงานเหล่านี้ “กำกับดูแล” ท้องถิ่นในฐานะ “พี่เลี้ยง” มิใช่ “ผู้บังคับบัญชา”

ข้อค้นพบที่สำคัญในแผนงานวิจัยนี้ คือ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้นยังไม่มี ความชัดเจน แม้ว่าภารกิจจะผ่านพ้นไปแล้วเป็นระยะเวลาหลายสิบปีก็ตาม และด้วยเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจนก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชน (โดยเฉพาะในกรณีระบบสาธารณสุขป้อนพื้นที่รอยต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดข้อกังขาในหมู่ผู้บริหารเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลว่าเหตุใดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีบทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจนกลับได้รับการจัดสรรเงินภาษีแบ่งมากกว่าเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษาสำหรับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่านโยบายรัฐบาลและบทบาทของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้นยังไม่มี ความชัดเจนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงมีบทบาทหน้าที่ที่จำกัดและขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในองค์กรและชุมชนตนเอง แม้ว่าหลักความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่นจะได้รับการการันตีในรัฐธรรมนูญก็ตาม นอกเหนือจากนี้ ความคลุมเครือของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งในเชิงเนื้อหาและในเชิงพื้นที่ ก็ได้ก่อให้เกิดความยากลำบากในการประสานงานกันในลักษณะเครือข่าย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างยกตัวอย่างเช่น สภาพถนนหนทางที่ไม่ได้มาตรฐาน การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ และพิบัติภัยทางธรรมชาติ เป็นต้น

จากผลการศึกษาในส่วนนี้ การพัฒนากลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาดำเนินการใน 2 ประเด็น คือ 1) การพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) การพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ตลอดจนหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการจัดการตนเอง

สำหรับในประเด็นที่ 1 นั้น ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ได้อย่างเข้มแข็ง และสามารถปฏิบัติหน้าที่ตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขึ้นมาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แต่จากผลการศึกษาพบว่า การให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นในปัจจุบันอาจจะไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ กลวิธีที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตย คือ การเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติและกฎหมายท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้มากกว่าที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน เนื่องจากคณะผู้วิจัยพบว่า ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยทำให้นักการเมืองและผู้อิทธิพลในท้องถิ่นสามารถครอบงำโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยการชักนำเอาพวกพ้องของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จนกระทั่งสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีหลายกรณีที่สภาท้องถิ่นถูกครอบงำโดยกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชนและเพิ่มอุปสรรคในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็น “สภาชุมชน” ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีที่มาและโครงสร้างเฉกเช่นเดียวกับสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งอาจใช้รูปแบบของสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นเกณฑ์กำหนดคุณลักษณะของสมาชิก หรืออาจใช้วิธีการกำหนดสัดส่วนสมาชิกตามเพศ อายุ และกลุ่มวิชาชีพให้สะท้อนโครงสร้างทางประชากรศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ

สำหรับประเด็นการพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางนั้น จำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่พื้นฐาน “การจัดสรรและแบ่งปัน” อำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนมากขึ้น โดยเริ่มต้นจากการปฏิรูปตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นฉบับต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน และประการสำคัญ คือ จะต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานราชการส่วนกลางทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับ “การกำกับดูแลกระบวนการกระจายอำนาจ” ทั้งในด้าน

โครงสร้างองค์กรและด้านความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งทัศนคติของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางนั้น เพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถ “ส่งเสริมและสนับสนุน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และสามารถบริหารจัดการกิจการสาธารณะในชุมชนของตนเองได้อย่างแท้จริง

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (วัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ 2.4)

แนวคิดทางการเมืองการปกครองในอดีต ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) หรือ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ไม่ได้กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของชุมชนและภาคประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยที่แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาประสิทธิภาพของ “ภาครัฐ” จนทำให้ “อำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะ” ไปตกอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐเพียงภาคส่วนเดียว ในขณะที่แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ก็มุ่งเน้นไปที่การนำเอาหลักการและวิธีคิดเชิงธุรกิจจากบริษัทเอกชนมาใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารภาครัฐทั้งสองแนวคิดล้วนแล้วแต่ทำให้ชุมชนและภาคประชาชนเป็น “ราษฎร (Subject)” ที่ต้องคอยรอรับผลจากนโยบายและคำสั่งของหน่วยงานภาครัฐ หรือเป็นเพียง “ลูกค้า (Customer)” ที่ทำได้เพียงรอใช้สินค้าและบริการสาธารณะที่ผลิตโดยหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรภาคส่วนอื่นที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ

ผลการศึกษาจากแผนงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รูปแบบการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นถูกรวบงำโดยแนวคิดการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิมซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์คือ ชุมชนและภาคประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในความสำคัญและบทบาทหน้าที่ของตนเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชุมชน สะท้อนให้เห็นว่าวิธีคิดและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่นของประเทศไทยยังคงถูกกำหนดและควบคุมโดยนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ปราศจากซึ่งการเปิดโอกาสให้ชุมชนและภาคประชาชนได้ใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนาทรัพยากรและภูมิปัญญาในท้องถิ่นให้เกิดมูลค่าในเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่มากมายทั่วประเทศยังคงประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจจนทำให้ท้องถิ่นหลายแห่งไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอกับบทบาทหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งยังต้องเผชิญกับระบบเงินอุดหนุนของรัฐที่เป็นคุณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีฐานที่เศรษฐกิจที่เข้มแข็งมากกว่าพื้นที่ชุมชนในเขตชนบทที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ท่ามกลางความท้าทายต่างๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันต้องเผชิญ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับไม่ได้ทำหน้าที่ “สนับสนุนและส่งเสริม” การปกครองท้องถิ่นอย่าง

แท้จริงที่ ในกลับกันด้วยโครงสร้างการบริหารจัดการองค์กรแบบพีระมิด กระบวนการทำงานที่ไม่ยืดหยุ่น ตลอดจนทัศนคติของบุคลากรที่มีความเป็น “นักปกครอง” ที่ยังคงยึดติดกับ “การบังคับบัญชา” และ “การออกคำสั่ง” ทำให้ “การกำกับดูแล” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามกฎหมายเป็นไปในลักษณะ “การควบคุม” ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคมากมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป คือ สำหรับในขั้นตอนต่อไปของการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ (1) ภาครัฐควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในการร่วมกันวางแผนและดำเนินการต่างๆ เพื่อนำเอาทรัพยากรในท้องถิ่นและภูมิปัญญาของบรรพบุรุษมาพัฒนาในเชิงพาณิชย์ โดยตั้งอยู่บนหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (2) รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนเงินอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบกับ “ความตึงตัวของรายได้” (3) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องร่วมกันเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนได้เสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการปัญหาในชุมชนของตนเอง ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างและที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกกระดับให้ เป็นองค์กรนิติบัญญัติในระดับชุมชนที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และ (4) ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแสวงหาทางออกในการแบ่งปันและจัดสรรอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนซึ่งจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการปฏิรูปกฎหมายท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นและชุมชนให้เกิดความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปราศจากการแทรกแซงของการเมือง และมีความเข้าใจในหลักการบริหารความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างแท้จริง

หลักการปฏิรูปท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ดังที่กล่าวข้างต้นมีฐานมาจากการวิเคราะห์กระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในทุกมิติ ทั้งในเชิงการเมือง วิธีคิดของประชาชน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกลไกการตรวจสอบเชิงบริหาร รวมทั้งยังเน้นไปที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและภาคประชาชนอย่างครบวงจรและเป็นรูปธรรมดังจะเสนอรายละเอียดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในส่วนต่อไป ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยพิจารณาไตร่ตรองอย่างละเอียดรอบคอบแล้วเห็นว่า การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยไม่ควรจะเริ่มต้นจากการผลักดันให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง หรือ เพิ่มสัดส่วนเงินงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น แต่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอย่างยั่งยืนนั้นต้องเริ่มต้นจาก “การปฏิรูปวิธีคิด” ของประชาชนและสมาชิกทุกภาคส่วนในสังคมให้

รู้จักใช้สอยทรัพยากรและภูมิปัญญาภายในชุมชนอย่างชาญฉลาด ทั้งในด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ประชาชนสามารถเป็น “เจ้าของ” แผนการพัฒนาชุมชน ข้อบัญญัติท้องถิ่น และแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานภาครัฐ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริม ทั้งในด้านองค์ความรู้และทรัพยากรงบประมาณ ตลอดจนการลดขั้นตอนทางราชการที่ไม่จำเป็น จึงอาจกล่าวได้ว่า “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่” นี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจในเชิง “เกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์ (Zero-sum Game)” ซึ่งอาจทำให้หลายฝ่ายในสังคมเกรงกลัวว่าจะเป็นอันตรายต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติหรืออาจจะทำให้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางสูญเสียบทบาทหน้าที่ไปในทางตรงกันข้าม แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่นี้มุ่งเน้น “การแบ่งปันและจัดสรร” อำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะสำหรับการกำหนดแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ซึ่งคณะผู้วิจัยได้รับจากแผนงานวิจัยนี้ มีทั้งสิ้น 5 ประการ ได้แก่

1. ในปัจจุบัน ประชาชนในเขตเมืองและเขตชนบทมีความตื่นตัวทางการเมืองและความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูง จนอาจกล่าวได้ว่าเมล็ดของระบอบประชาธิปไตยซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ได้หว่านเอาไว้ได้เริ่มงอกเงยกลายเป็นตัวเร่งปฏิริยาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม แรงกระตุ้นที่จะทำให้ความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนมีพัฒนาการไปในทิศทางที่ยั่งยืนก็คือ ช่องทางและโอกาสในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
2. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดรูปแบบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งมีความผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ กล่าวคือ รูปแบบพฤติกรรมของบุคลากรในหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเป็น “ผู้บังคับบัญชา” มากกว่าเป็น “ผู้กำกับดูแล” หรือ “พี่เลี้ยง” ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการปฏิรูปภาครัฐและกลยุทธ์ในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต้องไม่เป็นไปในทิศทางที่ทำให้จำนวนองค์กรภาครัฐมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจะทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มขึ้น ทั้งบุคลากรและงบดำเนินงาน

3. การจัดสรรเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส และเป็นธรรมแก่ชุมชนท้องถิ่นที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่ำ “ความเป็นธรรม” นี้จะเกิดขึ้นได้โดยการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูประบบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองไปที้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ดังนั้นแนวทางการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องเน้นไปที่การพัฒนาศักยภาพและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการสนับสนุนจังหวัดและชุมชนที่มีความพร้อมให้เป็นเขตปกครองตนเอง (Autonomous Region) หรือเขตการปกครองที่มีลักษณะพิเศษ (Special Administrative District) อาทิเช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) เป็นต้น
5. การกำหนดโครงสร้างภายในของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานกระบวนการงาน (Standard Operating Procedures) และหลักเกณฑ์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปตามหลักวิชาการ ไม่ควรเข้าไปกำหนดโครงสร้างและจำนวนหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการดังเช่นในปัจจุบัน

จากฐานคิดทั้ง 5 ประการ คณะผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยให้เป็นตามหลักการของการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

รูปแบบการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

จากผลการศึกษาในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 และ 3 พบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นยังไม่มีความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร อีกทั้งยังพบว่าทัศนคติของสมาชิกองค์กรนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นนี้มีทัศนคติเป็นลบต่อกลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาชน ดังนั้นในต้นแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น (ภาพที่ 5.1) คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ให้ยุบสภาท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้แทนที่สภาท้องถิ่นเหล่านี้ด้วยโครงสร้างของสภาชุมชนและสภาจังหวัด ซึ่งอาจใช้รูปแบบของสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.

2551 เป็นเกณฑ์กำหนดคุณลักษณะของสมาชิก หรืออาจใช้วิธีการกำหนดสัดส่วนสมาชิกตามเพศ อายุ และกลุ่มวิชาชีพให้สะท้อนโครงสร้างทางประชากรศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ สมาชิกสภาชุมชนและสภาจังหวัดต้องมีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) เช่นเดียวกันกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

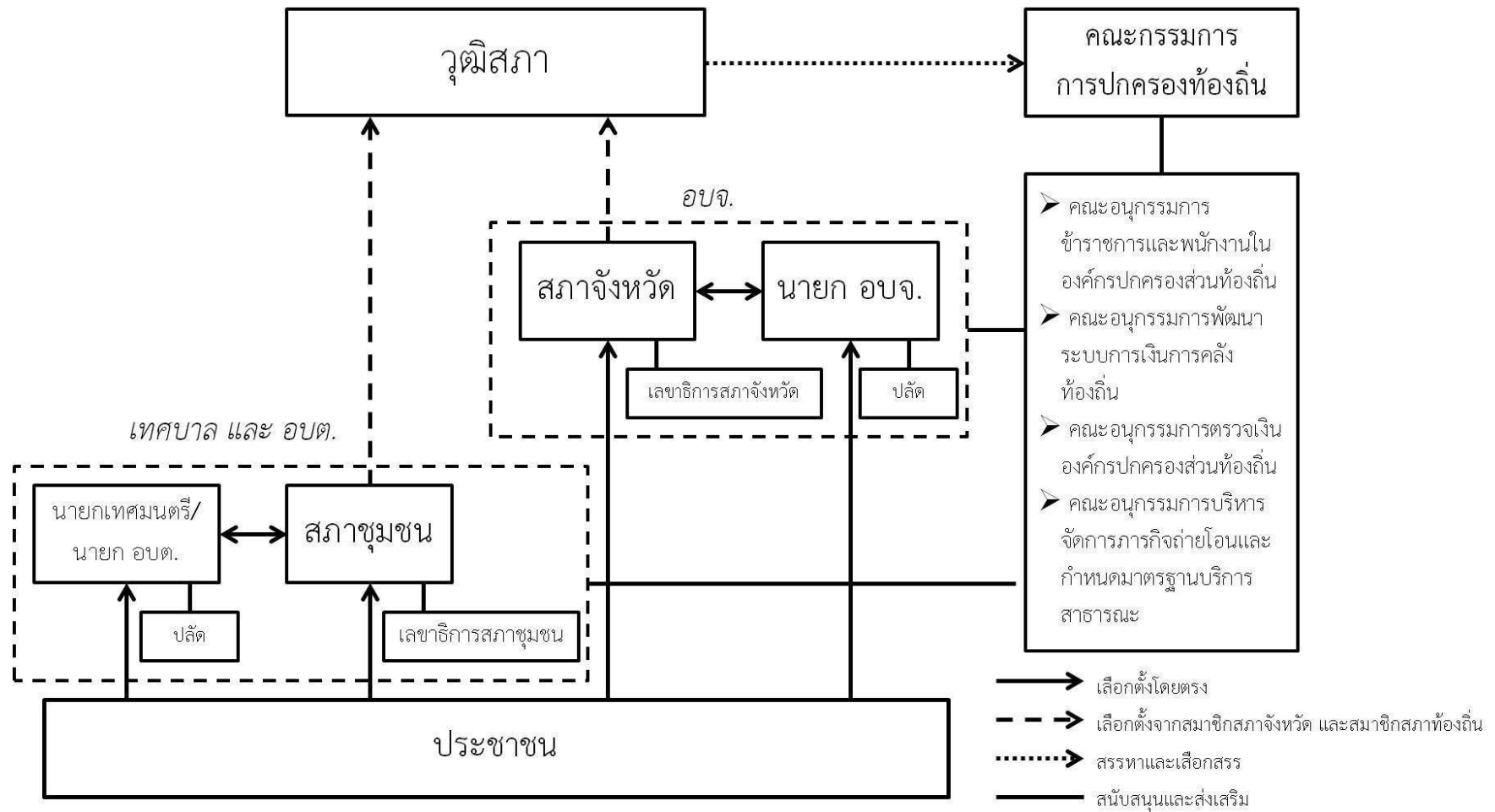
2. เนื่องจากแผนงานวิจัยนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่น ตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในบทนี้เสนอให้สมาชิกวุฒิสภาของประเทศต้องมีที่มาจากสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาชุมชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสภาซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรหลักของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันหลัก ในระดับประเทศที่ช่วยรักษาและปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง
3. นอกจากนี้ ตัวแบบนี้ยังเสนอให้มีการยุบรวมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉกเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือองค์กรอื่นๆตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับอัยการสูงสุด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานนี้เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองอย่างแท้จริง โดยต้องแสดงความรับผิดชอบโดยตรงต่อวุฒิสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ เพื่อกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติ ในตัวแบบการปกครองท้องถิ่นนี้ คณะผู้วิจัยเสนอคณะอนุกรรมการไว้ทั้งสิ้น 4 ชุด ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

- คณะอนุกรรมการข้าราชการและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่เสมือนกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากแผนงานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ยกตัวอย่างเช่น ข้อจำกัดในการกำหนดตำแหน่ง ข้อจำกัดในการประเมินผลงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งข้าราชการให้สูงขึ้น และปัญหาในการมอบทุนการศึกษาในระดับ

ปริญญาตรีและปริญญาโทให้แก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าสมควรมีองค์กรหลักที่สามารถกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารข้าราชการและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ และปราศจากการครอบงำของกระทรวงและกรมต่างๆ

- คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการเงินการคลังท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและระบบการจัดสรรเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ระบบดังกล่าวสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญที่ได้จากโครงการงานวิจัยย่อยที่ 2 ที่แสดงให้เห็นว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนในปัจจุบันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังท้องถิ่น
- คณะอนุกรรมการตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ สตง. ท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ตามระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การมี สตง. ท้องถิ่นนี้จะทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างสอดคล้องกับบริบทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน
- คณะอนุกรรมการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนและกำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะ หรือ กพร. ท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) โดยมีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ (Public Service Standards) พร้อมทั้งต้องตรวจประเมินคุณภาพและผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างแผนการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจด้วย

4. ตัวแบบนี้มีความแตกต่างจากตัวแบบการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปตรงที่ไม่ได้เสนอให้ยุบหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) แต่เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นองค์กรที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ในขณะที่ “ปลัด” ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการให้แก่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น คณะผู้วิจัยเห็นว่าบทบาทของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และ “นายอำเภอ” สมควรได้รับการเปลี่ยนแปลงให้เป็น “เลขาธิการสภาจังหวัด” และ “เลขาธิการสภาชุมชน” เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่สถาบันนิติบัญญัติท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอื่นๆ ให้ยุบและถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนและแนววิสัยปฏิบัติของคณะกรรมการ



ภาพที่ 5.1 ตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่สังเคราะห์ได้จากผลการศึกษา

การปกครองท้องถิ่น ให้คงเหลือไว้แต่เพียงทรัพยากรและบุคลากรสายวิชาการที่สามารถเป็น “พี่เลี้ยง (Coach)” หรือ “ผู้ฝึกอบรม (Trainer)” ให้แก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ค่านิยมและบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรในตัวอย่างการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ค่านิยมและบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามตัวอย่างโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

องค์กร	องค์ประกอบและที่มา	อำนาจหน้าที่
ประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน 	<ul style="list-style-type: none"> เลือกตั้งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เข้าชื่อเพื่อเสนอให้มีการลงประชามติถอดถอนนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
สภาชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ชุมชนนั้นๆ แทนที่สภา อบต. และสภาเทศบาล ระเบียบว่าด้วยการประชุมสภาต่างๆ ให้เป็นดุลยพินิจของแต่ละท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสภาเทศบาลและสภา อบต. ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการภายในชุมชน การพิจารณาร่างเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการตราเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เลขาธิการสภาชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> นายอำเภอ (เดิม) ซึ่งอาจจะภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทย 	<ul style="list-style-type: none"> ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของสภาชุมชน (คล้ายกับเลขาธิการรัฐสภา) โดยนอกเหนือจากงานบริหารกิจการสภาทั่วไปแล้ว ให้เลขาธิการสภาชุมชนทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ตลอดจนมติสภาว่าเป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการหรือไม่
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/ นายกเทศมนตรี	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ อบต./เทศบาล 	<ul style="list-style-type: none"> มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายก อบต./นายกเทศมนตรีในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นประมุขของฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปลัดนายกองค์การบริหารส่วนตำบล/ ปลัดเทศบาล	<ul style="list-style-type: none"> ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับปลัด อบต. และปลัดเทศบาลในปัจจุบัน คือ ฝ่ายเลขานุการของนายก อบต. และนายกเทศมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด (ที่เป็นข้าราชการประจำ) ของบุคลากรภายใน อบต. และเทศบาล

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

องค์กร	องค์ประกอบและที่มา	อำนาจหน้าที่
สภาจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ▪ แทนที่สภา อบจ. ▪ ระเบียบว่าด้วยการประชุมสภาต่างๆให้เป็นดุลยพินิจของแต่ละจังหวัด 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสภา อบจ.. ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามผู้บริหารท้องถิ่น การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ การตราข้อบัญญัติอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ อบจ.
เลขาธิการสภาจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ผู้ว่าราชการจังหวัด (เดิม) ซึ่งอาจจะภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทย 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของสภาจังหวัด (คล้ายกับเลขาธิการรัฐสภา) โดยนอกเหนือจากงานบริหารกิจการสภาทั่วไปแล้ว ให้เลขาธิการสภาจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของร่างข้อบัญญัติและมติสภาว่าเป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการหรือไม่
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัด 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายก อบจ. ในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร อบจ.
ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ข้าราชการประจำใน อบจ. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับปลัด อบจ. ในปัจจุบัน คือ ฝ่ายเลขานุการของนายก อบจ. และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด (ที่เป็นข้าราชการประจำ) ของบุคลากรภายใน อบจ.
วุฒิสภา	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกต้องเป็นสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาชุมชน 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับวุฒิสภาตาม รธน. ปี 2550
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> ▪ กรรมการมีที่มาจากกระบวนการสรรหาโดยวุฒิสภา โดยอาจจะเป็นวุฒิสมาชิกทั้งหมด (วุฒิสมาชิกเป็นตัวแทนสภาจังหวัดและสภาชุมชนอยู่แล้ว) หรืออาจจะมีตัวแทนท้องถิ่นครึ่งหนึ่ง และผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการทางด้านการศึกษาการปกครองท้องถิ่นครึ่งหนึ่ง 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตาม รธน. หรือ องค์กรอื่นตาม รธน. ▪ ประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการ 4 ชุด ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> ➢ คณะอนุกรรมการข้าราชการและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ➢ คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการเงินการคลังท้องถิ่น ➢ คณะอนุกรรมการตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สดง.ท้องถิ่น) ➢ คณะอนุกรรมการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนและกำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะ (กพร. ท้องถิ่น)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้สอดคล้องกับผลการศึกษาจากแผนงานวิจัยนี้และตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น แนวทางการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับกระบวนการทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่จะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ แนวทางการพัฒนาความพร้อมเชิงองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการพัฒนาความพร้อมของภาคประชาชน

แนวทางการพัฒนาความพร้อมเชิงองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาความพร้อมเชิงองค์การจะต้องดำเนินการใน 3 ประเด็น ได้แก่

- 1. ภาวะผู้นำและทัศนคติผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและคุณภาพชีวิตประชาชนในเชิงรุก** ผู้บริหารท้องถิ่นควรได้รับการฝึกอบรมในรูปแบบหลักสูตรฝึกอบรม หรือ การประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์เชิงธุรกิจ (Business Strategic Model) ตลอดจนความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนเชิงรุกในด้านต่างๆ เช่น การศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรฝึกอบรมดังกล่าวควรเป็นรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือ เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่เน้นการถอดบทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ทั้งในและต่างประเทศ) ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากผลการศึกษาในโครงการวิจัยย่อยที่ 1 แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่และผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ยังมีอยู่อย่างจำกัดในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน นอกจากนี้ หลักสูตรดังกล่าวไม่ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องเปิดโอกาสให้องค์กรภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการศึกษา ภาคธุรกิจเอกชน (เช่น หอการค้า สมาอุตสาหกรรม) และองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างหลักสูตร และ/หรือ ดำเนินการฝึกอบรมผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างบุคลากรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
- 2. โครงสร้างองค์กรและกระบวนการงาน** การเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างองค์กรและกระบวนการงานนั้นไม่ควรจำกัดแต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยยังประกอบไปด้วยตัวละครจากภาคส่วนอื่นที่มีความสำคัญ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง และหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค ตัวละครเหล่านี้จำเป็นต้องมีทัศนคติที่ดีและความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่

โดยแนวทางการเตรียมความพร้อมของบุคลากรในหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบไปด้วย

- 2.1 หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางควรพัฒนาศักยภาพของตนในการเป็นฝ่ายสนับสนุนเชิงเทคนิคและวิชาการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเน้นบทบาทหน้าที่ ค้นคว้าวิจัยและสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ที่ช่วยพัฒนาคุณภาพของการให้บริการ สาธารณะให้มากขึ้นกว่าในปัจจุบัน
- 2.2 สำหรับบุคลากรในสังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิกานั้น ในขณะที่ฝ่ายปฏิบัติการได้รับถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการและบุคลากร สายวิชาการที่ยังคงอยู่ในสังกัดกระทรวงและกรมจะต้องพัฒนาศักยภาพของตนให้ สามารถเป็น “พี่เลี้ยง (Coach)” และ “ผู้ฝึกอบรม (Trainer)” ให้แก่บุคลากรใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบุคลากรที่ได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 บุคลากรในสังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายอำเภอที่จะต้องเปลี่ยนบทบาทของตนไปเป็นเลขาธิการสภาจังหวัดและ เลขาธิการสภาชุมชนนั้น ต้องได้รับการเสริมสร้างศักยภาพและทัศนคติที่ดีใน การเป็นฝ่ายสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการเมืองภาคประชาชน

นอกเหนือไปจากการเตรียมความพร้อมของบุคลากรในสังกัดหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปข้อกฎหมายต่างๆเพื่อรองรับบทบาทหน้าที่และความสำคัญ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบใหม่

- 2.4 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ไม่มีความเป็นธรรมและไม่ โปร่งใสซึ่งเป็นผลการศึกษาหลักของโครงการวิจัยที่ 2 ประเทศไทยจำเป็นต้องมี การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถจัดทำ ข้อเสนอเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้โดยตรงต่อสำนักงบประมาณ หรือต่อ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
- 2.5 ก่อนที่จะมีการบังคับใช้ตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่อย่างเป็นทางการ ทุกภาคส่วนจะต้องร่วมจัดทำมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery Standards) พร้อมกับแผนการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ รับผิดชอบที่จะได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้

สถาบันการศึกษา หรือ องค์กรกลาง (เช่น สถาบันพระปกเกล้า หรือ TDRI) เป็นผู้จัดเวทีเสวนาเพื่อให้เกิดฉันทามติเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะและแผนการถ่ายภารกิจหน้าที่ดังกล่าว

3. ระบบการเงินการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากการปรับระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังท้องถิ่น (ตามข้อเสนอแนะจากโครงการวิจัยย่อยที่ 2) โดยให้กองทุนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ระบบการเงินการคลังท้องถิ่นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง จะต้องมีการเตรียมความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่อไปนี้

- 4.1 รัฐควรสนับสนุนและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งกองทุนสำหรับภารกิจต่างๆ ในระดับจังหวัด เช่น กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ป่วย กองทุนเครือข่ายรักษาพยาบาลเบื้องต้น กองทุนควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ กองทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อม กองทุนเพื่อการศึกษาในชั้นปฐมวัย เป็นต้น โดยให้เป็นการระดมทุนและทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในแต่ละพื้นที่จังหวัดเพื่อให้ท้องถิ่นทุกแห่งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในด้านต่างๆ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดประสบกับปัญหาสภาพคล่องอาจจะขอกู้ยืมเงินจากกองทุนดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ
- 4.2 รัฐควรส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาและองค์กรวิชาชีพทางการเงิน บัญชี และการตรวจสอบภายในเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการฝึกอบรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิเคราะห์ต้นทุนผลิตต่อหน่วย (Unit Cost Analysis) การบริหารกองทุน การวิเคราะห์ความคุ้มค่าโครงการ และการบริหารงานในเชิงเครือข่าย

แนวทางการพัฒนาความพร้อมของภาคประชาชน

ผลการศึกษาจากแผนงานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของภาคประชาชนในการบริหารจัดการตนเอง และตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ก็มีจุดเน้นที่ภาคประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาความพร้อมของภาคประชาชนให้สามารถเป็นกลไกที่สำคัญของการปฏิรูปภาครัฐแนวใหม่ได้ คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการพัฒนาความพร้อมของภาคประชาชนไว้ดังนี้

1. รัฐควรจัดให้มีโครงการและกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ด้านกฎหมายให้แก่ภาคประชาชน โดยเฉพาะข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและสิทธิพลเมือง
2. รัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้มีบริการสาธารณะในเขตชุมชนของตนเอง นอกเหนือไปจากการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เช่น การสนับสนุนให้ประชาชนร่วมกันรักษาสภาพป่าชุมชนให้มีความอุดมสมบูรณ์ การมอบอำนาจให้ชุมชนดูแลรักษาสภาพของถนนหนทางให้ดีอยู่เสมอ เป็นต้น
3. รัฐควรกระตุ้นให้เครือข่ายอาสาสมัครต่างๆภายในชุมชนทำงานในเชิงรุกให้มากขึ้น โดยเฉพาะการเสนอโครงการและกิจกรรมต่างๆที่มีลักษณะต่อเนื่องและมีความสำคัญในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น โครงการที่เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพอนามัย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินภายในชุมชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

1. ในแนวทางการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีการกล่าวถึงการจัดทำมาตรฐานบริการสาธารณะ (Public Service Delivery Standards) ซึ่งถือว่าเป็นองค์ความรู้ใหม่ในแวดวงวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาบางประเทศก็ยังไม่ปรากฏมาตรฐานบริการสาธารณะที่ชัดเจน สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ดังนั้น จึงสมควรมีการศึกษาวิจัยหลักมาตรฐานการจัดให้มีบริการสาธารณะดังกล่าว โดยอาจจะเป็นการศึกษาข้ามศาสตร์ด้วยการนำเอาองค์ความรู้จากภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของภาครัฐ
2. ควรมีการวิเคราะห์และศึกษาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการรายได้ด้วยตนเอง ทั้งที่เป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และแหล่งรายได้จากเทศพาณิชย์ เพื่อจะได้สังเคราะห์เป็นแนวทางเสริมสร้างแนวคิดเชิงธุรกิจให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและภาคประชาชนให้สามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนของตนเองได้อย่างเต็มที่และยั่งยืน
3. ควรมีการรวบรวมกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงนวัตกรรมการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน พร้อมวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จ (Key Success Factor) ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวสามารถคิดค้นนวัตกรรมดังกล่าวได้ อันจะนำไปสู่การสังเคราะห์แนวทางการส่งเสริมนวัตกรรมในการบริการสาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่นต่อไป

4. ภาวะผู้นำในชุมชนท้องถิ่นนั้นไม่จำกัดเฉพาะผู้นำที่เป็นทางการ (เช่น นายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น) แต่ทว่าผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ประธานชุมชน และ ประชาญ์ชาวบ้าน เป็นต้น ก็มีสำคัญในการกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนเกิดความกระหายอยากมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ในชุมชนท้องถิ่นต้นแบบว่าประกอบไปด้วยคุณลักษณะและค่านิยมใดบ้าง เพื่อนำไปประกอบการพัฒนาแนวทางส่งเสริมภาวะผู้นำในภาคประชาชนให้สมาชิกชุมชนแต่ละคนเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนของตนเอง
5. ควรมีการสังเคราะห์รูปแบบการจัดให้มีบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อาทิเช่น งานด้านการศึกษา งานด้านสาธารณสุข เป็นต้น จากประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นในต่างประเทศ ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา และทำการถอดบทเรียนและเปรียบเทียบกับบริบทการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โกวิทย์ พวงงาม (2549). มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- (2550). การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 5(3), 1-30.
- (2552). การปกครองท้องถิ่น: ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์ เเปอร์เน็ท.
- ไททัศน์ มาลา (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. วารสารวไลยลงกรณ์ปริทัศน์, 1(2), 29-49.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2552). รายงานผลการศึกษาคำแนะนำของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2553). ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 8(3), 1-16.
- ปรีดา เต๋ออารักษ์ (2553). สังเคราะห์ทางเลือกรูปแบบการกระจายอำนาจด้านบริการสุขภาพ. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ & ศุภวัฒน์กร วงศ์นวนสุ (2546). การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด & อัครพงศ์ อ้นทอง. (2555). ความเข้าใจและทัศนคติของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเป้าหมาย อำนาจ และบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 10(2), 67-98.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2554). บทวิจารณ์รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ลัดดา งามโสภากา (2555). แนวทางการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตอำเภอชาณุวรลักษบุรี จังหวัดกำแพงเพชร. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น, 5(1), 11-26.
- วสันต์ ใจเย็น (2549). ปัญหาความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐ. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น, 1 (1), 39-56.

- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550). พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างไรให้อยู่รอดและยั่งยืน?:บทเรียนจากนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 2, 1-15.
- (2554). *การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นยุคใหม่*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย (2550). การปกครองท้องถิ่น : การเมืองภาคพลเมือง ห้องเรียนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสังคมไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 5(3).
- ศุภมล ศรีสุขวัฒนา (2546). *การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายสาธารณสุขภายใต้การกระจายอำนาจ*. นนทบุรี: สำนักงานสนับสนุนและพัฒนาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ & ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา (2556). *การวิเคราะห์ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการจัดการสุขภาพ*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังวิทยา.
- สมชาย ฤกษ์พันธ์ (2544). *กระบวนการวิจัยที่เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุขุมวิทย์ ไชยโสภณ (2551). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์*. ขอนแก่น: ขอนแก่นการพิมพ์.
- สำนักงานปฏิรูป. (2554). *อำนาจในแนวระนาบ: การเปลี่ยนแปลงเพื่อประชาชน*. *วารสารปฏิรูป*, 1(1), 10-12.
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. (2552). *เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย.
- โสภณ วงศ์สุรวัฒน์ (2518). *ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภาและระบอบรัฐสภาในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา.
- หจก. ชูเพ็ญ (2552). *กระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารจัดการท้องถิ่น*. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 1 (4), 1-23.
- อมร รักษาสัตย์ (2538). *การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดและซ้ำซากของมหาดไทยและนักการเมือง*. *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 8(2), 18-21.
- อรทัย ก๊กผล. (2547). *รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- . (2552). *รายงานการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- อภิชาติ สติตนริมย์ (2554). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552). *การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี*. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 16(1), 41-75.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552). *อภิวัฒน์ท้องถิ่น: สำนักรวจทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

ภาษาอังกฤษ

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Politicians and Bureaucrats in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC.: Georgetown University Press.

Ahmad, E., & Bob, S. (2006) "On The Implementation of Transfers To Subnational Governments," in Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio eds. *Handbook of Fiscal Federalism*, pp.381-404, Edward Elgar.

Almond, G. A., & Verba, S. (1965). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown, and Company.

Alt, J., & Chrystal, A. K. (1983). *Political Economics*. Los Angeles, California: University of California Press.

Anderson, R., Heath, A., & Sinnott, R. (2001). Political Knowledge and Electoral Choice. *Center for Research into Elections and Social Trends Working Paper No. 87*.

Arghiros, D. (2001). *Democracy, Development, and Decentralization in Provincial Thailand*. Surrey, England: Curzon Press.

Barnett, C. C. (1997). Democratic Decentralization. In *Use of Incentives to Encourage Devolution of Central Authority and Resources to Local Government*. Washington, DC.: United States Agency for International Development.

Bem, D. J. (1972). Self-Perception Theory. In L. Berkowitz, *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 1-62). New York: Academic Press.

Boadway, R. (2006). "Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency And Equity," in *Handbook of Fiscal Federalism*, eds. Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio, Cheltenham: Edward Elgar.

---. (2007). "Compensating Local Government For Differences In Expenditure Needs In A Horizontal Fiscal Equalization Program," in Andrew Reschovsky, ed. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank.

- . (2007). "Grants In A Federal Economy: A Conceptual Perspective," in Robin Boadway and Anwar Shah eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, pp.55-74, Washington, D.C.: World Bank.
- Blais, A., Gidengil, E., Nadeau, R., & Nevitte, N. (2002). *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Election*. Peterborough, Ontario: Broadview Press.
- Blondal, J. R., & Kim, S.-I. (2006). Budgeting in Thailand. *OECD Journal on Budgeting*, 5(3), 7-36.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund.
- Brown, D. (1994). *State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. New York: Routledge.
- Brown, I. (1992). *The Creation of the Modern Ministry of Finance in Siam, 1885-1910*. London: MacMillan.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bunbongkarn, S. (2013). The Armed Forces and Democratic Development in Thailand. In D. C. Blair, *Military Engagement: Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Cheema, S., & Rondinelli, D. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institute Press.
- Chernichovsky, D., & Hanson, K. (2009). *Advances in Health Economics and Health Services Research*. United Kingdom: Emerald Group Publishing.
- Claes, E., Hooghe, M., & Stolle, D. (2009). The Political Socialization of Adolescents in Canada: Differential Effects of Civic Education on Visible Minorities. *Canadian Journal of Political Science*, 42(3), 613-636.
- Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1999). *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Sterling, VA: Kumarian Press.
- Collins, C. (1998). Decentralization and the Need for Political and Critical Analysis. *Health Policy and Planning*, 4(2), 168-171.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Steering Rather than Rowing. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- . (2011). *Theories of Public Organization*. Boston: Wadsworth.
- Denters, B., & Rose, L. (2005). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basing-Stoke: Palgrave Macmillan.
- Department of Local Administration, Ministry of Interior 2555 (2012) *Local Administration Fiscal Data BE2554* (in Thai).
- Derlien, H. U. (1999). On the Selective Interpretation of Max Weber's Concept of Bureaucracy in Organization Theory and Administrative Science. In P. Ahonen, & K. Palonen, *Dis-Embalming Max Weber*. Jyväskylä, Finland: SoPhi.
- Devas, N. (1997). Indonesia: What Do We Mean by Decentralization? *Public Administration and Development*, 17(3), 351-368.
- Dufhues, T., Theesfeld, I., Buchenrieder, G., & Munkung, N. (2011). The Political Economy of Decentralization in Thailand: Does Decentralization Allow for Peasant Participation? *The EAAE 2011 Congress: Change and Uncertainty*. Zurich, Switzerland: ETH Zurich.
- Easton, D., & Dennis, J. (1969). *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*. New York: McGraw Hill.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Fazio, R. H., Zanna, M. P., & Cooper, J. (1977). Dissonance and Self-Perception: An Integrative View of Each Theory's Proper Domain of Application. *Journal of Experimental Social Psychology*, 13, 464-479.
- Ferguson, I., & Chandrasekharan, C. (2012). *Paths and Pitfalls of Decentralization for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region*. International Tropical Timber Organization.
- Finer, S. E. (1952). Patronage and the Public Service: Jeffersonian Bureaucracy and the British Tradition. *Public Administration*, 50.

- Fox, J., & Aranda, B. (1996). *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. San Diego, California: Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Frederickson, H. G. (1980). *New Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Galston, W. A. (2001). Political Knowledge, Political Engagement, and Civil Education. *Annual Review of Political Science*, 4, 217-234.
- Gawthrop, L. C. (1969). *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch*. New York: Free Press.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.
- Gregersen, H., Contreras-Hermosilla, A., White, A., & Phillips, L. (2012). *Forest Governance in Federal Systems: An Overview of Experiences and Lessons*. Jakarta, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. In L. Gulick, & L. Urwick, *Papers on the Science of Administration* (p. 13). Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelly Publishers.
- , & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelly Publishers.
- Haque, S. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*, 61, 65-82.
- Hawkins, L., Srisasalux, J., & Osornprasop, S. (2009). *Devolution of Health Centers and Hospital Autonomy in Thailand: A Rapid Assessment*. Bangkok: Health System Research Institute and World Bank.
- Hicken, A. (1998). From Patronage to Policy: Political Institutions and Policy Making in Thailand. *Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting, April 23-25, Chicago*.
- House of Commons. (2009). *The Balance of Power: Central and Local Government*. London: Stationery Office.
- Kamnuansilpa, P., Wongthanavas, S., Ando, H., & Ness, G. D. (2013). *Thailand Decentralizes: Local Views*. Khon Kaen, Thailand: College of Local Administration (KKU).
- Kaufman, H. (1956). Emerging Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, 50, 1059-1073.

- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC.: Brookings Institute.
- . (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.
- Levinson, M. (2005). Solving the Civic Achievement Gap in De Facto Segregated Schools. *Philosophy and Public Policy Quarterly*, 25(1-2), 2-10.
- Manor, J. (1995). Democratic Decentralization in Africa and Asia. *IDS Bulletin*, 26, 81-88.
- Marini, F. (1971). *Towards A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler.
- Martinez-Vazquez, Andrey Timofeev and Jameson Boex 2006 *Reforming regional-local finance in Russia*, Washington, D.C.: World Bank Institute.
- McCann, R. M., Honeycutt, J. M., & Keaton, S. A. (2010). Toward Greater Specificity in Cultural Value Analyses: The Interplay of Intrapersonal Communication Affect and Cultural Value in Japan, Thailand, and the United States. *Journal of Intercultural Communication Research*, 39(3), 157-172.
- McCargo, D. (1997). Thailand's Political Parties: Real, Authentic, and Actual. In K. Hewison, *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*. London and New York: Routledge.
- McVey, R. (2000). *Money and Power in Provincial Thailand*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.
- Milner, H. (2008). The Informed Participation of Young Canadians and Americans. *The Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement Working Paper No.60*.
- Mochida, N. (2008) *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*, London: Routledge.
- Muers, S., & Kelly, G. (2002). *Creating Public Value*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Musgrave, R. (1958). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Mutebi, A. (2005, August). Government and Citizen Engagement at the Local Level in. *Asia Pacific: Perspectives*, V(Special Issue: Redemocratizing Southeast Asia through Citizen, Corporation, and Government Alliances), 16-28.

- Nalbandian, J. (2006). Politics and Administration in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 29, 1049-1063.
- , O'Neill, J. R., Wilkes, J. M., & Kaufman, A. (2013). Contemporary Challenges in Local Government: Evolving Roles and Responsibilities, Structures, and Processes. *Public Administration Review*, 73(4), 567-574.
- National Decentralization Committee, Office of the Prime Minister Thailand, various issues, *Minutes of Meeting and Government Documents* (in Thai).
- Ness, G. D. (2014). Economic Gardening: Promoting Local Economic Development. In P. Kamnuansilpa & C. L. Sampson, *Public Management and the Blue Economy* (pp. 11-18). Khon Kaen, Thailand: College of Local Administration Press.
- . (2012). Thailand's Decentralization: Global Forces and Local Conditions. In P. Kamnuansilpa, & B. P. Brereton, *Local Governments in a Global Context* (pp. 17-36). Khon Kaen, Thailand: College of Local Administration Press.
- , & Stahl, W. (1977). Western Imperialist Armies in Asia. *Comparative Studies in Society and History*, 19(1).
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- . (2005) "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *International Taxes and Public Finance*, 12 (August), 349-374.
- Ockey, J. (1994). Political Parties, Factions, and Corruption in Thailand. *Modern Asian Studies*, 28(2), 251-277.
- . (2003). Change and Continuity in the Thai Political Party System. *Asian Survey*, 43(4), 663-680.
- Pack, H., & Janet R. (1978) "Metropolitan Fragmentation and Local Public Expenditure," *National Tax Journal*, 31(4): 349-62.
- Pateman, C. (1971). Political Culture, Political Structure, and Political Change. *British Journal of Political Science*, 1(3), 291-305.
- Perry, J. L. (2007). Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 3-16.
- Peters, B. G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viesoji Politika Ir Administravimas*, 5, 7-20.

- Phongpaichit, P., & Piriya-rangsana, S. (1994). *Corruption and Democracy in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Pouw, N., & Baud, I. (2013). *Local Governance and Poverty in Developing Nations*. New York: Routledge.
- Rondinelli, D. (1981). Administrative Decentralization and Economic Development: the Sudan's Experiment with Devolution. *The Journal of Modern African Studies*, 19(4), 595-624.
- . (1990). Decentralization, Territorial Power, and the State: A Critical Response. *Development and Change*, 21, 491-500.
- Riggs, F. (1964). *Administration in Developing Countries*. Boston: Houghton-Mifflin.
- . (1966). *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu, Hawai'i: East-West Center Press.
- . (1993). Bureau Power in Southeast Asia. *Asian Journal of Political Science*, 1(June), 3-28.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- . (1994). Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems. In P. W. Ingraham, & B. S. Romzek, *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service* (pp. 263-294). San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers.
- Rosenbers, H. (1958). *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ruangwicha, S., Kamnuansilpa, P., & Wongthanavas, S. (2012). Perceptions of Local Government in Thailand: Views of People and Local Administrators. *Journal of African and Asian Local Government Studies*, 1(4), 167-173.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 32-56.
- Shah, A. (2006) "The New Vision of Local Governance and The Evolving Roles of Local Governments," in *Local Governance in Developing Countries*, ed. Anwar Shah, Washington, D.C.: World Bank.
- . (2007) "Fiscal Need Equalization: Is it worth doing? Lessons From International Practices," in Junghun Kim and Jorgen Lot zeds. *Measuring Local Government Expenditure*

- Needs: The Copenhagen Workshop 2007*, organized by Korea Institute of Public Finance and Ministry of Social Welfare, Sweden, pp.37-61.
- . (2007) "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfer," in Robin Boadway and Anwar Shah eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, pp.1-54, Washington, D.C.: World Bank.
- Shaker, L. (2008). *Media, Choice, and Citizens' Local Political Knowledge, Attitudes, and Behavior*. Dissertations available from ProQuest. Retrieved from <http://repository.upenn.edu/dissertations/AAI3346188>.
- Siamwalla, A. (1989). Land-Abundant Agricultural Growth and Some of Its Consequences: the Case of Thailand. *mimeographed, TDRI*.
- Sidel, J. T. (1999). *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53-67.
- Siriprachai, S. (1995). Population Growth, Fertility Decline, Poverty and Deforestation in Thailand, 1850-1990. In M. Hoadley, & C. Gunnarson, *Village in the Transformation in Rural Southeast Asia*. London: Curzon Press.
- . (1997). Inconsistencies and Inequalities in Thai Industrialization. In J. D. Schmidt, J. Hersh, & N. Fold, *Social Changes in Southeast Asia* (pp. 183-205). London: Longman.
- Stifel, L. (1976). Technocrats and Modernization in Thailand. *Asian Survey*, 16, 1184-1196.
- Sudhipongpracha, T. (2011). *Comparative Public Professionalism in Thai and Illinois Municipalities*. Ph.D. Dissertation: Northern Illinois University.
- . (2012). Local Emergency Management in Decentralized Thailand: Analysis of Thai Municipal Administrators' Perceptions of Democratic Accountabilities in Post-Decentralization Era. *International Conference on Social Policy and Governance Innovation: Towards Social Equity and Cohesion in Asia, Decembe 1-2*. Guangzhou, People's Republic of China.
- . (2013). The Specter of Leviathan in the Central-Local Relations: a Comparative Historical Analysis of the Decentralization Reform in Thailand and the Philippines. *Journal of African and Asian Local Government Studies*, 2(1), 15-31.

- , & Wongpredee, A. (2012). Public Professionalism in Local Government Setting: A Comparative Analysis of Thai and Illinois Municipal Chief Administrators' Perceptions of Public Professionalism. *Journal of Public Administration*, 139-182.
- Taft, J. G., & Ellis, C. D. (2012). *Stewardship: Lessons Learned from the Lost Culture of Wall Street*. New York: Wiley and Son.
- Tichenor, P. J., Donohue, G. A., & Olien, C. N. (1970). Mass Media Flow and Differential Growth in Knowledge. *Public Opinion Quarterly*, 34.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tomasi, J. (2001). *Liberalism beyond Justice: Citizens, Society, and the Boundaries of Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Unger, D. (2003). Principles of the Thai State. In B. Heredia, & B. Schneider, *Reinventing Leviathan*. Miami, Florida: North-South Center Press, University of Miami.
- United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT). (2005). *Key Competencies for Improving Local Governance: Concepts and Strategies*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT.
- Vreese, C. H., & Boomgaarden, H. (2006). New Political Knowledge and Participation: The Differential Effects of News Media Exposure on Political Knowledge and Participation. *Acta Politica*, 41, 317-341.
- Walsh, K., & Stewart, J. (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration*, 499-518.
- Walzer, N. (2007). *Entrepreneurship and Local Economic Development*. Plymouth, United Kingdom: Lexington Books.
- , & Sudhipongpracha, T. (2012). Structures, Approaches, Stakeholders, and Program Outcomes. In N. Walzer, & H. Gisele, *Community Visioning Programs: Processes and Outcomes*. London: Routledge.
- Wei, Y. D. (2000). *Regional Development in China: States, Globalization, and Inequality*. London: Routledge.
- Wibbels, E. (2004). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

- Wongthanavas, S., & Ranad, P. (2012). Applying the Citizens' Dialogue Process to Educational Strategic Management of Local Administration. *Journal of African and Asian Local Government Studies*, 1(3), 29-43.
- World Bank. (2003). *Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction in Peru: A Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: World Bank.
- . *Managing Decentralization in East Asia*. Washington, DC: World Bank, Poverty Reduction, Economic Management, East Asia and Pacific Region.
- . *Malaysia Economic Monitor: Repositioning for Growth*. Bangkok, Thailand: the World Bank.
- Wright, V. (2000). Blurring the Public-Private Divide. In B. G. Peters, & D. J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century*. Montreal: McGill/Queens University Press.
- Wyatt, D. K. (2003). *A Short History of Thailand*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Zellner, A. (1962). "An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions And Tests For Aggregation Bias." *Journal of the American Statistical Association* 57: 348-368.
- Zittel, T. (2007). Participatory Democracy and Political Participation. In T. Zittel, & D. Fuchs, *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* (pp. 9-28). New York: Routledge.
- , & Fuchs, D. (2007). Introduction: Democratic Reform and Political Participation. In T. Zittel, & D. Fuchs, *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* (pp. 1-6). New York: Routledge.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างของโครงการวิจัยย่อยที่ 1 และโครงการวิจัยย่อยที่ 3

หมายเลขแบบสอบถาม.....

ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

วันที่สัมภาษณ์ (วัน/เดือน/ปี)

จังหวัดที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1 ขอนแก่น
- 2 ชลบุรี
- 3 เชียงใหม่
- 4 สงขลา

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2 เทศบาลนคร
- 3 เทศบาลเมือง
- 4 เทศบาลตำบล
- 5 องค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ 1 ชาย 2 หญิง
2. อายุ..... ปี
3. ระดับการศึกษา (สูงสุดที่จบ)
 - 1 ต่ำกว่าปริญญาตรี
 - 2 ปริญญาตรี
 - 3 สูงกว่าปริญญาตรี
4. ตำแหน่ง (ปัจจุบัน) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1 นายกฯ
 - 2 รองนายกฯ
 - 3 ประธานสภาฯ

- 4 รองประธานสภา
 - 5 สมาชิกสภาฯ
 - 6 ปลัดฯ
 - 7 รองปลัดฯ
 - 8 ผู้อำนวยการ/หัวหน้ากอง
5. ระยะเวลาที่ดำรงอยู่ในตำแหน่งปัจจุบัน.....ปี
6. นอกจากการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ท่านประกอบอาชีพอื่นเสริมหรือไม่
- 0 ไม่มีอาชีพอื่น
 - 1 มีอาชีพอื่น
- ถ้ามี อาชีพอะไร
- 0 ไม่มีอาชีพอื่น
 - 1 เกษตร
 - 2 ค้าขาย
 - 3 รับจ้าง
 - 4 ประกอบธุรกิจส่วนตัว
 - 5 อื่นๆ (ระบุ)

**ส่วนที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร/นักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำ (ข้อความ
ส่วนนี้เฉพาะนายกฯหรือรองนายกฯ ปลัดฯหรือรองปลัด และหัวหน้ากองเท่านั้น)**

7. (ถ้าถามนายกฯ หรือรองนายกฯ) ท่านปลัดตอบสนองการทำงานของท่านหรือไม่
(ถ้าถามปลัดฯ หรือรองปลัดฯ) ท่านนายก (หรือรองนายกฯ) สนับสนุนการทำงานของปลัดหรือไม่
- 0 ไม่ตอบสนอง/ไม่สนับสนุน
 - 1 ตอบสนอง/สนับสนุน
8. (ให้ถามเฉพาะคนที่ตอบว่า ไม่ตอบสนอง/ไม่สนับสนุน ในข้อ 17 เท่านั้น) หากไม่ตอบสนองหรือไม่
สนับสนุน ท่านสามารถให้เหตุผลหรือคำอธิบายได้อย่างไร (ระบุ)
-
-
9. (ให้ถามเฉพาะคนที่ตอบว่า ตอบสนอง/สนับสนุน ในข้อ 17 เท่านั้น) หากตอบสนองหรือสนับสนุน ให้ท่าน
เล่าได้หรือไม่ว่าตอบสนองหรือสนับสนุนท่านอย่างไร (ระบุ)
-

16. (ถ้าถามปลัดๆ หรือรองปลัดๆ) ท่านปลัดๆ เข้าใจการทำงานของหัวหน้ากองหรือไม่
(ถ้าถามหัวหน้าฝ่าย) ท่านหัวหน้าฝ่าย เข้าใจการทำงานของท่านปลัดหรือไม่

0 ไม่เข้าใจ

1 เข้าใจ

17. (ให้ถามเฉพาะคนที่ตอบว่า ไม่เข้าใจ ในข้อ 16 เท่านั้น) หากไม่เข้าใจ ท่านสามารถให้เหตุผลหรือคำอธิบาย
ได้อย่างไร (ระบุ)

ลักษณะวิธีการทำงาน

.....
.....

ขอบเขตความรับผิดชอบ

.....
.....

18. (ให้ถามเฉพาะคนที่ตอบว่า เข้าใจ ในข้อ 17 เท่านั้น) หากเข้าใจ ท่านสามารถให้เหตุผล
หรือคำอธิบายได้อย่างไร (ระบุ)

ลักษณะวิธีการทำงาน

.....
.....

ขอบเขตความรับผิดชอบ

.....
.....

ส่วนที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

19. ถ้าหากให้ท่านให้คะแนนในเรื่องกระบวนการรับฟังความต้องการของประชาชน ที่ดำเนินการโดย
หน่วยงานของท่าน โดยสมมุติว่ามีคะแนนเต็มเท่ากับ 5 คะแนน ท่านจะให้คะแนน ก็คะแนน

0 คะแนน

1 คะแนน

2 คะแนน

3 คะแนน

4 คะแนน

5 คะแนน

ขอให้ท่านบอกวิธีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างย่อๆ

.....
.....

20. ถ้าหากให้ท่านให้คะแนนในเรื่องกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนมีการตัวกัน เพื่อผลักดันและเรียกร้องผลประโยชน์ต่อส่วนร่วมของท้องถิ่น โดยสมมุติว่ามีคะแนนเต็มเท่ากับ 5 คะแนน ท่านจะให้คะแนน กี่คะแนน

- 0 คะแนน
- 1 คะแนน
- 2 คะแนน
- 3 คะแนน
- 4 คะแนน
- 5 คะแนน

ขอให้ท่านบอกวิธีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างย่อๆ

.....
.....

21. ถ้าหากให้ท่านให้คะแนนในเรื่องกระบวนการสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือทิศทางในอนาคตของท้องถิ่น โดยสมมุติว่ามีคะแนนเต็มเท่ากับ 5 คะแนน ท่านจะให้คะแนน กี่คะแนน

- 0 คะแนน
- 1 คะแนน
- 2 คะแนน
- 3 คะแนน
- 4 คะแนน
- 5 คะแนน

ขอให้ท่านบอกวิธีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างย่อๆ

.....
.....

22. ในปัจจุบันประชาชนในท้องถิ่นของท่านได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของท่านนายกเทศมนตรีหรือไม่

- 0 ไม่มี
- 1 มี

23. (ให้ถามเฉพาะคนที่ตอบว่า มี ในข้อ 22 เท่านั้น) หากประชาชนได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ประชาชนได้ทำหน้าที่อย่างไร

.....
.....

ส่วนที่ 4 ศักยภาพทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น (ข้อความส่วนนี้เฉพาะ ปลัดฯหรือรองปลัด และหัวหน้ากองเท่านั้น)

24. ท่านคิดว่านายก อบจ./นายกเทศมนตรี/นายก อบต. บริหารงานเก่งหรือไม่ ถ้าให้คะแนนเต็มเท่ากับ 5 ท่านจะให้คะแนนท่านนายกฯ กี่คะแนน

- 0 คะแนน
- 1 คะแนน
- 2 คะแนน
- 3 คะแนน
- 4 คะแนน
- 5 คะแนน

ทำไมท่านถึงให้คะแนนเช่นนั้น จงอธิบาย

.....
.....

25. ถ้าจะให้ท่านนายก อบจ./นายกเทศมนตรี/นายก อบต. ได้คะแนนเพิ่มขึ้น นายกฯ จะต้องทำอย่างไร

.....
.....

26. ท่านคิดว่านายก อบจ./นายกเทศมนตรี/นายก อบต. มีภาวะผู้นำมากน้อยเพียงใด ถ้าให้คะแนนเต็มเท่ากับ 5 ท่านจะให้คะแนนท่านนายกฯ กี่คะแนน

- 0 คะแนน
- 1 คะแนน
- 2 คะแนน
- 3 คะแนน
- 4 คะแนน
- 5 คะแนน

ทำไมท่านถึงให้คะแนนเช่นนั้น จงอธิบาย

.....
.....

ส่วนที่ 5 ศักยภาพทางการจัดการการเงิน

27. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านมีอิสระในการจัดการการเงินโดยปราศจากการขึ้นนำจากส่วนภูมิภาค (จังหวัด หรือ อำเภอ) มากน้อยแค่ไหน ถ้าสมมติว่าคะแนนเต็ม 5 คะแนน ท่านให้คะแนนความมีอิสระในการจัดการการเงินของท่านเท่าไร

- 0 คะแนน (ไม่มีอิสระเลย)
- 1 คะแนน (มีอิสระน้อยมาก)
- 2 คะแนน (มีอิสระน้อย)
- 3 คะแนน (มีอิสระปานกลาง)
- 4 คะแนน (มีอิสระมาก)
- 5 คะแนน (มีอิสระเต็มที่ ปราศจากการขึ้นนำ)

28. ถ้าจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านมีอิสระในการจัดการการเงิน ให้มากกว่านี้ คิดว่าจะมีแนวทางอย่างไร โปรดอธิบาย

.....
.....

29. ถ้าพิจารณาจากงบประมาณทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน ท่านมีอิสระในการบริหารงบประมาณของท่านกี่..... เปอร์เซ็นต์

ส่วนที่ 6 ศักยภาพด้านการจัดเก็บรายได้

30. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน มีสัดส่วนของงบประมาณที่เกิดจากการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง เป็นร้อยละเท่าใด ของงบประมาณทั้งหมด

31. ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน ได้ดำเนินการอะไรบ้าง เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน

- 1 พัฒนาบุคลากรผู้รับผิดชอบ
- 2 บริการนอกสถานที่
- 3 อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีมากขึ้น
- 4 ติดตามเร่งรัด ทวงภาษี (กับผู้เสียภาษี)

- 5 นำเอาแผนที่ภาษาซีมาใช้ในการจัดเก็บอย่างจริงจัง
- 6 ขยายฐานภาษาซี
- 7 เพิ่มค่าธรรมเนียม
- 8 ลงทุนในกิจการพาณิชย์ต่างๆ เพื่อเพิ่มรายได้
- 9 อื่นๆ

ส่วนที่ 7 ศักยภาพด้านการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ

32. ในรอบปีที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านประสบกับปัญหาในการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือไม่
- 0 ไม่มีปัญหา
 - 1 มีปัญหา
33. (ให้ถามเฉพาะคนที่ตอบว่า มีปัญหา ในข้อ 32 เท่านั้น) หากประสบกับปัญหา ปัญหาเหล่านั้นคืออะไร
- 1 งบประมาณกับรายจ่ายไม่สมดุล
 - 2 ผิดขั้นตอน
 - 3 นายกฯไม่สามารถคุมเสียงข้างมากของสภาได้
 - 4 ถูกแทรกแซงจากอำนาจภายนอก
 - 5 ขัดแย้งด้านผลประโยชน์
 - 6 กรณีอื่นๆ
34. (ให้ถามเฉพาะคนที่ตอบว่า มีปัญหา ในข้อ 32 เท่านั้น) หน่วยงานของท่านแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ อย่างไร
- 1 ประชุมนอกรอบ
 - 2 ตกลงกันในสภาฯ โดยวิธีการหมุนเวียน ตามพื้นที่
 - 3 ตกลงกันในสภาฯ โดยวิธีจัดลำดับความสำคัญ
 - 4 ตกลงกันในสภาฯ โดยวิธีหารเฉลี่ย (ตามสมาชิก)
 - 5 จัดอบรมให้ความรู้สมาชิก เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ
 - 6 อื่นๆ
35. (ข้อความนี้ ถามเฉพาะปลัดฯ) ในช่วงเวลาที่นายกฯดำรงตำแหน่ง มีการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติอื่นๆ ที่นอกเหนือจากเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติงบประมาณไปแล้วทั้งหมดกี่ฉบับ จำนวน.....ฉบับ
36. เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติที่ออกมา เห็นผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้หรือไม่
- 0 ไม่เห็นผล
 - 1 เห็นผล

กรุณาเล่ารายละเอียดเกี่ยวกับผลการบังคับใช้เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ มาพอสังเขป

.....

.....

37. เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ ที่ออกมามีประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมในของท่านมากน้อยเพียงใด
- 1 เกิดประโยชน์มาก
 - 2 เกิดประโยชน์บางครั้ง
 - 3 ไม่เกิดประโยชน์เท่าไร
 - 4 ไม่เกิดประโยชน์เลย

ส่วนที่ 8 ความหมายและความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น

38. การปกครองท้องถิ่น ตามความเข้าใจของท่านหมายถึงอะไร
- 1 การปกครองโดยคนท้องถิ่น เพื่อคนในท้องถิ่น
 - 2 การปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น
 - 3 การปกครองที่ท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารของตนเอง
 - 4 การปกครองที่ปราศจากการแทรกแซงหรือชี้นำจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 - 5 การปกครองที่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการบริหารอย่างเต็มที่
 - 6 การปกครองที่แก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ถูกต้องและรวดเร็ว
 - 7 การปกครองที่มีการถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ
 - 8 อื่นๆ

39. ในความคิดของท่าน การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความเจริญและประโยชน์กับประชาชนและชุมชนอย่างไร

.....

.....

40. ในความคิดของท่าน ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทย มีจุดอ่อน หรือข้อบกพร่อง หรือปัญหาอะไร

.....

.....

ส่วนที่ 9 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

41. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็น	0	1	2	3
	ไม่ชัดเจน และไม่ เหมาะสม	ชัดเจน และ เหมาะสม น้อย	ชัดเจน และ เหมาะสม ปานกลาง	ชัดเจน และ เหมาะสม ที่สุด
นโยบายรัฐบาล				
โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น				
บทบาทในการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค				
อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานโดยอิสระ				
ระบบการบริหารงานทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
บทบาทหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)				
บทบาทหน้าที่ของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)				

42. โปรดระบุว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละด้านมีความชัดเจนและเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

บทบาทหน้าที่	0	1	2	3
	ไม่ชัดเจน และไม่ เหมาะสม	ชัดเจน และ เหมาะสม น้อย	ชัดเจน และ เหมาะสม ปานกลาง	ชัดเจน และ เหมาะสม ที่สุด
ด้านการศึกษา				
ด้านสาธารณสุข				
ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน				
ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม				
ด้านสวัสดิการสังคม				
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน				
ด้านการป้องกันพิบัติภัยทางธรรมชาติ				
ด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม				
ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน				

ส่วนที่ 10 กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

43. (สำหรับนายกและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โปรดระบุระดับความสำคัญของความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

บทบาทหน้าที่	0	1	2	3
	ไม่มี ความสำคัญ	สำคัญน้อย	สำคัญ ปานกลาง	สำคัญมาก
ความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น				
ความรับผิดชอบต่อข้อกำหนดและกฎระเบียบทางราชการ				
ความรับผิดชอบต่อภาคประชาชน				
ความรับผิดชอบต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
ความรับผิดชอบต่อนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ				

44. (สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น) โปรดระบุระดับความสำคัญของความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

บทบาทหน้าที่	0	1	2	3
	ไม่มี ความสำคัญ	สำคัญน้อย	สำคัญ ปานกลาง	สำคัญมาก
ความรับผิดชอบต่อข้อกำหนดและกฎระเบียบทางราชการ				
ความรับผิดชอบต่อภาคประชาชน				
ความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
ความรับผิดชอบต่อนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ				

45. (สำหรับข้าราชการประจำ) ณ ปัจจุบัน ท่านดำรงตำแหน่งใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน

- 1 ปลัด/รองปลัด
- 2 ผู้อำนวยการสำนัก/กอง
- 3 เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

โปรดระบุระดับความสำคัญของความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

บทบาทหน้าที่	0	1	2	3
	ไม่มี ความสำคัญ	สำคัญน้อย	สำคัญ ปานกลาง	สำคัญมาก
ความรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น				
ความรับผิดชอบต่อข้อกำหนดและกฎระเบียบทางราชการ				
ความรับผิดชอบต่อภาคประชาชน				
ความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
ความรับผิดชอบต่อนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ				

ภาคผนวก ข

ประเด็นคำถามสำหรับการอภิปรายกลุ่มของโครงการวิจัยย่อยที่ 1

1. บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

1.1 ด้านสาธารณสุข

- ในปัจจุบันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านได้ดำเนินกิจกรรมใดบ้างที่เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพประชาชน กิจกรรมใดที่สร้างความพอใจ ต่อประชาชนและเห็นประโยชน์อย่างเด่นชัด หลังจากเกิดกิจกรรมแล้วมีอะไรบ้างที่ควรปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติม
- ท่านคิดว่า ขณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพร้อม ในการเข้ามารับผิดชอบดูแลสุขภาพประชาชนได้หรือไม่
- ถ้าต้องมีการถ่ายโอน สถานบริการสุขภาพ (รพ.ส่งเสริมสุขภาพชุมชน รพ.อำเภอ รพ.จังหวัด) มาให้ (อปท) บริหารจัดการ ท่านเชื่อมั่นว่า (อปท) จะสามารถบริหารจัดการการถ่ายโอนอำนาจที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ ทำไมถึงทำได้ และมีทิศทางใดที่บ่งชี้ว่าการถ่ายโอน จะเกิดประสิทธิภาพ จงให้เหตุผล
- ถ้าถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารแล้ว ท่านคิดว่าจะบริการประชาชนได้ทั่วถึงเท่าเดิม (กระทรวงสาธารณสุข) หรือไม่ จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจหรือไม่ อย่างไร
- ในปัจจุบันนี้ อปท. ของท่านได้เปิดโอกาสให้ท่านเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการสุขภาพอนามัยของประชาชน มากน้อยเพียงใด อย่างไร ท่านได้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือไม่ อย่างไร

1.2 ด้านการศึกษา

- กิจกรรมลักษณะใดบ้างที่เกี่ยวกับการศึกษาของผู้อยู่ระหว่างวัยเรียนและประชาชน กิจกรรมใดที่สร้างความพอใจ ต่อประชาชนและเห็นประโยชน์อย่างเด่นชัด หลังจากเกิดกิจกรรมแล้วมีอะไรบ้างที่ควรปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติม
- ท่านคิดว่า ขณะนี้ อปท. มีความพร้อม ในการเข้ามารับผิดชอบด้านการศึกษาหรือไม่
- ถ้าต้องมีการถ่ายโอน ศูนย์การศึกษา (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา) มาให้ อปท. บริหารจัดการ ท่านเชื่อมั่นว่า อปท. จะสามารถบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จงระบุเหตุผล
- ในปัจจุบันนี้ อปท. ของท่านได้เปิดโอกาสให้ท่านเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการ การศึกษาของประชาชน มากน้อยเพียงใด อย่างไร ท่านได้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือไม่ อย่างไร

1.3 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

- ท่านคิดว่า อปท. สามารถเสริมสร้างให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ หากมีรายได้เพิ่มขึ้น ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้นหรือมีแนวโน้มไปทำงานต่างจังหวัดหรือไม่ เศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นของท่านมีการเติบโต หรือมีแนวโน้มไปในทิศทางใด โปรดแสดงความคิดเห็น
- ที่ผ่านมา อปท. ของท่าน มีกิจกรรมหรือโครงการอะไรบ้างเกี่ยวกับการช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ท่านคิดว่ากิจกรรมดังกล่าวช่วยประชาชนได้จริงไหม (มีรายได้เพิ่ม) ควรมีโครงการประเภทเหล่านี้มากขึ้นหรือไม่ หรือควรพัฒนาในด้านอื่นมากกว่าโครงการหรือกิจกรรมเหล่านี้
- ในปัจจุบันนี้ อปท. ของท่าน ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม ในกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนหรือไม่ ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมหรือไม่ อย่างไร

2. ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น

- 2.1 ท่านเข้าใจความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น” ว่าเป็นอย่างไร
- 2.2 สิ่งที่เป็นอยู่ มันเป็นอย่างที่ท่านเข้าใจ ที่ตามที่ท่านคาดคิดไว้หรือไม่ (ถ้าไม่เป็นอย่างที่คิด ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไร)
- 2.3 การปกครองท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างไร
- 2.4 การปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคตที่ท่านมีปัญหอะไร ที่ต้องปรับปรุงแก้ไข อย่างไร

3. คำแนะนำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนา

- 3.1 ถ้าจะให้การปกครองท้องถิ่นของไทย มีส่วนช่วยในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของคนไทยให้ดีขึ้น การทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไร
- 3.2 บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ของประชาชนควรเป็นอย่างไร
- 3.3 บทบาทของส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข ควรปรับบทบาทอย่างไร เพื่อช่วยเสริมสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคผนวก ค

ประเด็นคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกของโครงการวิจัยย่อยที่ 3

1. โปรดให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านประสบกับอุปสรรคในการทำงานอันเกิดมาจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่
2. โปรดระบุนโยบายของรัฐบาลที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอุปสรรคในการทำงาน และท่านแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
3. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันในประเด็นใดบ้าง และหากจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น จำเป็นต้องปรับปรุงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างไร
4. บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านใด ที่องค์กรของท่านประสบกับปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และปัญหาด้านงบประมาณมากที่สุด
5. องค์กรของท่านได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย จัดทำร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณ และกระบวนการตรวจประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรท่านหรือไม่ อย่างไร
6. โปรดอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน สมาชิกสภาท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลืองานของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด
7. โปรดอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน ท่านเห็นว่าองค์กรของท่านมีอิสระในการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากน้อยเพียงใด
8. หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองอย่างไร เพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



“...การพัฒนาจะต้องเป็นไปตามภูมิประเทศทางภูมิศาสตร์และ
ภูมิประเทศทางสังคมศาสตร์ในสังคมวิทยา คือ นิสัยใจคอของ
คนเรา จะไปบังคับให้คนอื่นคิดอย่างอื่นไม่ได้ เราต้องแนะนำ
เราเข้าไปช่วยโดยที่จะคิดให้เขาเข้ากับเราไม่ได้ แต่ถ้าเราเข้าไป
แล้ว เราเข้าไปดูว่าเขาต้องการอะไรจริงๆ แล้วก็
อธิบายให้เขาเข้าใจหลักการของการพัฒนานี้ก็จะเกิดประโยชน์
อย่างยิ่ง...”

พระบรมราชาบาทในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช
รัชกาลที่ ๙

www.cola.kku.ac.th



วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

123 ถนนมิตรภาพ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002

โทรศัพท์ 043-203-124 โทรสาร: 043-203-875

Website: www.cola.kku.ac.th

E-mail: cola@kku.ac.th

