

วาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย

Policy Discourse on Local Autonomy in Thailand

ยศธร ทวีพล

มหาวิทยาลัยทักษิณ

Yossathorn Taweephon

Thaksin University, Thailand

E-mail: nosza-5555@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย การศึกษาใช้การวิเคราะห์วาทกรรมนโยบาย โดยใช้เอกสารเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกออนไลน์และการสนทนากลุ่มจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์ข้อมูล จัดกลุ่มข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและตีความข้อมูล

การศึกษาพบว่านโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยสะท้อนข้อจำกัดในความหลากหลายของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ความสามารถในการปกครองท้องถิ่น ความสามารถในการจัดการท้องถิ่น ความสามารถทางการเมืองและการขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นจากการกำหนดบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับความเป็นอิสระท้องถิ่นโดยอ้อม และปราศจากการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังคงให้ความสำคัญกับการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ ความเข้มข้นของการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของความเป็นอิสระท้องถิ่น จึงทำให้นโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย ซึ่งกล่าวถึงการส่งเสริมความหลากหลายรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น ความสามารถในการปกครองท้องถิ่น ความสามารถในการจัดการท้องถิ่น ท่ามกลางการขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น กลายเป็นเพียงวาทกรรมนโยบาย โดยความเป็นอิสระท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแรงกดดันของประชาชนเป็นหลัก โดยหากปราศจากแรงกดดันดังกล่าว ความเป็นอิสระท้องถิ่นย่อมมีความอ่อนแอและถูกแทนที่ด้วยการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง

คำสำคัญ: ความเป็นอิสระท้องถิ่น; การบริหารงานภาครัฐ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; วาทกรรมนโยบาย

* วันที่รับบทความ : 22 ตุลาคม 2567; วันที่แก้ไขบทความ 27 ตุลาคม 2567; วันที่ตอบรับบทความ : 29 ตุลาคม 2567

Abstract

This study explores the policy discourse on local autonomy in Thailand. A policy discourse analysis was conducted, utilizing constitutional law documents alongside data collected through in-depth online interviews and focus group discussions with various stakeholder groups. The data were subsequently coded, categorized, analyzed, and interpreted.

The findings indicate that Thailand's local autonomy policy is hindered by a lack of diversity in local governance structures, governance capacity, management capacity, and political capacity, as well as the absence of guarantees for local autonomy. These constraints reflect a discourse on local autonomy indirectly shaped by various legislative provisions without a substantive commitment to fostering genuine local autonomy. Consequently, Thailand's public administration continues to prioritize centralized governance. The persistence of this centralization poses a significant barrier to the development of local autonomy. As a result, the Thai local autonomy policy, which claims to promote diversity in local governance structures, governance capacity, and management capacity amidst the absence of guarantees for local autonomy, remains essentially a policy discourse, with the advancement of local autonomy depending heavily on public pressure. Without such pressure, centralized power would remain strong, ultimately overshadowing local autonomy.

Keywords: Local Autonomy; Public Administration; Local Government; Policy Discourse

บทนำ

ความเป็นอิสระท้องถิ่น (local autonomy) ถูกกล่าวถึงในประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะยุโรปและสหรัฐอเมริกา เป็นแนวคิดที่มีความท้าทายความเชื่อทางการปกครองและการบริหารงานภาครัฐดั้งเดิม ซึ่งเน้นการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ จนก่อให้เกิดปัญหาการไร้ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ความท้าทายของความเป็นอิสระท้องถิ่นต่อความเชื่อของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมเชื่อว่าความเป็นอิสระท้องถิ่น ก่อให้เกิดการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ จนกระทั่งเกิดความสมดุลทางอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Ladner, Keuffer, Baldersheim, Hlepas, Swianiewicz, Steyvers & Navarro, 2019: 3) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพการให้บริการ ทำให้หลายประเทศให้ความสำคัญกับการศึกษาและการประยุกต์ใช้ความเป็นอิสระท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง แต่ตลอดระยะเวลาของการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นไทยยังคงถูกมองว่าขาดความเป็นอิสระท้องถิ่น โดยมีระดับความเป็นอิสระท้องถิ่นในระดับปานกลาง (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2566: 293) มีข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ โดยภารกิจบางอย่างมีความคลุมเครือว่าเป็นภารกิจของรัฐบาลหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือต้องดำเนินการร่วมกัน จนกระทั่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีข้อจำกัด ตลอดจนในภารกิจ การถ่ายโอน ส่วนราชการต่างๆ ขาดการดำเนินการตามขั้นตอนที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และแม้บางภารกิจมีการถ่ายโอน แต่การถ่ายโอนส่วนใหญ่เป็นการถ่าย

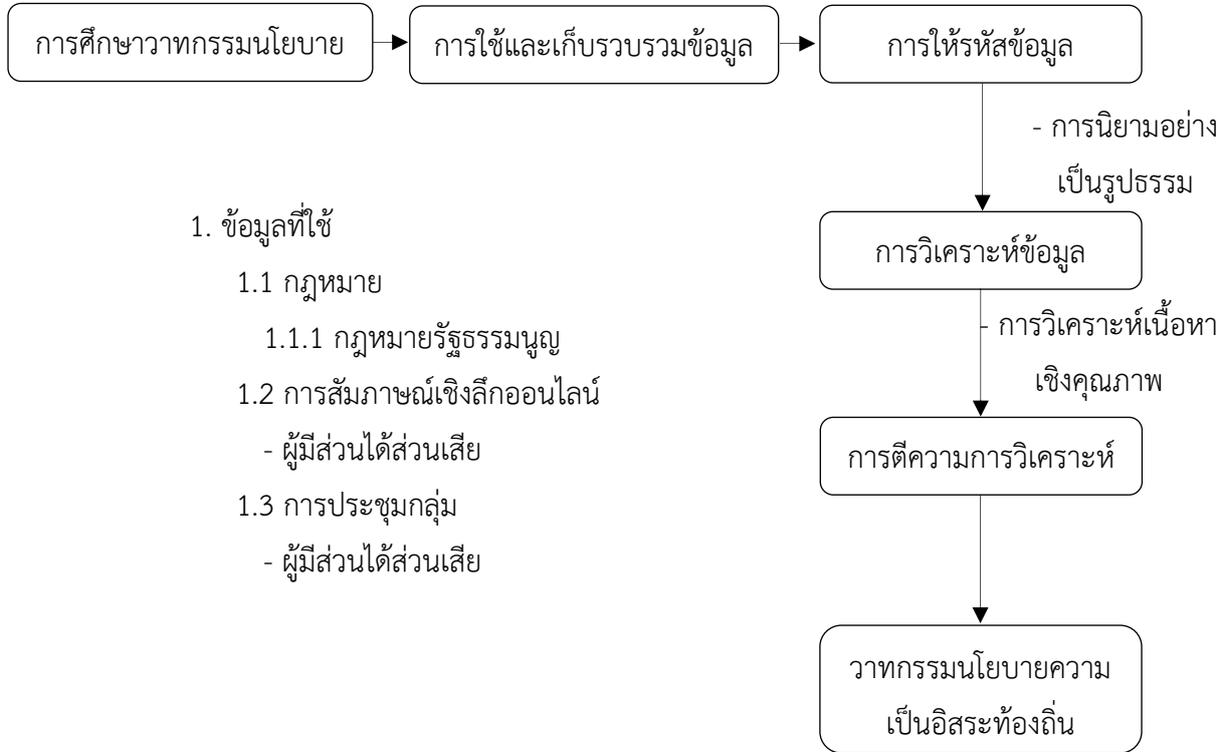
โอนเฉพาะอำนาจหน้าที่ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีปัญหาจากโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในแง่ขนาดและรายได้ และขาดศักยภาพการให้บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน สุตท้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังขาดความพร้อมด้านบุคลากร โดยขาดบุคลากรที่มีศักยภาพในการบริหารงานท้องถิ่นอย่างเพียงพอ (ชานานู จันทรเรือง, 2565)

การศึกษานี้จึงมุ่งศึกษาวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยเพื่อพิจารณามุมมองใหม่ในกลุ่มทางสังคมและกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางสังคม ซึ่งมีผลต่อทิศทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Power & Taylor, 2021) โดยเป็นการสะท้อนการตีความปรากฏการณ์อย่างแตกต่าง (Schunz, Botselier & Piqueres, 2021) เพื่อทำความเข้าใจความเป็นอิสระท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย การวิเคราะห์ครอบคลุมความสัมพันธ์และบทบาทผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย (Carusi & Niwa, 2020: 34) ซึ่งนักวิจัยเชื่อว่าการศึกษาวาทกรรมนโยบายสามารถสะท้อนปัญหาได้อย่างแหลมคม (Allan & Tolbert, 2019) ก่อให้เกิดคำตอบจากมุมมองที่แตกต่าง ตลอดจนสะท้อนภาพข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคของความเป็นอิสระท้องถิ่นในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในบริบทการกระจายอำนาจอย่างหลากหลาย (Ladner et al., 2019)

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย

ระเบียบวิธีวิจัย



แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการวิจัย

การศึกษาวาทกรรมนโยบาย

งานวิจัยนี้ใช้การศึกษาด้วยการวิเคราะห์วาทกรรมนโยบาย ซึ่งเป็นระเบียบวิธีวิจัยและกลยุทธ์การวิจัยที่ได้รับการยอมรับในศึกษาอย่างแพร่หลาย ครอบคลุมประเทศสหรัฐอเมริกา รัสเซีย สิงคโปร์ จีน อินเดีย และในสหภาพยุโรป โดยถูกนำมาศึกษาในนโยบายต่างประเทศ การศึกษา การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ การค้าและความยากจนกับการศึกษา (ยศธร ทวีพล, 2565: 31) จนก่อให้เกิดความเข้าใจนโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปการวิเคราะห์วาทกรรมถูกแบ่งออกเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมทั่วไป การวิเคราะห์วาทกรรมการพัฒนาและการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งการวิเคราะห์วาทกรรมนโยบาย อันเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษานี้ มองวาทกรรมในฐานะกรอบทางปัญญา เจือปนของคุณค่าและความสมดุลในการประเมินทางเลือก (MacRae, 1993) อันเป็นการจัดการกับข้อโต้แย้งที่มีนโยบายสาธารณะเป็นแหล่งการให้หมายความจากการสะท้อนความคิด การกระทำและการปฏิบัติ โดยอยู่ในรูปของคำแถลงหรือหัวข้อนโยบายที่สะท้อนการปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (Gasper & Apthorpe, 1996)

การใช้และเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นใช้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการพิจารณากฎหมายในฐานะนโยบายที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในการศึกษาวาทกรรมนโยบาย (Power & Taylor, 2021; Kiely, 2017: 4) นอกจากนั้นการใช้และการเก็บรวบรวมข้อมูลนักวิจัยรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกออนไลน์และการสนทนากลุ่มย่อยจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างหลากหลาย อาทิ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับราชการระดับต่างๆ ประชาชนและนักวิชาการ ตามตารางที่ 1 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ให้ข้อมูลจำเป็นต้องมีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจหรือความเป็นอิสระท้องถิ่นอย่างน้อย 5 ปี และมีความสนใจเข้าร่วมโครงการวิจัยตลอดระยะเวลาของการวิจัย การให้รหัสข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการตีความข้อมูล

การวิเคราะห์ภาษาในวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นเป็นการพิจารณาตามมุมมองต่างๆ อาทิ มุมมองกฎหมาย มุมมองสถาบันนิยม มุมมององค์การและมุมมองหน้าที่เพื่อสะท้อนความคิดหรือภูมิหลังทางความคิดของความเป็นอิสระท้องถิ่น อันนำมาสู่การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ การให้รหัสข้อมูลจึงครอบคลุมมุมมองดังกล่าว จากนั้นนักวิจัยจะดำเนินการกำหนดกลุ่มข้อมูลออกเป็นชุด ครอบคลุมมิติความเชื่อและความคิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่น หลังจากนั้นนำมาสู่การวิเคราะห์ข้อมูลและการตีความข้อมูล ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เนื้อหาที่สะท้อนวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย วิธีการดังกล่าวจึงสามารถสะท้อนความเชื่อและเจตนาที่แท้จริงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระท้องถิ่น

ตารางที่ 1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูล

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	จำนวน	วิธีการเก็บข้อมูล
ผู้บริหาร		
- ระดับท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)	5 คน	
- ระดับภูมิภาค (กรม)	5 คน	
พนักงานปฏิบัติการ		
- ระดับท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)	5 คน	
- ระดับภูมิภาค (กรม)	5 คน	

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	จำนวน	วิธีการเก็บข้อมูล
ผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่วนภูมิภาค		
- กำนัน	5 คน	การสัมภาษณ์เชิงลึกออนไลน์ และประชุมกลุ่ม
- ผู้ใหญ่บ้าน	5 คน	
ประชาชน		
- ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล	10 คน	
- ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด	5 คน	
- ในพื้นที่เทศบาล	5 คน	
- ในพื้นที่เมืองพัทยา	5 คน	
- ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	5 คน	
นักวิชาการ		
- ด้านการปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจ	5 คน	

กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยในการศึกษาวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย อยู่ภายใต้ มุมมองต่างๆ ประกอบด้วย 4 มุมมอง ได้แก่ มุมมองกฎหมาย มุมมองสถาบันนิยม มุมมององค์การและมุมมอง หน้าที่ ซึ่งแต่ละมุมมองถือว่าเป็นมุมมองที่มีความสำคัญต่อความเป็นอิสระท้องถิ่นในระดับสากล โดยมุมมอง ดังกล่าวนี้วิจัยประยุกต์ตามการศึกษาของ Ladner et al. (2019) ตามแผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการ วิจัย

ผลการวิจัย

การศึกษาค้นพบว่าทฤษฎีนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่น อันสะท้อนจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหลายประการ โดยมีความเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดของความเป็นอิสระท้องถิ่นในเชิงปฏิบัติ ตัวแปรแรกที่ค้นพบได้แก่ ความหลากหลายรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (X1) หากพิจารณาการกล่าวถึงความเป็นอิสระท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่า ความเป็นอิสระท้องถิ่นไม่ถูกกล่าวถึงโดยตรงอย่างแพร่หลาย แต่มีการกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่น ครอบคลุมเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถจัดการปกครองได้ โดยอยู่บนพื้นฐานความต้องการหรือเจตนารมณ์ของคนในชุมชนเป็นหลัก ทั้งนี้ ภายใต้วิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงกล่าวถึงรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นต้องสะท้อนความสามารถในการจัดการปกครองตนเอง ครอบคลุมการตระหนักต่อความเหมาะสมของรายได้ สัดส่วนประชากร ความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ความรับผิดชอบ โดยประเด็นดังกล่าวถือว่าถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่าการปกครองท้องถิ่นไทย ยังมีข้อจำกัดความเป็นอิสระท้องถิ่นในเชิงปฏิบัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสร้างสรรค์รูปแบบการจัดการปกครองเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ชุมชนและบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรมได้

ความสามารถในการปกครองท้องถิ่น (X2) แม้ความสามารถการปกครองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีข้อจำกัดความเป็นอิสระท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานอย่างเป็นอิสระ โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลมองว่าการบริหารงานสาธารณะระดับท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดกระบวนการรวบรวมความต้องการของคนในชุมชน แต่กลไกการบริหารงานสาธารณะระดับท้องถิ่นในปัจจุบัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการรวบรวมความต้องการของคนในชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงบริหารงานไม่แตกต่างกับราชการส่วนภูมิภาค จนทำให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและขาดความโดดเด่นในการผลิตสินค้าและบริการอย่างสร้างสรรค์

ดังนั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงความสามารถการปกครองท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับความเป็นอิสระต่ำ จนกระทั่งไม่สามารถบริหารงานสาธารณะในรูปแบบใหม่ๆ อย่างแตกต่างหรือมีความสามารถในการคิดค้นและพัฒนาพื้นที่อย่างสร้างสรรค์ อย่างไรก็ตามไม่เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความสามารถในการปกครองท้องถิ่น แต่ความสามารถในการปกครองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังถูกควบคุมจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเข้มข้น

ต่อมาการศึกษาพบข้อจำกัดความเป็นอิสระท้องถิ่นในทางปฏิบัติ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสามารถในการจัดการท้องถิ่น (X3) กล่าวคือ แม้ความเป็นอิสระท้องถิ่นไม่ถูกกล่าวถึงโดยตรง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่รัฐธรรมนูญตระหนักต่อความสามารถขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในการจัดการบนพื้นฐานความเหมาะสมของรายได้ สัดส่วนประชากร ความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ความรับผิดชอบ ส่วนดังกล่าวจึงถือเป็นการให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระท้องถิ่น เนื่องจากความสามารถในการจัดการท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญกล่าวถึงและให้ความสำคัญดังกล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติ ความสามารถในการจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะความเหมาะสมของรายได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมักขาดแคลนงบประมาณ จนมีจำกัดในการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ขาดความสามารถในการให้บริการอย่างเหมาะสม เนื่องจากปัญหาสัดส่วนความรับผิดชอบ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ อาณาเขตกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ

นอกจากนั้นการขาดความสามารถจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากข้อจำกัดความเป็นอิสระท้องถิ่น ทำให้ความสามารถจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะคุณภาพการให้บริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจึงมีความอ่อนแอ และมักพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือรัฐบาลเพื่อเสริมความสามารถในการจัดการท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาซึ่งกล่าวถึงการพิจารณาปัญหาสัดส่วนความรับผิดชอบ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ อาณาเขตกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ จึงสะท้อนความต่างระหว่างบทบัญญัติกับปรากฏการณ์จริง นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการเชื่อว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมของสัดส่วนความรับผิดชอบ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ อาณาเขตกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพร้อมในการให้บริการและมีความเป็นอิสระท้องถิ่นอย่างแท้จริง จนสามารถจัดบริการระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามผลการศึกษายกย่องในตัวแปรความสามารถในการจัดการท้องถิ่น ยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการให้บริการสาธารณะ โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลมองว่าความไม่เป็นอิสระท้องถิ่น ก่อให้เกิดความแตกต่างในการให้บริการสาธารณะ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีแนวโน้มมีศักยภาพการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่น จึงสะท้อนความไม่สมดุลทางศักยภาพการให้บริการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความเหลื่อมล้ำของการเข้ารับบริการสาธารณะของประชาชน ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญกล่าวถึงความเป็นอิสระท้องถิ่นโดยอ้อม แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ถูกให้ความสำคัญ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญหน้ากับข้อจำกัดการให้บริการ อันเกิดจากความไม่พร้อมทางด้านบุคลากร งบประมาณ ระบบการจัดสรรภาษี การจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสามารถในการพึ่งพาตนเองอย่างมั่นคงยั่งยืน

แม้รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญความเป็นอิสระท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัวและยั่งยืน จนกระทั่งสามารถจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติอาจมีข้อโต้แย้งในการบรรลุความสำเร็จเนื่องจากข้อจำกัดของความหลากหลายรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (X1) ความสามารถในการปกครองท้องถิ่น (X2) และความสามารถในการจัดการท้องถิ่น (X3) แต่ข้อค้นพบต่อมาเกี่ยวข้องกับความสามารถทางการเมือง (X4) พบว่า ความสามารถทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าอยู่ในระดับสูงกว่าตัวแปรอื่นๆ โดยเปรียบเสมือนกลไกเบื้องหลังของการค้นหาตัวแทน ทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความโดดเด่นของความสามารถทางการเมืองในการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งท้องถิ่นได้ จึงทำให้การบริหารงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกมองว่ามีโอกาสก่อให้เกิดกระบวนการคิดค้น การแก้ไขปัญหา การตัดสินใจและการบริหารงานท้องถิ่นร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรม

ความสามารถทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้บริบทความเป็นอิสระท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนภารกิจทำให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างชอบธรรมเกิดจากอิทธิพลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกล่าวถึงบทบาทและความสำคัญของสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบคลุมที่มาและกลไกการบริหารงานท้องถิ่น อาทิ การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น รวมถึงการกล่าวถึงรายละเอียดการได้มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถกำหนดผู้บริหารให้มาจากรูปแบบหรือวิธีอื่นๆ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานการตระหนักต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ทำให้ความสามารถทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอิทธิพลของรัฐธรรมนูญ เริ่มส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกับราชการส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะส่วนภูมิภาค

นอกเหนือจากความสามารถทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับที่มาของการเลือกตั้ง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลเห็นตรงกันว่าจากอิทธิพลการกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกตั้งท้องถิ่นได้ ครอบคลุมคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิรับการเลือกตั้ง ถือเป็นความพยายามส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลเห็นตรงกันว่าความสามารถทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโดดเด่น แต่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลบางกลุ่มโต้แย้งว่าการให้ความสำคัญท้องถิ่นทางด้านความสามารถทางการเมือง อาจกระทำได้ง่ายกว่าการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลากหลาย (X1) มีความสามารถในการปกครองท้องถิ่น (X2) และมีความสามารถในการจัดการท้องถิ่น (X3) เนื่องจากตัวแปรดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจ งบประมาณและการพัฒนาศักยภาพการให้บริการ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลา ในขณะที่ความสามารถทางการเมือง สามารถใช้กลไกกฎหมายกำหนดเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้ความสามารถทางการเมืองมีความโดดเด่น แต่ในบางช่วงของสถานการณ์ที่รัฐบาลมีความต้องการรวมศูนย์อำนาจ ความสามารถทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักถูกแทรกแซงจากราชการส่วนกลาง จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระท้องถิ่น

ข้อค้นพบต่อมาเกี่ยวข้องกับภาระขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น (X5) แม้ภาพรวมของการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สะท้อนให้เห็นว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นถูกกล่าวถึงโดยอ้อม โดยให้ความสำคัญกับความสามารถทางการเมืองเป็นหลักเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระท้องถิ่น ในขณะที่ความสามารถในการปกครองและการจัดการสำคัญรองลงมา โดยมีแรงกดดันจากความต้องการเพิ่มความสามารถในการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การลดการพึ่งพาและใช้งบประมาณจากส่วนราชการอื่น การกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนความต้องการใช้กฎหมายเป็นหลักประกันความคุ้มครองความเป็นอิสระท้องถิ่น การส่งเสริมให้เกิดการใช้อำนาจในการปกครองท้องถิ่นลักษณะต่างๆ โดยอยู่บนพื้นฐานเจตนารมณ์ของประชาชน แม้ดูเหมือนว่าในภาพรวมจะเป็นการสะท้อนจุดแข็งของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับความสามารถทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น แต่ผู้ให้ข้อมูลเห็นตรงกันว่าในแง่หลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่ายังคงมีข้อจำกัด

หลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่นเริ่มถูกกล่าวถึงหลังจากการสะท้อนนัยยะความเป็นอิสระท้องถิ่นในประเด็นความสามารถทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสะท้อนว่าการขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น ถือเป็นจุดอ่อนสำคัญของการพึ่งพาตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับการพึ่งพาตนเองต่ำ และนำมาสู่การขาดความสามารถให้บริการสาธารณะอย่างยั่งยืนจากอิทธิพลของราชการส่วนอื่นๆ ที่เข้ามามีอำนาจเหนือการบริหารงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่อง ขาดเอกลักษณ์และไม่สามารถใช้กลไกของตนแก้ไขปัญหาภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ความเป็นอิสระท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่ในระดับต่ำ

การขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่บนความไม่แน่นอน โดยเฉพาะการได้รับการสนับสนุนความเป็นอิสระท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องจากหน่วยงานระดับบน ทั้งจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในระหว่างศึกษาผู้ให้ข้อมูลพยายามสะท้อนสาเหตุของปัญหาการขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น โดยเฉพาะความต้องการแทรกแซงการทำงานของราชการส่วนอื่นๆ ทั้งรัฐบาลกระทรวงและกรม ตลอดจนความเชื่อ ความคิดและอุดมคติของการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจของราชการส่วนกลางที่มีความแตกต่างกับการบริหารราชการท้องถิ่น ซึ่งมีความเชื่อเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันตามความต้องการและความสนใจของคนในท้องถิ่น ความแตกต่างระหว่างมุมมองการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจ สะท้อนการขาดหลักประกันความเป็นอิสระ

ท้องถิ่น เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจได้รับผลกระทบจากอำนาจที่เหนือกว่า ซึ่งมักเป็นอำนาจของรัฐบาลและราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นการขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพารัฐบาลและหน่วยงานส่วนภูมิภาค เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนทรัพยากรต่างๆ ในการบริหารงานสาธารณะ ดังนั้นแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบในการบริหารสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างครอบคลุมในหลายภารกิจ แต่การขาดแคลนทรัพยากร อันเกิดจากการขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น (X5) ทำให้ตัวแปรอื่นๆ อาทิ ความหลากหลายรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (X1) ความสามารถในการปกครองท้องถิ่น (X2) และความสามารถในการจัดการท้องถิ่น (X3) และความสามารถทางการเมือง (X4) เผชิญหน้ากับความท้าทาย

บทบัญญัติของกฎหมายจึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระท้องถิ่นในช่วงแรก แต่ระยะต่อมาที่กระแสการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นลดความสำคัญลง การขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซงจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงการแทรกแซงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งต่างกัน ปราบปรามการดังกล่าวส่งผลให้การให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น อันมีความต้องการของประชาชนเป็นอัตลักษณ์และเอกลักษณ์สำคัญ ไม่จำเป็นต้องได้รับการให้ความสำคัญ ผู้ให้ข้อมูลจึงสรุปเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสามารถสะท้อนความเป็นอิสระท้องถิ่น แต่ปัญหาการขาดการกล่าวถึงหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น ถือเป็นปัญหาสำคัญและข้อจำกัดความยั่งยืนในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพยายามผลักดันให้เกิดความเป็นอิสระท้องถิ่นในกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาตนเองได้ จึงไม่เพียงพอต่อการสร้างความเชื่อมั่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจะดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซงของราชการส่วนอื่นๆ ในขณะเดียวกันการคงอยู่ของการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีความเข้มข้นในปัจจุบัน ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย อาจจำเป็นต้องใช้สรรพกำลังต่างๆ ในการผลักดันและพัฒนาต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการศึกษาวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยจากการพิจารณา รัฐธรรมนูญ สะท้อนจุดอ่อนความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะหากพิจารณาจากหลักการสำคัญในระดับสากล อาทิ การได้รับสถานะและความคุ้มครองทางกฎหมาย ซึ่งตัวแปรดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างคล่องตัว รวมถึงการช่วยปกป้องการแทรกแซงจากราชการส่วนอื่นๆ โดยกำหนดสถานะและให้ความคุ้มครองความเป็นอิสระท้องถิ่นทางกฎหมายในรัฐธรรมนูญ (Hernes, 2017; Franzke & Schaap, 2021: 36; Alok, 2021: 11) ซึ่งการได้รับสถานะของราชการส่วนท้องถิ่น ความคุ้มครองทางกฎหมาย การได้รับสิทธิทางศาลต่อความมั่นคงปลอดภัยในการปกครองตนเอง โดยรัฐธรรมนูญ

และพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ราชการส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือนการป้องกันการขาดหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่น (X5) ทำให้ความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย มีโอกาสปราศจากการถูกแทรกแซงการทำงานจากราชการส่วนกลาง จนสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว ลักษณะดังกล่าวถือเป็นการตระหนักต่อความหลากหลายรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (X1) ความสามารถในการปกครองท้องถิ่น (X2) ความสามารถในการจัดการท้องถิ่น (X3) และความสามารถทางการเมือง (X4) แต่อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ในปัจจุบันจำเป็นต้องยอมรับว่าระดับความเป็นอิสระท้องถิ่นไทย อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญหน้ากับการถูกแทรกแซงการทำงานจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จนมีข้อจำกัดในการบริหารงานท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องเป็นกลไกหลักในการมอบอำนาจการตัดสินใจ การรับรองสิทธิ การรับรองทรัพยากรการเงิน บุคลากร การบริหารและการเปิดโอกาสการสร้างกฎระเบียบในบริบทการเมืองท้องถิ่นแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักการสำคัญของความเป็นอิสระท้องถิ่น (Franzke & Schaap, 2021: 35) การขัดกันระหว่างสถานการณ์ความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยกับหลักความเป็นอิสระท้องถิ่นในระดับสากล จึงสะท้อนการให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ นโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยจึงเป็นวาทกรรมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นที่มีทิศทางการเน้นบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ อย่างไรก็ตามหากการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ ย่อมทำให้วัฒนธรรมการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจลดความสำคัญลงและหันกลับมาตระหนักต่อความเป็นอิสระท้องถิ่น (Alok, 2021: 235) ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับความเป็นอิสระท้องถิ่น แต่การขาดการให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระท้องถิ่นอย่างจริงจัง อาจทำให้ความเป็นอิสระท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม การศึกษานี้จึงแตกต่างกับการศึกษาในประเทศแอลเบเนีย กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลแอลเบเนียพยายามกำหนดให้รัฐธรรมนูญตระหนักต่อหลักการสำคัญที่ส่งเสริมความเป็นอิสระท้องถิ่น โดยเฉพาะหลักการการกระจายอำนาจ (Isufaj, 2014) สถานการณ์ดังกล่าวไม่ต่างกับการศึกษาในประเทศโปแลนด์ (Kaminski, 2018: 56)

ความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยที่ถูกกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ จึงแตกต่างกับการกล่าวถึงความ เป็นอิสระท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ที่มีเป้าหมายการให้ ความสำคัญกับความเป็นอิสระท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Tsuji, 2018) เช่นเดียวกับประเทศอินเดีย ในปี ค.ศ. 1950 รัฐธรรมนูญถูกนำมาใช้อย่างจริงจังเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระท้องถิ่น จนกระทั่งสามารถปกครองตนเองและให้บริการสาธารณะครอบคลุมมิติเศรษฐกิจและการเมือง (Saikia, Chima & Baro, 2016) หรือในจีนปี ค.ศ. 1994 เริ่มกล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยให้ความสำคัญกับการคลังแบบใหม่เพื่อจัดการกับการรวมศูนย์อำนาจของการจัดเก็บรายได้จากภาษี (Ding, McQuoid & Karayalcin, 2019) ตลอดจนในประเทศสวีเดน รัฐบาลกล่าวถึงสิทธิ โครงสร้างการบริหารงาน

ความสมดุลระหว่างรายรับรายจ่าย ความเป็นอิสระในการเลือกผู้นำ การตระหนักต่อการแทรกแซงหรือแรงกดดันจากราชการส่วนอื่นๆ (Debela, 2020) ซึ่งเป็นการตระหนักต่อการบริหารงานท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ (Keuffer, 2018) ดังนั้นแม้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่พยายามให้ความสำคัญและกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในมิติต่างๆ แต่การขาดการตระหนักต่อการประยุกต์ใช้หรือการขาดการเสริมสร้างวัฒนธรรมความเป็นอิสระท้องถิ่น ทำให้ความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย ยังคงเผชิญหน้ากับวัฒนธรรมและความเชื่อในการบริหารราชการแผ่นดินแบบดั้งเดิม

นอกจากนี้หากพิจารณาตามระดับการคุ้มครองความเป็นอิสระท้องถิ่นตามกฎหมาย เพื่อสะท้อนหลักประกันหรือการให้สิทธิความเป็นอิสระท้องถิ่น โดยพิจารณาจากระดับต่ำสุดไปสู่ระดับสูงสุด ได้แก่ (1) ไม่มีกฎหมายปกป้องความเป็นอิสระท้องถิ่น (2) ปราบกฏมาตราในรัฐธรรมนูญ (Anayochukwu & Ani, 2021: 339) และกฎหมายอื่นๆ เพื่อป้องกันการปกครองตนเอง (3) มีระบบตุลาการระงับข้อพิพาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นหน่วยงานระดับสูง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองหรือศาลใดๆ (4) มีองค์กรประกอบตามอื่นๆ และมีการปกป้องความเป็นอิสระท้องถิ่น อาทิ กลไกการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Ladner et al., 2019) ย่อมสะท้อนว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยอยู่ในระดับปราบกฏมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ เพื่อป้องกันการปกครองตนเอง มีระบบตุลาการระงับข้อพิพาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นหน่วยงานระดับสูง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองหรือศาลใดๆ และมีการปกป้องความเป็นอิสระท้องถิ่น อาทิ กลไกการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในเชิงการปฏิบัติ ย่อมสะท้อนว่านโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยเป็นเพียงวาทกรรมนโยบาย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการจากการศึกษานี้สะท้อนการศึกษาวาทกรรมนโยบายในประเด็นอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระท้องถิ่นเพื่อให้เกิดข้อมูลทางวิชาการมากเพียงพอต่อการกระตุ้นให้รัฐบาลหันกลับมาทบทวนการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ อันก่อให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพการบริหารงาน

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสะท้อนว่ารัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการการนโยบายปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยส่งเสริมให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระท้องถิ่น ครอบคลุมความเป็นอิสระทางการคลัง ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล ความเป็นอิสระทางการกำหนดนโยบาย

3. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างพลเมืองตื่นรู้ ถือเป็นประโยชน์ต่อความยั่งยืนของความเป็นอิสระท้องถิ่น เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในฐานะเจ้าของทรัพยากรในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเป็นการส่งเสริมความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองให้มีความเข้มแข็ง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของความอิสระท้องถิ่น

4. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

นักวิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องตระหนักต่อการวิจัยภายใต้บริบทของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจ โดยศึกษาในกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ รวมถึงนักเรียนเพื่อค้นหาแนวทางในการส่งเสริมความเป็นอิสระท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2565). ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน. *ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2567. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/columnist/1008930>
- ยศธร ทวีพล. (2565). วาทกรรมนโยบาย: เทคนิคการตีความและวิพากษ์สู่การสร้างข้อโต้แย้งทางทฤษฎี. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*. 48 (2), 31-42.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2566). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*. 19 (1), 293-314.
- Allan, E. J. & Tolbert, A. R. (2019). Advancing Social Justice with Policy Discourse Analysis. In K. K., Strunk & L. A., Locke (eds.), *Research Methods for Social Justice and Equity in Education* (pp. 137-150). Cham: Palgrave Macmillan.
- Alok, V. N. (2021). *Fiscal Decentralization in India: An Outcome Mapping of State Finance Commissions*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Anayochukwu, G. I. & Ani, V. A. (2021). Evaluation of Local Government Administration and Governance in Nigeria. *Local Administration Journal*, 14 (4), 339-357.
- Carusi, F. T. & Niwa, T. (2020). Learning not to be Poor: The Impossible Position of Teachers in Aotearoa New Zealand Education Policy Discourse. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education*, 48 (1), 30-44.
- Debela, K. W. (2020). Local Governance in Switzerland: Adequate Municipal Autonomy Cumintergovernmental Cooperation?. *Cogent Social Sciences*, 6 (1), 1763889.
- Ding, Y., McQuoid, A. & Karayalcin, C. (2019). Fiscal Decentralization, Fiscal Reform, and Economic Growth in China. *China Economic Review*, 53 (C), 152-167.
- Franzke, J. & Schaap, L. (2021). Beyond Charter and Index: Reassessing Local Autonomy. In T. Bergström, J. Franzke, S. Kuhlmann & E. Wayenberg (eds.), *The Future of Local Self-Government: European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations* (pp. 31-42). London: Palgrave Macmillan.
- Gaspar, D. & Apthorpe, R. (1996). Introduction: Discourse Analysis and Policy Discourse. *The European Journal of Development Research*, 8 (1), 1-15.

- Hernes, V. (2017). Central Coercion or Local Autonomy? A Comparative Analysis of Policy Instrument Choice in Refugee Settlement Policies. *Local Government Studies*, 43 (5), 798-819.
- Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 109 (1), 459-463.
- Kaminski, R. (2018). The Autonomy of Local Self-Government Units-Legal and Financial Aspects. *Central and Eastern European Journal of Management and Economics*, 6 (3), 51-66.
- Keuffer, N. (2018). Does Local Autonomy Facilitate Local Government Reform Initiatives? Evidence from Switzerland. *International Journal of Public Sector Management*, 31 (4), 426-447.
- Kiely, K. P. (2017). *U.S. Foreign Policy Discourse and the Israel Lobby*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas N, Swianiewicz, P., Steyvers, K. & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Springer.
- MacRae, D. Jr. (1993). Guidelines for Policy Discourse: Consensual versus Adversarial. In F. Fischer & J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (291–318). Durham, NC: Duke University Press.
- Power, S. & Taylor, C. (2021). School Exclusions in Wales: Policy Discourse and Policy Enactment. *Emotional and Behavioural Difficulties*, 26 (1), 19-30.
- Saikia, P., Chima, J. S. & Baro, A. K. (2016). Limits of Ethnofederalism and Local Political Autonomy Arrangements: Continuing Violence in the Bodoland Territorial Area Districts of Assam. *India Review*, 15 (1), 136-162.
- Schunz, S., Botselier, B. D. & Piqueres, S. L. (2021). The European Union's Arctic Policy Discourse: Green by Omission. *Environmental Politics*, 30 (4), 579-599.
- Tsuji, Y. (2018). Local Autonomy and Japanese Constitution-David and Goliath. *Journal of Law and Legislation*, 8 (2), 43-68.