

การคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายการสร้างความเข้มแข็ง
ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ
ในสังคมไทยไปสู่การปฏิบัติ

FORECASTING THE OUTCOMES RESULTING FROM IMPLEMENTING
POLICIES TO STRENGTHEN LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS
IN ORDER TO REDUCE SOCIAL INEQUALITY IN THAILAND

สัณห์ฤกษ์ บุญช่วย / Sunhakrisana Boonchuay¹

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งในการวิจัยเรื่อง แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน ว่าด้วยการประกอบสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ ประเด็นการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคประชาชน จำนวน 5 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า สามารถแบ่งการคาดการณ์ผลลัพธ์ ได้เป็น 3 กรณี คือ 1) การคาดการณ์ผลลัพธ์จากการให้อิสระทางการคลังท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจทางการคลัง ได้แก่ ด้านการใช้จ่ายของภาครัฐกับการกระจายอำนาจทางด้านการจัดเก็บภาษียอมคาดการณ์ได้ว่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงจะสามารถสร้างความกินดีอยู่ดีของภาคประชาสังคม 2) การคาดการณ์ผลลัพธ์จากการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารของฝ่ายการเมืองได้เป็นอย่างดี ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และตัวของข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น และ 3) การคาดการณ์ผลลัพธ์จากการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่ายระหว่างภาครัฐด้วยกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คาดว่าจะเกิดการประสานงานที่ดีขึ้น กล่าวคือ การสร้างเครือข่ายจะช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีความราบรื่นมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของภาครัฐเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

คำสำคัญ: ผลลัพธ์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การคาดการณ์, นโยบาย, ความเหลื่อมล้ำ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University), Thodsaponbonchuay@hotmail.com

ABSTRACT

This article is part of a research study on strategies for sustainably reducing inequality in Thai society through the strengthening of local administrative organizations. The objective is to study the forecasting of outcomes resulting from the implementation of policies aimed at strengthening local government organizations. This research applied qualitative research methodology, utilizing focus group discussions as the primary research tool. The key informants include five experts and five stakeholders purposively selected from the community. Data analysis was conducted through content analysis.

The research findings indicate that the forecasting of outcomes can be categorized into three cases: 1) the forecasting of outcomes from granting financial autonomy to local governments means that when the central government decentralizes fiscal powers, including government spending and tax collection, it is anticipated that this will affect the efficiency of local administrative organizations and contribute to the well-being of the community. 2) The forecasting of outcomes from granting autonomy in local personnel management is expected to enhance work efficiency and improve the flexibility of political administration within local administrative organizations and among local civil servants or employees. 3) The forecasting of outcomes from promoting partnerships and networks between the government and local administrative organizations or between the private sector and local administrative organizations is expected to lead to better coordination. In other words, networks will help streamline inter-agency collaboration, reduce redundancy in operations, and increase the efficiency of utilizing limited government resources to benefit the local population.

Keywords: outcomes, local administrative organizations, forecasting, policy, inequality

บทนำ

ในสถานการณ์ร่วมสมัยนี้เมื่อประชาคมโลกมีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคมหรือความไม่เท่าเทียมกันเป็นปรากฏการณ์ที่ดำรงอยู่ ซึ่งนับวันจะทวีความซับซ้อนมากขึ้น และที่สำคัญเป็นประเด็นที่ไม่สามารถถูกเพิกเฉยได้อีกต่อไป ส่งผลถึงความกระตือรือร้นของบรรดาองค์กรโลกบาล อาทิ องค์การสหประชาชาติ (UN) และธนาคารโลก (World Bank) ได้ออกมากำหนดกฎเกณฑ์กติกา รวมไปถึงยุทธศาสตร์ในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้ภายใต้เป้าหมายกลยุทธ์ที่มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนเพื่อเป็นเสมือนแผนที่นำทางให้รัฐสมาชิกได้ปฏิบัติตามกันต่อไป แต่กลยุทธ์เหล่านี้ยังอาจกระจุกอยู่เพียงมิติทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น ในความเป็นจริงประเด็นความเหลื่อมล้ำยังมีอีกหลายมิติให้พิจารณา อาทิ งานในด้านสังคมวิทยา มานุษยวิทยา รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ เป็นต้น เพื่อหลอมรวมบูรณาการศาสตร์นำไปสู่การกำหนด

นโยบายสาธารณะ รวมทั้งทิศทางในการพัฒนาประเทศไทยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง ซึ่งแน่นอนว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐสมาชิกองค์กรโลกบาลดังกล่าว และที่สำคัญมีสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ สูงมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยนโยบายที่จะสามารถลดปัญหานี้ให้ได้ ที่นอกจากจะต้องใช้นโยบายทางด้านรายได้และสวัสดิการสังคมต่าง ๆ แล้วจะต้องสามารถกระจายไปสู่ทุกภาคส่วนที่เป็นธรรมมากขึ้นด้วย จึงจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างแท้จริง (สันทกฤษณ์ บุญช่วย, 2563: 143) และต้องส่งผลต่อไปในอนาคตอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ

ทั้งนี้เมื่อปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันในประเทศไทยยังคงดำรงอยู่ ส่งผลให้รัฐบาลหรือแม้แต่ประชาชนต่างเริ่มตระหนักต่อปัญหานี้ว่ามีความน่ากังวลอยู่และจะยิ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ การตื่นตัวทางการเมืองในเรื่องสิทธิของความเป็นพลเมืองจึงสูงตามไปด้วย ประชาชนที่เคยเสียเปรียบหรือเคยถูกกดทับจากสังคมเริ่มเกิดการตั้งคำถามต่อประเด็นความไม่เสมอภาค ความไม่เท่าเทียมไปต่าง ๆ นานา นำไปสู่ความเพิ่มพูนความไม่พึงพอใจ เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจการดำเนินงานของภาครัฐบาลถึงการแก้ไขปัญหา เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้มีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจากศาสตร์สาขาต่าง ๆ ได้พยายามแสวงหาต้นตอของปัญหาที่แท้จริง โดยอาศัยเครื่องมือทางวิธีวิทยาตามกรอบกระบวนการทัศน์ของตนที่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้ท้ายที่สุดพบว่า มีหลากหลายปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้ในสังคมไทย ในประเด็นแรกอาจเกิดจากการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (globalisation) ที่ดูเหมือนจะทำให้โลกเรามีความอยู่ดีกินดีมากขึ้น แต่ได้สร้างปัญหาให้เกิดตามมาภายหลัง (Booth, 2019: 12) อาทิ การใช้ทรัพยากรของมนุษย์ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานจนเกินพอดี เป็นต้น หรือการที่ประเทศไทยสมานานนโยบายทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีมาเป็นระบบขับเคลื่อนภายในนี้ในระยะแรกอาจดูเหมือนทำให้เศรษฐกิจดี แต่เมื่อนานไประบบเศรษฐกิจที่ใช้การแข่งขันเป็นตัวชูโรงทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ตามการแข่งขันในสนามนี้ไม่เท่าทันหลุดออกจากวงโคจรกลายเป็นคนชายขอบไปในที่สุด นำไปสู่การมุ่งสร้างหลักประกันการผ่อนคลายเป็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้จริงที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการในข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในงานวิจัยหรืองานวิชาการต่าง ๆ อาทิ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2556: 111) ประเวศ วะสี (2562: 12) วุฒิสสาร ดันไชย (2562: 3) และ Booth (2019: 12) ที่มีความคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการผ่อนคลายเป็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้จริง โดยสามารถจัดกลุ่มแนวคิดได้เป็น 3 กลุ่มนโยบายใหญ่ ๆ ดังนี้ 1) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางการคลัง ได้แก่ นโยบายภาษีทั้งภาษีที่ดินและภาษีมรดกที่ต้องมีการปฏิรูปการจัดเก็บอย่างชัดเจนและรัดกุมมากขึ้น 2) นโยบายที่ส่งเสริมสวัสดิการ หรือมุ่งการเป็นรัฐสวัสดิการ และ 3) นโยบายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง และการปรับบทบาทโครงสร้างการทำงานให้กระจายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระนั้นแล้วในงานวิจัยของสันทกฤษณ์ บุญช่วย (2565: 5) เรื่อง แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืนว่าด้วยการประกอบสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้พยายามประกอบสร้างนโยบายเพื่อคาดหวังว่าจะพัฒนาไปสู่การเป็น “นโยบายระดับชาติ” หรือ “วาระของชาติ” ให้ได้นั้น การกระจายอำนาจซึ่งดำเนินการภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการลงไปในพื้นที่จริงได้สัมผัสกับวิถีชาวบ้าน ประชาชนคนท้องถิ่น ประกอบการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนงานวิชาการ

ทางรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และมานุษยวิทยาที่สามารถใช้เป็นฐานในการอ้างอิงได้จึงนำไปสู่การวิเคราะห์เนื้อหาอย่างละเอียดรอบคอบ จนสามารถวางแผนนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเสริมพลังอำนาจหน้าที่และการสร้างมาตรการความมีอิสระในงานด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร หรือแม้กระทั่งการสร้างเครือข่ายระหว่างรัฐกับเอกชนนั้นจึงเป็นคำตอบของการมีผลที่กำลังจะต่อสู้กับปัญหาความเหลื่อมล้ำที่นับวันจะมีความซับซ้อนได้อย่างยั่งยืน และที่สำคัญเหมาะสมกับบริบทของสังคมนั้น ๆ อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามเมื่อผลการวิจัยได้ปรากฏเป็นแนวนโยบายที่มีความชัดเจนแล้ว หากแต่ยังมีได้มีการศึกษาถึงผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเพื่อให้แนวนโยบายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น กอปรกับเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 14 จึงเป็นเหตุผลสำคัญในการต้องศึกษาให้แน่ชัดต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ

บทนิยามศัพท์

1. แนวนโยบายการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง แนวทางที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจากการวิเคราะห์ สังเคราะห์สังคมจากฐานของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะนโยบายสาธารณะใหม่ หรือข้อเสนอแนะเชิงความคิด โดยอาศัยกรอบกระบวนการทัศน์ที่ได้มีการประยุกต์ปัญหาตามบริบทของสังคมที่เกิดขึ้นตามกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ผสมผสานกันระหว่างรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง และสังคมวิทยา ทำให้มองเห็นทิศทางในอนาคต และที่สำคัญมุ่งหวังต่อการออกนโยบายสาธารณะที่รัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดจะต้องมีนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อสั่งการที่มีความชัดเจน จึงมองว่าการสถาปนาชุดนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เป็นคำตอบของการมีผลที่กำลังจะต่อสู้กับปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมนั้น ๆ อย่างแท้จริง

2. การคาดการณ์ผลลัพธ์ หมายถึง การคาดการณ์ไปในอนาคตว่าเมื่อนำนโยบายดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติจะต้องมีผลลัพธ์ไปสู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และวัดเป็นมูลค่าได้ออกเป็นตัวเลขที่มีความเที่ยงตรง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยซึ่งเป็นสาเหตุหลักต่อการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น กอปรกับการวิเคราะห์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผสมผสานแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย และวรรณกรรม ดังนี้

1. สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

ในงานของสันตฤกษ์ บัญช่วย (2563: 146) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย อย่างยั่งยืน: ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการดำรงอยู่ของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ตลอดจนสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้นพบว่า สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยที่สันตฤกษ์ บัญช่วย ได้จากการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ทั้งภาษาไทยและงานวิชาการต่างประเทศซึ่งอย่างชัดแจ้งว่ามีบรรดานักวิชาการที่ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยไว้ค่อนข้างมากผ่านมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ขยายอาณาบริเวณไปไกลกว่าเรื่องของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว อาทิ ประเวศ วะสี (2562: 12) มองว่าพัฒนาสมัยใหม่ที่ทำให้เกิดความทันสมัยมากขึ้น อาทิ สิ่งก่อสร้าง และความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตก็จริง แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นการพัฒนาตามกระแสหลัก หรืออารยธรรมตะวันตกได้ส่งผลต่อการ “เสียสมดุล” ที่ไม่ยั่งยืน และนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ซ่อนทับอยู่กับการเสียสมดุล หรือบางแนวคิดเชื่อว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงเป็นผลพวงของการดำเนินนโยบายตามแนวทาง “เสรีนิยมใหม่” ที่แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวางกระจายไปทั้งภายในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2556: 111) การที่ประเทศไทยสมานานนโยบายทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีมาเป็นระบบขับเคลื่อนภายในนี้ในระยะแรกอาจดูเหมือนทำให้เศรษฐกิจดี แต่เมื่อนานไประบบเศรษฐกิจที่ใช้การแข่งขันเป็นตัวชูโรงทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ตามการแข่งขันในสนามนี้ไม่เท่าทัน จึงทำให้หลุดออกจากวงโคจรกลายเป็นคนชายขอบไปในที่สุด กอปรกับโครงสร้างทางการเมืองของไทยยังมีภาพความชัดเจนถึงการดำรงอยู่ของระบบปิด ในท้ายที่สุดหากประเทศไทยไม่พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หรือที่วุฒิสภา ดันไชย (2562: 3) เรียกสถานการณ์แบบนี้ว่า “การถดถอยของประชาธิปไตย”

กระนั้นเมื่อนักวิชาการได้ทำความเข้าใจว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนานนี้ปรากฏตัวในหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อมโยงทั้งปัจจัยการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ยังไม่สามารถหาทางในการแก้ไขปัญหาให้มีความชัดเจนได้ ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมาความพยายามจากหลายภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังมานานนี้แต่ก็ยังไม่สามารถจัดไปได้แน่นอนว่าปัญหาสังคมไม่ใช่การจะตอบปัญหาแบบวิทยาศาสตร์ที่จะมีคำตอบสำเร็จรูปตายตัว บรรดานักวิชาการสังคมศาสตร์ที่ศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำจึงได้พยายามสร้างผลงานวิจัยที่มีความเข้มแข็งด้วยวิธีวิทยาที่แตกต่างกันออกไป ถึงแม้จะไม่ได้เป็นเสมือนยารักษาโรคที่ทำให้อาการนั้นหยุดไปได้ทันทีทันใด แต่อย่างน้อยก็ได้พยายามหาแนวทางรักษาให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ระยะยาวต่อไป และย้ำชัดว่า “นโยบายสังคม” ที่ถูกคิดค้นโดยนักวิชาการ กับ “ปัญหาความเหลื่อมล้ำ” ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น

(Giordono et al., 2019: 105) นโยบายสังคมจะเป็นทางออกของปัญหาที่ผลักดันให้รัฐบาลนำไปสู่การเป็นวาระแห่งชาติต่อไป

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดที่ 14 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลัง และงบประมาณ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560: 74) ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 14 ตั้งแต่มาตรา 249-254 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และการบริหารการคลัง รวมไปถึงการใช้งบประมาณได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 250 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ดังนี้

“มาตรา 250 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯ ล ฯ

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

ฯ ล ฯ”

จากบทบัญญัติสามารถพิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงให้หน้าที่ และอำนาจ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดการดำเนินการด้านการคลังไว้ให้ชัดเจน เสมือนเป็นการตอกย้ำภาระ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่ได้ให้มีการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจ และถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบจากหน่วยงานราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 250 วรรคสี่ ถึงแม้จะมีการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง โดยมีการยกตัวอย่างให้มีการจัดระบบภาษีที่เหมาะสมนั้น หากแต่เป็นการกำหนดในเชิงภาพกว้างมาก ๆ มิได้กำหนดให้มีความชัดเจนในการบริหารจัดการด้านการคลังของท้องถิ่นเลยแม้แต่น้อย นำไปสู่การสร้างควมสับสนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีใช้น้อยในการดำเนินการทางด้านการคลัง (กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์, 2563: 7)

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อนนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ทำให้ภายใน 2 ปี ต่อมาเกิดคณะกรรมการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในส่วนของการคลังท้องถิ่นนั้นได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องได้รับงบประมาณอุดหนุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายรับสุทธิของรัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 หากแต่ในความเป็นจริงนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ภาครัฐสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนไปสู่

อปท. ได้เพียงไม่เกินร้อยละ 25-26 ต่อปีเท่านั้น (สกนธ์ วรรณวัฒนา และคณะ, 2549: 2) จนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งถือว่ายังเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำมาก และได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้อย่างชัดเจนที่สุด

3. แนวทางการให้อิสระทางด้านการคลังท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

ในงานวิชาการของของกิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์ (2563: 7) ได้ศึกษาถึงควมมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาการกำกับดูแลของรัฐ ยังได้ตอกย้ำว่าการที่การคลังท้องถิ่นไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจทางการคลัง ที่ไม่ได้มุ่งเป้าไปที่การยกระดับศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งส่อแววของความล้าหลัง ในงานของกิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์ เสนอใช้คำว่า “ความล้าหลัง” นิยามว่าเป็นระเบียบหรือลำดับในการปฏิบัติตามกฎหมาย จนนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจทางการคลังนั่นเอง นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารการคลังที่มุ่งเป้าหมายไปที่อิสระทางการคลังท้องถิ่น (local fiscal autonomy) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นในการค้นหาวิธีการพึ่งพาการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางเพื่อสร้างอิสระให้กับรัฐบาลท้องถิ่น แต่สิ่งผูกมัดนี้เกิดจากความสามารถในการกำหนดอัตราภาษีของตนเอง สอดคล้องกับงานวิจัยของนักวิชาการผู้มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์การคลังคนสำคัญของประเทศไทย และสนใจอาณาบริเวณของการคลังในท้องถิ่นมายาวนานอย่างสกนธ์ วรรณวัฒนา และคณะ (2549: 75) ได้วางแนวทางปฏิบัติให้แก่ อปท. อย่างต่อเนื่อง ปรากฏในงานวิจัยจำนวนมากที่ได้วางแนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งให้มีเป้าหมายความเป็นอิสระของ อปท. การมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น และที่สำคัญการมีศักยภาพในการพึ่งตนเองทางการคลังของ อปท.

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดที่ 14 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลท้องถิ่น

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 14 ตั้งแต่มาตรา 249-254 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 251 ดังนี้

“มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

จากบทบัญญัติสามารถวิเคราะห์ได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเพียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามบ่อยครั้งที่การได้มาของฝ่ายข้าราชการกลับถูกมองจากสังคมโดยทั่วไปว่าจะใช้ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) มากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้ทุกคนอย่างเสมอภาค

5. แนวทางการให้อิสระทางด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ในตำราชุดวิชาว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่นิพนธ์โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์ (ม.ป.ป.: 7-2) ได้วางแนวคิดของระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่นย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นการให้คนในท้องถิ่นนั้นเองมีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารจัดการกิจการนั้น ๆ ย่อมถือเป็นสิ่งที่ถูกต้องและตรงตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง สมคิด เลิศไพฑูรย์ (ม.ป.ป.: 7-5) ได้ศึกษาและแบ่งระบบการบริหารบุคคลในประเทศต่าง ๆ มีทั้งสิ้น 3 ระบบ คือ ระบบที่รวมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้กับระบบข้าราชการพลเรือน (integrated national and local government personal system) ระบบบริหารงานบุคคลที่รวมอำนาจไว้ในองค์กรระดับชาติ (unified local government personal system) และระบบบริหารงานบุคคลที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารเอง (separated personal system for each local authority) ซึ่งในแต่ละระบบมีข้อดีข้อเสียที่แตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลของตนเองมากน้อยเพียงใด ในส่วนผู้วิจัยนั้นเมื่อมีจุดยืนของกระบวนทัศน์ในการกระจายอำนาจ กอปรกับรัฐบาลกลางต้องมอบความอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

6. รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่ายระหว่างภาครัฐด้วยกัน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 14 ตั้งแต่มาตรา 249-254 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 250 วรรคสาม ดังนี้

“มาตรา 250 วรรคสาม ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้”

จากบทบัญญัติสามารถวิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้ อปท. สามารถร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน หรือหน่วยงานรัฐได้ในรูปแบบของการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (collaborative governance)

7. แนวทางทำงานของเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในงานวิชาการของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550: 13) ที่ได้นำเสนอผลงานทางด้านนวัตกรรมท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ในผลงานว่าด้วยการสร้างเครือข่ายของนวัตกรรมการทำงานของบรรดาองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยขึ้นนี้ ถือเป็นบทวิเคราะห์สำคัญว่าด้วยการบริหารงานของ อปท. ในแนวนอนาา เพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยมองว่าการทำงานแบบเครือข่าย ตามความหมายที่วิระศักดิ์ เครือเทพ ได้อธิบายไว้จึงหมายถึงสภาวะที่หน่วยงานภาครัฐร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ หรือแม้กระทั่งองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรจะสามารถแก้ไขปัญหาหรือดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ร่วมกันโดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านี้มิได้เกิดขึ้นในลักษณะบังคับหรือการสั่งการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสมัยดั้งเดิมที่มองว่าหน่วยงานราชการจะมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะในด้านต่าง ๆ แต่เพียงลำพัง เพราะมีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีทรัพยากร และหรือมีอำนาจในการสั่งการ

วิธีดำเนินการ

การศึกษาการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยไปสู่การปฏิบัติ เป็นส่วนหนึ่งในงานวิจัยเรื่อง แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืนว่าด้วยการประกอบสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวิธีการซึ่งผู้วิจัยอาศัยจุดยืนทางกระบวนทัศน์แบบตีความ (interpretivism paradigm) โดยมีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมตามแนวคิดของพิชาย รัตนดิolk ณ ภูเก็ต (2559: 86) ที่สะท้อนว่าองค์ประกอบย่อยของสิ่งที่จะศึกษาในแง่โครงสร้าง และทำความเข้าใจองค์รวมในแง่องค์ประกอบย่อย ฉะนั้นแล้วการตีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบย่อยกับองค์รวมจะมีลักษณะที่เป็นพลวัต และมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ กอปรกับสามารถวิเคราะห์หรือทำนายถึงนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับเป็นแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อลดทอนปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย และสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเข้าใจสังคมได้อย่างถ่องแท้

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการคาดการณ์ถึงผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้เลือกวิธีการวิจัยแบบการสนทนากลุ่ม (focus group) ของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคประชาชนจากการที่เจาะจงขึ้นมาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและตรงประเด็นต่อการวิเคราะห์เนื้อหา ทั้งนี้มีรายละเอียดของการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้วิจัยได้สรรหาผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งเป็น 2 ภาคส่วน รวม 10 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ ดังนี้

1.1 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ผู้มีความรู้ และความเชี่ยวชาญในสหสาขาวิชา ทั้งด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การเมือง การปกครอง สังคมวิทยา และการบริหารงานคลัง และงานบุคคลท้องถิ่น โดยต้องมีคุณวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาโทขึ้นไป จำนวน 5 คน ประกอบด้วย

1.1.1 ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งในสายงานภาคราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน ได้แก่ นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน และรองปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน

1.1.2 ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสายวิชาการต้องมีตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่ระดับผู้ช่วยศาสตราจารย์ขึ้นไป จำนวน 3 คน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ในสาขาการบริหารงานยุติธรรม 1 คน รองศาสตราจารย์ในสาขา รัฐประศาสนศาสตร์ 1 คน และนักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ 1 คน

1.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคประชาชน จำนวน 5 คน โดยมีคุณสมบัติ ประกอบด้วย 1) เป็นผู้นำชุมชนระดับท้องถิ่น 2) มีบุคลิกลักษณะเป็นผู้นำขององค์กร และ 3) มีคุณวุฒิในระดับปริญญาตรีขึ้นไป

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล และการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

2.1 ประเด็นการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยเลือกที่จะใช้เป็นคำถามปลายเปิด และไม่มีโครงสร้างที่เข้มงวด ในการถาม สามารถยืดหยุ่นได้มากกว่าการตอบแบบสอบถาม ซึ่งในแต่ละคำถามจะมีผู้ดำเนินรายการสนทนา และสามารถมีการซักถามได้มากตามที่ต้องการ แนวคำถามจะประกอบไปด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ มโนทัศน์หรือประเด็นการศึกษา คำถาม และประเด็นการซักถามต่อเนื่อง

2.2 สำหรับการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ ผู้วิจัยได้นำประเด็นการสนทนากลุ่มที่สร้างขึ้น ไปขอความอนุเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิ และเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านอาชญาวิทยา งานยุติธรรม ด้านการบริหาร จัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบเนื้อหา และความเหมาะสมในการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการวิจัย กอปรกับคำนึงถึงจริยธรรมในการสัมภาษณ์ด้วย เพื่อขอคำแนะนำให้เกิดความชัดเจน และเป็นลำดับอย่างดี

3. ขั้นตอนกระบวนการเก็บข้อมูลการวิจัย

ผู้วิจัยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการจัดประชุมการสนทนากลุ่มของกลุ่มบุคคลที่เจาะจง ขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนเพื่อจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงประเด็น และได้ข้อมูลที่ดีที่สุดสำหรับตอบโจทย์ คำถามการวิจัยโดยเฉพาะ เพื่อขอความรู้เกี่ยวกับการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายการลด ความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างยั่งยืนว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ สร้างข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอันเป็นประโยชน์ในการวิจัยในอนาคต

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสนทนากลุ่มของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในส่วนที่เป็นการจัดบันทึกและจากเครื่องบันทึกเสียงมาวิเคราะห์ในขั้นต้น เพื่อแยกประเด็นข้อมูลออกเป็น ประเด็น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ว่าข้อมูลที่มีอยู่ในแต่ละประเด็น มีความหมายว่าอะไร โดยใช้วิธีการตีความข้อมูลตามหลักการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

5. การขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ คณะการจัดการ มหาวิทยาลัยชินวัตร เลขที่ใบรับรอง SOM-IRB 0021/2020 และผู้วิจัยได้ผ่านการอบรม โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

ผลการวิจัย

ผลจากการประมวลผลที่ได้จัดการจัดประชุมการสนทนากลุ่มของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้วิจัยได้แบ่งการคาดการณ์ผลลัพธ์ หรือผลกระทบเป็น 3 กรณี ดังนี้

1. การคาดการณ์ผลลัพธ์จากแนวทางการให้อิสระทางการคลังท้องถิ่น

สืบเนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐส่วนกลางในอัตรา กว่าร้อยละ 90 โดยมีความสามารถในการดำเนินการด้วยตนเองเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 เท่านั้น ทำให้บ่งชี้ได้ ชัดเจนว่า อปท. ยังไม่มีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง กอปรกับเมื่อรายจ่ายส่วนมากถูกนำไปใช้เป็นรายจ่าย ประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการละเลยนโยบาย หรือแผนงาน ในด้านการพัฒนาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นตามที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดมีปัญหาคอขวดตามมามากมาย นำมาสู่ ข้อเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารการคลังที่มุ่งเป้าหมายไปที่อิสระทางการคลังท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องร่วมมือกันกับหน่วยงานท้องถิ่นในการค้นหาวิธีการพึ่งพาการถ่ายโอนอำนาจ จากรัฐบาลกลางเพื่อสร้างอิสระให้กับรัฐบาลท้องถิ่น แต่สิ่งผูกมัดนี้เกิดจากความสามารถในการกำหนดอัตราภาษี ของตนเอง

ในการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากแนวนโยบายการให้อิสระทางการคลังท้องถิ่น เนื่องด้วย ความสำเร็จในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่อยู่กับวาทกรรมการกระจาย อำนาจมาราว 20 ปีนั้น อปท. ได้สร้างสรรค์ผลงานที่เป็นนวัตกรรมจากภาระหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้เพื่อการบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งย่อมแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดสรรการกระจาย ทรัพยากร ถือเป็นการแก้ไขปัญหาได้ถึงแก่นรากอย่างแท้จริง อีกทั้งยังได้ลดทอนปัญหาการเข้าไม่ถึงทรัพยากร ได้เป็นอย่างดี และจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนถ้ารัฐบาลกลางจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่เคยเป็นมา ถึงเวลาที่จะขยายอาณาบริเวณให้กว้างไปกว่านี้ ผู้เขียนยังคงยืนยันถึง ความสามารถของ อปท. ต่อการจัดการด้วยตนเอง ฉะนั้น การส่งมอบอำนาจของรัฐบาลกลางหรือส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างมีอิสระคือหนทางออกที่สำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคม กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่ามีนวัตกรรมที่ถูกสร้างสรรค์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่าหลายพันรายการ ที่ถูกส่งมายังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามนโยบายได้จัดให้มีการประเมินประสิทธิภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของ การกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลังและกระจายด้านรายได้ให้แก่ท้องถิ่นจัดการตนเองว่า การกระจายอำนาจโดยเฉพาะทางภาษีจะเอื้อประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายอำนาจในการใช้จ่ายภาครัฐ โดยได้ยกงานวิชาการศึกษาด้านการคลังของกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือกลุ่ม OECD (2017: 29) เรื่องการกระจายอำนาจทางการคลัง และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ไว้ในบทที่ 2 ว่าด้วยผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากการกระจายอำนาจทางการคลัง โดย Blöchliger & Akgun (2015 cited by OECD, 2017: 29) ได้ชี้ชัดถึงผลของการกระจายอำนาจการคลัง โดยเฉพาะประเทศที่มีการเพิ่มการกระจายอำนาจทางภาษีอีกร้อยละ 10 นั้น สัมพันธ์กันกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.09 หรือในระยะยาวโดยมี GDP สูงขึ้นประมาณร้อยละ 1.75 ต่อหัว ซึ่งหากนำมาตรการดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทยย่อมจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกระจายทรัพยากรได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ยังคาดการณ์ว่าหากมีการกระจายอำนาจโดยให้อิสระทางการคลังท้องถิ่นจะสามารถสร้างความกินดีอยู่ดีของภาคประชาสังคมขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจทางการคลังในด้านการใช้จ่ายของภาครัฐ กับการกระจายอำนาจทางด้านการจัดเก็บภาษี โดยบ่งชี้ว่าการกระจายอำนาจสามารถเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ดังนี้

1. ในแง่ประสิทธิภาพของภาครัฐ: รัฐบาลท้องถิ่นจะมีทางเลือกอย่างมากในการบริหารจัดการด้วยวิธีการของตนเองและเหมาะสมกับบริบทของชุมชน โดยเฉพาะจะมีทางเลือกในการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐเรือนกับภาคเอกชน รวมถึงภาครัฐบาล หาใช้วิธีการที่ส่วนกลางออกแบบมาให้แบบภาพรวม
2. ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการรักษาการตลาด: ในแง่มุมมองนี้เชื่อว่าการกระจายอำนาจจะช่วยเป็นการยับยั้งการใช้อำนาจของผลประโยชน์พิเศษและลดการใช้จ่ายที่ไม่เกิดผลในรายการของการใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง กระนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังอาจจะช่วยลดกฎระเบียบ และรักษาตลาดที่เปิดกว้างได้อย่างเสรี ในที่สุดการกระจายอำนาจอาจส่งเสริมนวัตกรรมเชิงนโยบายและการแข่งขันในมาตรฐานปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของภาครัฐท้องถิ่น และด้วยเหตุนี้จึงเป็นการส่งเสริมการลงทุนในอนาคตตนเอง

2. การคาดการณ์ผลลัพธ์จากแนวทางการให้อิสระทางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ผลจากการสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ข้อสรุปการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นหากมีการกระจายอำนาจและให้อิสระในการบริหารบุคคล ดังนี้

2.1 จากการวิเคราะห์ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารได้เป็นอย่างดี ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น มีดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจ และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถสอบคัดเลือกบุคลากรเพื่อมาขับเคลื่อนการบริการสาธารณะเพื่อประชาชนได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เนื่องจากไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากหน่วยงานกลางก่อน

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนานโยบายและแผนการฝึกอบรมที่เหมาะสมกับความต้องการของชุมชน และบุคลากรในท้องถิ่นตามแต่ละบริบทของท้องถิ่น

3) การเพิ่มความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการบริหารงานมากขึ้น ส่งเสริมให้มีการบริหารงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดความตื่นตัว และเป็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยสามารถปรับปรุงและพัฒนานโยบายการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ทันที จะช่วยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่น ๆ ได้ดีขึ้น

2.2 จากการวิเคราะห์ในส่วนของบุคลากร ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการคัดเลือกมักจะเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ กอปรกับเป็นผู้ได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายการเมืองจึงจะเป็นพนักงานในพื้นที่ภูมิลำเนา ซึ่งจะเข้าใจบริบทของท้องถิ่นได้ดีมากกว่าบุคคลที่อยู่ภายนอกพื้นที่ ซึ่งอาจมาเพื่อหวังรับตำแหน่งที่สูงขึ้นเท่านั้น ผลที่จะเกิดขึ้นมีดังนี้

1) อัตราในการโอนย้าย สับเปลี่ยนจะน้อยลงและนำไปสู่การทำงานที่มีความต่อเนื่อง และจริงจัง จริ่งใจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่

2) ถือเป็นการส่งเสริมการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีของครอบครัวข้าราชการเอง เพราะไม่จำเป็นต้องเดินทางไปรับตำแหน่งนอกพื้นที่ภูมิลำเนาของตนหรือครอบครัว

รูปธรรมที่จะเกิดขึ้นจากแนวนโยบายการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแยกออกเป็นหลายด้านได้ ดังนี้

1) ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร กล่าวคือหน่วยงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นได้เอง เช่น การตั้งเกณฑ์คุณสมบัติที่ตรงกับงานเฉพาะในท้องถิ่น เพราะในแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในภูมิสังคม

2) ในการพัฒนาบุคลากรภายใน สามารถจัดทำโปรแกรมการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ เช่น การจัดอบรมเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการท่องเที่ยว

3) ในการบริหารผลการปฏิบัติงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาระบบการประเมินผลการทำงานที่เหมาะสมกับลักษณะงานและบริบทของท้องถิ่น เช่น การตั้งเป้าหมายการทำงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาของชุมชน อีกทั้งสามารถกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสมกับบุคลากรในพื้นที่ เช่น การให้สวัสดิการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและค่าครองชีพในท้องถิ่นได้

3. การคาดการณ์ผลลัพธ์จากการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่ายระหว่างภาครัฐด้วยกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลจากการสนทนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงทำให้ได้ข้อสรุปการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการสร้างเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 จากการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่ายระหว่างภาครัฐด้วยกันกับ อปท. วิเคราะห์ได้ว่า อาจมีผลลัพธ์หลายประการที่สามารถคาดการณ์ได้ ดังนี้

1) เกิดการประสานงานที่ดีขึ้น: การสร้างเครือข่ายจะช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีความราบรื่นมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของภาครัฐเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น ยกตัวอย่างโครงการที่หน่วยงานส่วนกลางมีภาระหน้าที่โดยตรง หากทว่าไม่มีงบประมาณเพียงพอจึงอาศัยเครือข่ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหา/จัดสรรอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน เช่น โครงการ “Smart Safety Zone” ที่มีการบูรณาการความร่วมมือกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันอุบัติเหตุ เป็นต้น

2) การบริการประชาชนที่ดีขึ้น: เครือข่ายจะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูล และทรัพยากรได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การให้บริการประชาชนมีคุณภาพ และรวดเร็วขึ้น เท้าพันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3) การแก้ไขปัญหาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ: หน่วยงานที่มีการสื่อสาร และทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดจะสามารถระบุและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันเวลา

4) การพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: การทำงานร่วมกันจะช่วยให้เกิดการวางแผนและดำเนินโครงการที่มีความยั่งยืนและตอบสนองความต้องการของชุมชนในระยะยาว

5) การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร: การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานจะช่วยพัฒนาทักษะและความสามารถของบุคลากรในทุกกระดับ

6) การใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ: การสร้างเครือข่ายจะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี และนวัตกรรมที่ทันสมัย เพิ่มความสามารถในการให้บริการและการบริหารจัดการ

7) ความเชื่อมั่นของประชาชน: การทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพจะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบการปกครองและการบริการของรัฐ

รูปธรรมที่เป็นผลลัพธ์จากการดำเนินงานลงพื้นที่ของผู้วิจัยที่ผ่านมา พบว่า มีปัจจัยความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายภายนอก กล่าวคือ การมีภาคีเครือข่ายที่พร้อมทำงานในเชิงบูรณาการซึ่งในการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่มีความสำคัญมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้อีกต่อไป จึงถือเป็นต้นทุนความสำเร็จในการดำเนินงาน เช่น การอำนวยความสะดวกของ อปท. หากพนักงานได้อาศัยการสร้างเครือข่ายซึ่งกันและกันระหว่างส่วนราชการในจังหวัด

3.2 จากการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่ายระหว่าง อปท. กับภาคเอกชน สามารถวิเคราะห์ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1) เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชน ได้แก่ การลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น กล่าวคือ จะมีการร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาท้องถิ่น เช่น การสร้างนิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และจะมีการส่งเสริมธุรกิจท้องถิ่น และการจ้างงานในพื้นที่ทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

2) เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ ได้แก่ การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ เช่น การใช้แอปพลิเคชันเพื่อการบริหารจัดการบริการต่าง ๆ และการร่วมกันจัดโครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น โครงการด้านสุขภาพ การศึกษา และสิ่งแวดล้อม หรือการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน การวางแผนและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3) เกิดการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและองค์กร ได้แก่ การฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากรด้วยการจัดโปรแกรมฝึกอบรมและพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับบุคลากรในท้องถิ่นและภาคเอกชน และการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีการสร้างนวัตกรรมและการวิจัยพัฒนา ได้แก่ การร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาโครงการนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน และการสนับสนุนการสร้างนวัตกรรมและการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ

4) เกิดการเสริมสร้างความเชื่อมั่นและการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้แก่ การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมในโครงการและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้ จะมีการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นสำหรับการอยู่อาศัยและการทำงาน เป็นต้น

อภิปรายผล

ผลการวิจัยแบ่งการคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้เป็น 3 กรณีด้วยกัน ประกอบไปด้วย

1. ผลลัพธ์จากการให้อิสระทางการคลังท้องถิ่น จะส่งผลให้การกระจายอำนาจโดยให้อิสระทางการคลังท้องถิ่นจะสามารถสร้างความกินดีอยู่ดีของภาคประชาสังคมขึ้นอยู่กับ 2 กรณี ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการคลังในด้านการใช้จ่ายของภาครัฐ กับการกระจายอำนาจทางด้านการจัดเก็บภาษี โดยบ่งชี้ว่าการกระจายอำนาจสามารถเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะประเทศที่มีการเพิ่มการกระจายอำนาจทางภาษีอีกร้อยละ 10 นั้นสัมพันธ์กันกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.09 หรือในระยะยาวโดยมี GDP สูงขึ้นประมาณ ร้อยละ 1.75 ต่อหัว ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของจุติณัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ และจันทรานุช มหากาญจนะ (2564: 181) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจทางด้านการคลังและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย: การวิเคราะห์ข้ามจังหวัด โดยเป็นการศึกษาผลกระทบของการกระจายอำนาจ

ทางการคลังที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กำหนดหน่วยการวิเคราะห์ คือ จังหวัด และทำการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2553-2560 โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 76 จังหวัดทั่วประเทศ (ยกเว้นบึงกาฬ) ผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยตัวแปรการกระจายอำนาจทางการคลังรวมเงินอุดหนุน (FDG) ซึ่งพิจารณาจากภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองรวมกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเทียบกับรายได้ทั้งหมด มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2. ผลลัพธ์จากการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการทำงาน และเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารของฝ่ายการเมืองได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารเอง (separated personal system for each local authority) ในตำราของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์ (ม.ป.ป.: 7-11) ที่ให้อรรถาธิบายถึงรูปแบบนี้ไว้ว่า เป็นระบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างมากในการบริหารงานบุคคล ซึ่งรัฐหรือส่วนกลางไม่มีอำนาจในการโอนหรือสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารบุคคล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าทำงาน วิธีการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน กำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง และเงื่อนไขในการทำงานต่าง ๆ ได้โดยลำพัง นอกจากนี้ผลที่เกิดแก่ตัวข้าราชการเองจะมีอัตราการโยกย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่งน้อยกว่าเดิม เนื่องจากข้าราชการผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นคนในพื้นที่และมีความเข้าใจบริบทท้องถิ่นของตนเอง ส่งผลกระทบสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการได้อย่างต่อเนื่อง เป็นประโยชน์ต่อราชการและประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก สอดคล้องกับรายงานการสัมมนาวิชาการเรื่องลดความทับซ้อน-เพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้อิสระทางการคลัง หัวใจของการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญที่เปรมฤดี ชามพูนท (2564: ออนไลน์) ได้กล่าวในงานสัมมนาวิชาการในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลก ได้สะท้อนเสียงของคนทำงานท้องถิ่นอย่างน่าสนใจว่า เมื่อรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้ผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจท้องถิ่น และเปลี่ยนแปลงการเมืองท้องถิ่นชัดเจน อาทิ การบริหารงานบุคคล หรือระเบียบต่าง ๆ ก่อนข้างผ่านคลายให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจในพื้นที่มากขึ้น แต่ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอำนาจของท้องถิ่นค่อย ๆ ถูกดึงกลับไปอีกครั้ง และถูกรวบงำจากทางส่วนกลางมากขึ้น ส่งผลให้ตำแหน่งที่ทำงานในระดับท้องถิ่นหลาย ๆ ตำแหน่งถูกส่งมาจากรัฐบาลส่วนกลาง เช่น ปลัด หรือผู้อำนวยการต่าง ๆ อบต. เองไม่มีสิทธิในการเลือกบุคลากรมาปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งทำให้เห็นว่าการให้อิสระอย่างมากในการบริหารงานบุคคล เกิดเป็นช่องว่างระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำทางออกของปัญหานี้จึงควรให้ท้องถิ่นต้นสังกัดมีสิทธิในการคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงานด้วยตนเองจึงเหมาะสมกว่าการที่ได้บุคลากรที่ส่งมาจากการสอบสวนส่วนกลาง ย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นมากกว่า

3. ผลลัพธ์จากการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่ายระหว่างภาครัฐด้วยกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คาดว่าจะเกิดการประสานงานที่ดีขึ้น กล่าวคือ

การสร้างเครือข่ายจะช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีความราบรื่นมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น กอปรกับการบริการประชาชนที่ดีขึ้นจากการมีเครือข่ายจะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การให้บริการประชาชนมีคุณภาพและรวดเร็วขึ้น เท่าทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับวิรัชศักดิ์ เครือเทพ (2550: 13) ที่ให้ความหมายของการทำงานแบบเครือข่ายว่า หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานภาครัฐร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ หรือแม้กระทั่งองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรจะสามารถแก้ไขปัญหาหรือดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ร่วมกันโดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านี้มิได้เกิดขึ้นในลักษณะบังคับหรือการสั่งการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสมัยดั้งเดิมที่มองว่าหน่วยงานราชการจะมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะในด้านต่าง ๆ แต่เพียงลำพัง เพราะมีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีทรัพยากร และหรือมีอำนาจในการสั่งการ กระนั้นเมื่อบริบทแวดล้อมเปลี่ยนไปกระบวนทัศน์ใหม่จึงเข้ามาแทนที่ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้โดยกลไกภาครัฐแต่เพียงลำพังย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดหลายประการ ปัญหาที่มีขอบเขตเกินกว่าความรู้ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานราชการเพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง ผู้ปฏิบัติงานอาจขาดความเข้าใจที่แท้จริง และขาดการมองปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ขาดความใส่ใจ รวมไปถึงความรู้ ความเข้าใจ ท้ายที่สุดอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาโดยผ่านกลไกภาครัฐเพียงลำพังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และกลายเป็นจุดอ่อนหากการแก้ไขปัญหาสาธารณะเหล่านั้นต้องใช้วิธีการทำงานในมิติใหม่ที่แตกต่างไปจากการบริหารราชการในลักษณะเดิม

ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่ายินดีและเป็นจุดเริ่มต้นที่ถูกต้องทางของความพยายามในการกระจายความเป็นธรรมและความเท่าเทียม ถึงแม้จะยังพบปัญหาบางประการที่ยังเป็นตัวจุดรั้งการดำเนินงานและทำให้การทำงานของ อปท. ต้องหยุดชะงักลงไปบ้าง สิ่งที่รัฐบาลกลางจะต้องคำนึง คือ สมควรแก่เวลาในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือหน่วยงานที่พร้อมจะทุจริตคอร์รัปชันได้ตลอดเวลา และต้องคอยสอดส่อง ให้การอุ้มชูเปรียบเสมือน “เด็กน้อยรอรับขนมแจก” หรือราวกับพ่อแม่ดูแลบุตร รัฐบาลกลางได้สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ท้องถิ่นมากกว่า 20 ปีแล้ว จน อปท. สามารถพิสูจน์ได้ว่าสามารถทำให้ท้องถิ่นเจริญเติบโตและพัฒนาไปได้ไกลแล้ว การเร่งสร้างความเข้มแข็งในระดับต่อไปจะสร้างความยั่งยืนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม และกระจายทรัพยากรได้อย่างเป็นธรรม การสร้างความเข้มแข็งด้วยการให้อิสระในการบริหารจัดการการคลังย่อมเป็นวิธีการที่เหมาะสมและจะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ดีที่สุด

ข้อเสนอแนะ

1. ในเชิงนโยบายเมื่อผลที่ได้จากการวิจัยพบว่า แนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่าน 3 แนวนโยบาย ได้แก่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้วยการให้อิสระทางการคลังท้องถิ่น ให้อิสระทางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่ายระหว่าง

ภาครัฐด้วยกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คาดการณ์ได้ว่า ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นนั้นจะช่วยส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่ค่อนข้างสูงมาก คล่องตัว สามารถบริหารจัดการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างชัดเจน และเท่าทันสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาพร้อมสมัยได้ตอบโจทย์และมีความเหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง เป็นอย่างยิ่งตามภูมิสังคม ฉะนั้นงานวิจัยนี้จึงเสนอให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยควรเร่งส่งเสริมการกระจาย อำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการคลัง การบริหารงานบุคคล และการเสริมสร้างความเป็น หุ้นส่วน และเครือข่ายระหว่างภาครัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกับภาคเอกชนอย่างเอาใจจริงเอาใจ และให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนโดยการปรับปรุง และหรือแก้ไขกฎหมายใหม่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปีแล้วมา ถึงแม้จะมีการ แก้ไขเพิ่มเติม ทว่าเป็นเพียงรายละเอียดเท่านั้น ควรต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการมีอำนาจ เมื่อมีกฎหมายตราไว้อย่างชัดเจน

2. ในการวิจัยครั้งต่อไปในอนาคตเห็นควรลงพื้นที่เพื่อสำรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสบความสำเร็จ และถอดบทเรียนจากความสำเร็จในการบริหารงานเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ยึดเป็นแนวปฏิบัติเพื่อมุ่งเป้าหมายที่ประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และเสนอให้มีการ คาดการณ์ถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเพื่อให้ผลการวิจัย มีความสมบูรณ์ และมีคุณค่าในทางวิชาการมากยิ่งขึ้น

สรุป

จากการศึกษาการคาดการณ์ผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติรวมถึงศึกษาผลกระทบต่องานท้องถิ่น จากการประมวลผลที่ได้จัดการสนทนากลุ่ม ของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้ผู้วิจัยสามารถแบ่งการคาดการณ์ผลลัพธ์ ได้เป็น 3 กรณี 1) การคาดการณ์ผลลัพธ์จากการให้อิสระทางการคลังท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจ ทางการคลัง ได้แก่ ด้านการใช้จ่ายของภาครัฐกับการกระจายอำนาจทางด้านการจัดเก็บภาษียอมคาดการณ์ ได้ว่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงจะสามารถสร้าง ความกินดีอยู่ดีของภาคประชาสังคม เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะมีทางเลือกอย่างมากในการบริหารจัดการ ตามบริบทภูมิสังคม 2) การคาดการณ์ผลลัพธ์จากการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะเป็นการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารของฝ่ายการเมืองได้เป็นอย่างดี ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะสามารถตัดสินใจและดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ อย่างรวดเร็ว เท่าทันสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา องค์กรมีความตื่นตัว กอปรกับความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะ และในส่วนของข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น โดยในการบริหารงานบุคคลทั้งในการสรรหา คัดเลือก พัฒนาบุคลากร หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดกระบวนการที่เหมาะสมกับ ความต้องการของท้องถิ่นได้เอง รวมไปถึงการพัฒนากระบวนการประเมินผลการทำงานที่เหมาะสมกับลักษณะงาน

และบริบทของท้องถิ่นด้วยเช่นกัน และ 3) การคาดการณ์ผลลัพธ์จากการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่ายระหว่างภาครัฐด้วยกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คาดว่า จะเกิดการประสานงานที่ดีขึ้น กล่าวคือ การสร้างเครือข่ายจะช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงาน มีความราบรื่นมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ของภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น รูปแบบที่ชัดเจนที่สุดคือจะมีภาคีเครือข่าย ที่พร้อมทำงานในเชิงบูรณาการ ซึ่งในการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่มีความสำคัญมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้อีกต่อไป จึงถือเป็นต้นทุนความสำเร็จในการดำเนินงานสำหรับการบริหาร องค์กรในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์. (2563). ความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาการกำกับดูแลของรัฐ.

วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 18 (3), 5-16.

ฐิติณัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ และจันทราณัฐ มหากาญจนะ. (2564). การกระจายอำนาจทางด้านการคลังและ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย: การวิเคราะห์ข้ามจังหวัด. *Journal of Business, Innovation and Sustainability*, 16 (2), 80-195.

ประเวศ วะสี. (2562). *ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เปรมฤดี ชามพูนท. (2564). ลดความทับซ้อน-เพิ่มอำนาจการตัดสินใจ-ให้อิสระทางการคลัง หัวใจ

ของการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ. ค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2565, จาก

<https://www.the101.world/constitution-dialogue-decentralization/>

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2556). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษา โครงสร้าง ความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป”. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2559). *ปรัชญาสังคมศาสตร์: การอธิบายทางสังคม รากฐานสำหรับการวิจัย ทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: บางกอกบล๊อค.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา* (เล่ม 134). ตอนที่ 40 ก หน้า 1-90 (6 เมษายน)

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ซีโน ดีไซน์.

วุฒิสาร ตันไชย. (2562). *ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ. (2549). รายงานฉบับสมบูรณ์การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการทางสังคมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). หน่วยที่ 7 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ใน การเมืองการปกครองท้องถิ่น. (หน้า 7-1-7-37). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สันตฤกษ์ บุญช่วย. (2563). การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน: ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารการวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์), 13 (4), 141-169.

สันตฤกษ์ บุญช่วย. (2565). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืนว่าด้วยการประกอบสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นครปฐม: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.

Booth, L. (2019). **Social inequality** (2nd ed.). London: Sage.

Giordono, L. et al. (2019). Social policy perspectives on economic inequality in wealthy countries. **Policy Studies Journal**, 47 (S1), 96-118.

OECD. (2017). **Fiscal decentralisation and inclusive growth**. Paris: OECD Publishing.