

การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

The Politic in Policy Making Process of Pathumthani Provincial Administration Organization

นนท์ นัส วังษ์พานิชอักษร^{*}

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี วัตถุประสงค์เป็นการศึกษาว่า นโยบายของจังหวัด ถูกกำหนดขึ้นอย่างไร จากชนชั้นใด กลุ่มไหน มีวิธีการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร มีปัจจัยใดเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง รวมทั้งศึกษาว่ามีการเมืองระดับชาติเกี่ยวข้องอย่างไร มีกลุ่มใดบ้างและมีการรวมกลุ่มกันอย่างไร ส่งผลอย่างไรต่อกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบาย โดยใช้วิธีวิจัย คือ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ และการสังเกต

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1. การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดจากชนชั้นนำในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ การกำหนดนโยบายเพื่อการกระจายและจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างลงตัวจนเป็นที่พอใจกับทุกกลุ่ม

3. นักการเมืองระดับชาติได้เข้ามามีบทบาทต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่นมีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน

คำสำคัญ: การเมืองในกระบวนการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

Abstract

Studying of the politic in policy making process of Pathumthani Provincial Administration Organization have the objectives to study how the policy of Pathumthani Provincial administration Organization has stipulated from which ranks, which groups of society. How about the method and process to stipulated a policy? What factors are related with this matter? How many groups has stipulated it and how do they grouped together? How do there have any effects

^{*} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

to the decision policy process? On this regards, researching by studied from relevant documents, interviewing and observation

The studied results can summarized as follows:

1. A policy process of Pathumthani Provincial Administration Organization has stipulated by the elites in the Provincial Administration Organization. Which are the Administration and the Legislation of the Provincial Administration Organization.

2. The policy of Provincial Administration Organization are to distribute and to allot benefits to members of assembly of Provincial Administration Organization as equivalent and satisfaction to the stakeholders.

3. The nation politicians has become a role the part of Provincial Administration Organization. Due to the votes and benefits of the nation politicians and the local politicians are overlap and they do a favor with each other.

Keywords: Politic in Policy, Provincial Administration Organization

บทนำ

ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีความสำนึกในการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งอันจะเป็นผลสะท้อนต่อความเจริญ และความมั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติบนฐานคติที่ว่า การสร้างสรรค์ความเจริญในสิ่งใดจะต้องพัฒนาจากพื้นฐานที่มีการวางรากฐานที่มั่นคง จึงจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญนั้นให้มั่นคงถาวรไปสู่ระดับยอดได้ ดังนั้นวิจัยฉบับนี้จะนำเสนอในรูปแบบของการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีโดยเริ่มจากกระบวนการกำหนดนโยบายต่างใน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นจุดเริ่มต้น และเรื่องการศึกษาปฏิสัมพันธ์การจัดสรรกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และที่มาของการบริหารระบบราชการไทยนั้นมีลักษณะเป็นการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน (Big and Complex Organization) หรือมีลักษณะเป็นการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน หรือการบริหารงานแบบ “ระบบราชการ” ซึ่งมีลักษณะของการแบ่งงานกันทำ การจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชา การยึดกฎและระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และยังมีการจัดระเบียบการบริหารราชการไทยออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนที่สอง คือ ส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และส่วนที่สาม คือ ส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล และการปกครองท้องถิ่นพิเศษอันได้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ประเทศไทยมีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียวแล้วแบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 ส่วน ดังที่กล่าวไปแล้วแต่ถ้าเป็นประเทศอเมริกา จะมีแค่ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้ง 2 รัฐบาล ทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งลักษณะการกระจายอำนาจ กับการบริหารจัดการความเป็นอิสระค่อนข้างแตกต่างกันเนื่องจากอเมริกานั้นไม่มีส่วนภูมิภาคและมีรัฐบาลเป็นของท้องถิ่นเองด้วย แต่อย่างไรก็ตามในระบอบประชาธิปไตยนั้นเราเน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจเหมือนกันซึ่งบทบาทที่สำคัญในปัจจุบันจะพิจารณาโดยดูจากความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ยิ่งท้องถิ่นเข้มแข็งชุมชนก็จะเข้มแข็ง โดยในที่นี้จะพิจารณาการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เป็นกรณีศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในกระบวนการ

นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เพื่อเป็นกรณีศึกษา ผู้ศึกษาได้วางวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้เพื่อศึกษาถึงการเมืองในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

สมมติฐานของการวิจัย

กระบวนการในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี นับตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) 2546 นั้นถูกกำหนดขึ้นโดยชนชั้นนำเท่านั้น ส่วนประชาชนมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย 2. กระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เป็นเรื่องของการต่อรองอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์การกระจายและจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างลงตัวเป็นที่พอใจทุกกลุ่ม

ขอบเขตของการวิจัย

ในเรื่องการศึกษากระบวนการในการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มชนชั้นนำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) 2546 รวมถึงศึกษาการรวมกลุ่มการต่อรองการเรียกร้องผลักดัน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เพื่อเป็นกรณีศึกษา และได้ขยายขอบเขตไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติกับกลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีลักษณะการวิจัยในเชิงคุณภาพซึ่งการศึกษาค้นคว้านี้จะใช้การศึกษาวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่

1. กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่ง เช่น รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เป็นต้น

2. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานเขียนทางวิชาการ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งแบบสัมภาษณ์รายบุคคลและกลุ่ม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ว่านโยบายถูกกำหนดขึ้นมาจากชนชั้นใดกลุ่มใด มีวิธีการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร

2. ทำให้ทราบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการเมืองระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอย่างไร รวมกลุ่มสัมพันธ์อย่างไร

3. นำผลมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงรูปแบบท้องถิ่น ให้เหมาะสมในอนาคต

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาถึงข้อเท็จจริงภายหลังการลงไปเก็บข้อมูลในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเมืองในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี โดยผู้ศึกษาได้ตั้งสมมุติฐานสำหรับงานวิจัยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาไว้ว่า

ประการที่หนึ่ง กระบวนการในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นับตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 นั้นถูกกำหนดขึ้นโดยชนชั้นนำเท่านั้น ส่วนประชาชนมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ประการที่สอง กระบวนการกำหนดนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นเรื่องของการต่อรองอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งการกระจายและจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างลงตัวให้เป็นที่พอใจกับทุกกลุ่มจากการตั้งสมมุติฐาน ผู้ศึกษาสามารถสรุปประเด็นต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีนั้นเกิดจากปัจจัย 2 ปัจจัย ผู้ศึกษาได้สรุปในประเด็นสำคัญ สำคัญ ไว่ดังนี้ กล่าวคือ

ปัจจัยแรก ในเชิงโครงสร้างหน้าที่

ในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี จำเป็นต้องอยู่ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

1. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2546
2. พระราชบัญญัติองค์การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีถ้าเลยขอบเขตของอำนาจดังกล่าวแล้วนั้นนโยบายก็ต้องถูกยกเลิกไปนอกจากนี้ ในการกำหนดนโยบายยังต้องสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาล รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์จังหวัดอีกด้วย เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาจังหวัดไปในทิศทางที่ไม่สวนทางกัน

ปัจจัยที่สอง ในเชิงการเมือง

การกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในเรื่องร่างข้อบัญญัติงบประมาณเกิดจากการใช้อิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารนั้นมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนา

และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของท้องถิ่น รวมถึงโครงการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน แต่สิ่งที่พบในทางความเป็นจริงนั้นกลับไม่มีความเด็ดขาดอย่างแท้จริงตามกฎหมายที่ระบุไว้ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายบริหารใช้วิธีการเดิม คือให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาแบ่งสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น โดยใช้เหตุผลแบบเดิม ๆ คือ เพื่อความสะดวกในการบริหารและลดความขัดแย้ง ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้เติบโต ไม่ได้เป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 ดังนั้น การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีจึงเป็นการตัดสินใจของผู้นำ โดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

และในขณะเดียวกันการจัดงบประมาณสำหรับพัฒนาท้องถิ่นให้กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเกณฑ์ซึ่งสิ่งเหล่านี้นั้นเป็นกระบวนการที่ช่วยลดความรุนแรงทางการเมืองในการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลุ่มต่าง ๆ และฝ่ายบริหารก็คัดค้านหลักการกับมาตรฐานในการแบ่งสรรที่เป็นธรรมและได้รับการยอมรับเท่ากับเป็นหลักประกันว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน ทุกกลุ่มจะได้รับงบประมาณในจำนวนที่แน่นอนในประเด็นนี้จะทำให้ปัญหาเรื่องการแข่งขันเพื่อแย่งชิงงบประมาณการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีนั้นแทบจะไม่มีที่ขัดแย้งที่มากนัก เพราะฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาได้มีการประชุมเพื่อกำหนดกติกา และแนวทางปฏิบัติในเรื่องการจัดทำงบประมาณก่อนเข้าประชุมสภาโดยจะส่งผลให้การประชุมสภาเพื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายผ่านไปด้วยดีโดยไม่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี จากที่กล่าวมานั้นได้ชี้และ

สะท้อนผลโดยพบว่านโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีได้ถูกกำหนดขึ้นจากชนชั้นนำที่เข้ามามีบทบาทในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้บริหาร รวมถึงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พยายามเจรจาต่อรองเพื่อเรียกร้องของประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นจากผู้บริหาร ดังนั้น ในภาคส่วนของพลังการผลิตที่มาจากภาคประชาชนนั้นยังไม่ค่อยได้รับความสนใจจากผู้ผู้นำเท่าที่ควร

การอภิปรายผลทางทฤษฎี

การศึกษาเรื่องการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี มีข้อค้นพบทางการศึกษาที่น่าสนใจและสอดคล้องกับกรอบการศึกษาเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของ Henry (1995: 296) และของทศพร สิริสัมพันธ์ในปี 2535 โดยให้คำอธิบายที่ชัดเจน โดยผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (Compromising) ระหว่างความต้องการที่แตกต่างกัน ระหว่างกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ในสภาพการณ์เช่นนี้นักการเมืองจะพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสี่ยงข้ามมาก เพื่อให้การประนีประนอมประสบผลสำเร็จโดยง่าย จากการศึกษาขั้นนี้ได้มีการชี้ให้เห็นว่า ในการจัดทำนโยบายจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการประนีประนอมและการต่อรองทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองทั้งสองกลุ่มโดยการจัดทำนโยบายงบประมาณนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็นการตอบสนองทางการเมืองมากกว่าการจัดทำนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แม้ว่าภายในระบอบประชาธิปไตยจะมีการกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย แต่ในสังคมกำลังพัฒนา เช่นประเทศไทยในอดีตและในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นเพียงหลักการที่กำหนดได้แต่ในนามธรรมเท่านั้น ซึ่งใน

หลักความเป็นจริงทางด้านการปฏิบัติยังไม่เคยนำไปสู่การตอบสนองที่แท้จริง

ประกอบกับภาพกรอบแนวความคิดระบบติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้สรุปไปในบทนี้นั้น จากแผนภาพข้างต้น Cheema และ Rondinelli (1983: 25) ในอธิบายในบทบาทและองค์ประกอบตามความเข้าใจในเงื่อนไขสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแผนการกระจายอำนาจ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบรรลุความสำเร็จของแผนงาน โดยเฉพาะอิทธิพลของปัจจัยสภาพแวดล้อม อาจมีลักษณะเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือขัดขวางความสำเร็จของแผนงานก็ได้ปัจจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมที่สำคัญประกอบด้วยรูปแบบทางการเมือง โครงสร้างการกำหนดนโยบาย ข้อจำกัดทางทรัพยากร ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ผลประโยชน์ของแผนงานต่อองค์กร และความพอเพียงของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ความเชื่อมโยงระหว่างองค์กร และการจัดการเชิงบูรณาการ

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะท้องถิ่นอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์และการเมืองแบบเครือญาติ ทำให้เห็นชัดเจนว่ากระบวนการสร้าง การจรรโลงประชาธิปไตยโดยผ่านกระบวนการของอำนาจนั้นหรือที่เราเรียกกันว่า กระจายอำนาจ เป็นเพียงการย้ายอำนาจจากระบบราชการผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายที่ถูกครอบงำจากข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เคลื่อนเข้ามาสู่ชนชั้นนำอีกกลุ่มหนึ่งเท่านั้นเองซึ่งเท่ากับว่าไม่ได้มีประโยชน์อะไรต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อะไรที่ อบจ.กระทำให้กับประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นอาจจะไม่ต้องการก็เป็นได้ เพราะไม่ได้เน้นที่ศูนย์กลางคือประชาชนอย่างจริงจัง

ปัญหา

ปัญหาที่ผ่านมานั้น การกระจายอำนาจประสบกับอุปสรรค ได้แก่

1. รัฐไม่สามารถจะแบ่งสัดส่วนรายได้ให้ท้องถิ่นได้ถึง 35% ตามที่เคยตั้งเป้าไว้ ปัจจุบันรัฐบาลกลางแบ่งรายได้แก่ท้องถิ่นเพียง 25% เท่านั้น แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เดินขบวนเรียกร้องจนได้มา 28 %

2. รัฐบาลกลางยังไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะทุกอย่างให้แก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมาก แต่จะถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับงบประมาณเล็กๆ เช่น เรื่องเบี้ยยังชีพ เรื่องนมโรงเรียน เป็นต้น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ แต่เรื่องนี้ไม่ใช่ข้ออ้างในการไม่กระจายอำนาจ เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการดูแลช่วยเหลือและพัฒนาท้องถิ่นอยู่แล้ว

4. ทศนคติและค่านิยมของข้าราชการที่อยู่กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดีกว่า สูงกว่า สังกัดในท้องถิ่น

5. ท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองเพียงพอ เรื่องนี้จะแก้ได้ด้วยการใช้ระบบภาษีทรัพย์สิน โดยให้ท้องถิ่นเก็บเป็นรายได้ แต่มีอุปสรรคมากมาย เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือผู้มีที่ดินมาก เช่น นักการเมืองทั้งในระดับชาติและในท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการกระจายอำนาจในปัจจุบันจะมีข้อดีบ้างข้อเสียบ้าง โดยจัดในรูปแบบของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังถือว่าข้อดีมากกว่า อันเนื่องมาจากการเป็นการบริหารการปกครองบนพื้นฐานที่ประชาชนสามารถเลือกผู้ปกครองได้เอง สิ่งสำคัญที่ประชาชนควรทำคือควรถาถามนักการเมืองและพรรคการเมืองว่ามีนโยบายเกี่ยวกับการกระจาย

อำนาจอย่างไรและชักชวนให้ประชาชนในทุกภาคส่วนเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในการปฏิรูปประเทศนั้น ประชาชนต้องมีความเข้าใจการถ่ายโอนภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ทำให้เมื่อมีปัญหาแล้วจะได้ทราบว่า มีใครบ้างที่รับผิดชอบและควรมีการถ่ายโอนให้เหมาะสมกับท้องที่ที่แตกต่างกัน

ในตำนานวิจัยชิ้นนี้ได้มีการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดผ่านแนวทางการศึกษาจากกระบวนการกำหนดนโยบายโดยมุ่งเน้นที่ตัวแบบชนชั้นนำซึ่งสรุปผลได้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดยังคงยึดโยงกับการตัดสินใจของผู้ผ่านการเจรจา ต่อรอง ประนีประนอม กลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ การดึงผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องการสร้างระบบอุปถัมภ์ที่เกี่ยวพันกับการสร้างหรือกำหนดนโยบายโดยอาศัยพวกพ้องหรือกลุ่มก้อนชนชั้นนำ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นข้อจำกัดที่ทำให้การกำหนดนโยบายขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาหรือความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชน เราจึงต้องเร่งสร้างความเข้มแข็งจากภาคประชาชน การร่วมกันตรวจสอบร่วมสร้างพลังในการตัดสินใจเชิงนโยบายจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของจังหวัด และที่สำคัญการติดตามประเมินผลคือติดตามกันเองมีหน่วยงานตรวจสอบกันเองโดยประชาชนส่วนใหญ่หรือจะมีสภาประชาชนขึ้นในท้องถิ่นก็ตามโดยจะทำหน้าที่กันอย่างสม่ำเสมอทุกโครงการและทุกนโยบายไม่ปล่อยให้ผู้นำหรือผู้แทนกระทำการอย่างโดดเดี่ยวและนำผลมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงรูปแบบท้องถิ่นให้เหมาะสมในอนาคต

บรรณานุกรม

- กมล ทองธรรมชาติ และสมบุญ สุชาภูมิ. (2537). **องค์การบริหารส่วนจังหวัดสถานภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข**. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง. (2547). **การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จริญญา เรืองไทย. เลขานุการ (หน้าห้อง) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี. สัมภาษณ์, 2555-2556.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). **การเมืองการบริหาร**. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- แซม เอเจอร์. ไชยวัฒน์ คำชู. ผู้แปล. (2525). **ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ: น้าฝน.
- ดิน ปรชัญญฤทธิ์. (2528). **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2536). **เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 314603**. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2551). “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” ในรัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับพิเศษ น. 81-126.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2523). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2535). **วิชาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
- พระวรภักดีพินุลย์. (2500). **คำบรรยายกฎหมายปกครองท้องถิ่น**. พระนคร: ไทยพิมพ์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- वलันต์ เหลืองประเสริฐ. (2547). **โครงสร้างทางอำนาจและการเมืองท้องถิ่น: ข้อเสนอแนะจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออก**. กรุงเทพฯ: จรัสสินทรวงศ์การพิมพ์.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2538). **นโยบายสาธารณะ**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2542). **การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). **การเลือกตั้งนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทางตรง: นัยยะต่ออนาคตท้องถิ่นไทย**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- Allen, Hebert J. B. (1990). **Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters**. The Hague: International Union of Local Authorities.

- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr. (1966). **Comparative Politics : A Developmental Approach**. Boston : Little, Brown and Company.
- Anderson James E. (1990). **Public policy making : An introduction**. Boston: Houghton Mifflin company.
- Elcock, Howard, (1986). **Local Government: Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities**. (Second edition), Bungay, Suffolk: Methuen.
- Keller, Lawrence F. and Perry, David C. (1991). **"The Structures of Government"**. In **Richard D. Bingham et al**. Managing Local Government: Public Administration in Practice. Newbury Park, London and New Delhi: Sage Publications.
- Leach and Stewart, (1992). **Local Government: Its Role and Function**. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Norton, Alan. (1994). **International Handbook of Local and Regional Government**. Vermont: Edward Elgar.
- Syee, Anwar. (1965). **The political Theory of American Local Government**. New York: Random House.
- Thomas R.Dye. (1965). **Understanding Public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-hall.