

ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น:  
กรณีศึกษา 4 พื้นที่ในจังหวัดสมุทรปราการ

Achievement of Decentralization Policy on Local Public Services:  
A Case Study of Four Areas in Samutprakarn Province

แสน บานแย้ม

Saen Banyaeem

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University

**บทคัดย่อ**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่นเกิดผลสัมฤทธิ์ (3) เพื่อศึกษา กลไกและแนวทางในอนาคตในการกระจายอำนาจที่จะทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ

ผลการวิจัยพบว่า (a) ผลจากนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น ทำให้ ประชาชนในท้องถิ่น ได้รับบริการสาธารณะที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น (b) อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นเองก็ยังไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างเต็ม ประสิทธิภาพ เนื่องจากติดปัญหาในเชิงอำนาจการบริหารจัดการที่ยังไม่ได้รับอิสระอย่างแท้จริง ทั้งในด้านข้อกฎหมาย งบประมาณ และโครงสร้างของระบบบริหารที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ มีสายการบังคับบัญชา ซับซ้อนหลายชั้น บริการสาธารณะบางอย่างจึงเกิดความล่าช้า ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงกับประชาชนในท้องถิ่นที่จะ ได้รับบริการสาธารณะท้องถิ่นล่าช้าตามไปด้วย (c) ปัจจัยด้านบวกที่ช่วยส่งเสริมให้นโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการ สาธารณะท้องถิ่นเกิดผลสัมฤทธิ์ คือ (1) อปท. มีผู้บริหารที่มีภาวะความเป็นผู้นำสูง บุคลากรในองค์กรมีความรู้ความสามารถ และมีความรับผิดชอบ (2) อปท. มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ (3) อปท. มีการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ให้กับภายในองค์กรระหว่างบุคลากรด้วยกันเอง (4) การบริหารงาน ของ อปท. มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก (5) อปท. มีความคล่องตัวในการแปลงวิสัยทัศน์ นโยบาย และ ยุทธศาสตร์ขององค์กรมาสู่การปฏิบัติงานอย่างแท้จริง (d) ปัจจัยด้านลบที่เป็นอุปสรรคต่อผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจาย อำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น คือ (1) เรื่องงบประมาณที่รัฐจัดสรรเพื่อสนับสนุนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอกับความ ต้องการ เช่น งบประมาณที่ อปท. ได้รับจัดสรรจากรัฐเมื่อเทียบกับขนาดของเมืองรวมถึงจำนวนประชากรแล้วยังไม่สอดคล้อง กับความเป็นจริง (2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน (3) การติดต่อกับส่วนกลางเกิดความล่าช้า เนื่องจากติดปัญหาด้านระบบการบริหารที่มีความซับซ้อน (e) สำหรับกลไกและแนวทางในอนาคตในการกระจายอำนาจที่จะ ทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ได้แก่ (1) เสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการ พัฒนาศักยภาพผู้นำท้องถิ่น และทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ให้มีความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะที่ดีให้กับประชาชน (2) สร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น (3) ให้ความรู้ในเรื่องของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการ สาธารณะกับประชาชนในท้องถิ่น

**คำสำคัญ:** ผลสัมฤทธิ์, นโยบายกระจายอำนาจ, บริการสาธารณะท้องถิ่น

**Abstract**

The purpose of this research was to (1) study the achievement of decentralization policy on local public services (2) to study the factors that resulted in the decentralization policy regarding local public services resulting in (3) to study mechanisms and future approaches to decentralization that will enable people to receive quality public services

The results showed that (a) the result of the decentralization policy on local public services, causing local people to receive public services that improve their quality of life (b) However Local people still cannot provide public services at full capacity. Because of the problem of power management that has not been truly independent Both in terms of law, budget, and the structure of the administration system that focuses on centralizing power rather than decentralization There are many complex command lines. Some public services are delayed. Which caused a direct impact on local people to receive local public services as well as delayed (c) Positive factors that contribute to the decentralization policy regarding local public services resulting in achievement (1) The Ministry of Public Health has executives with high leadership. Personnel in the organization are knowledgeable, competent and responsible. (2) The Office of Local Administration has established a vision, mission, and strategy for local development in a systematic way. The organization between personnel themselves (4) The administration of the government has open to listen to external opinions. (5) The government has the flexibility to convert vision, policies and strategies. To the organization to truly work (d) The negative factors that hinder the achievement of decentralization policy on local public services are: (1) The government budget allocated for local support is not enough to meet the needs, such as the budget allocated by the government. The state, compared to the size of the city, including the population, is still inconsistent with the reality. (2) The authority of the local government organization is still unclear. Jane (3) Communicating with the central delays due to problems with complex administrative systems (e) for the trigger and future ways of decentralization that will allow people to receive quality public services, including (1) Strengthen the capacity of local administrative organizations by developing local leaders' potential And local human resources (2) Create a network of participation by local people. (3) Provide knowledge on the policy of decentralization of public services to local people.

**Keywords:** achievement, decentralization policy, local public service

Received: 2019-05-15

Revised: 2019-06-25

Accepted: 2019-07-27

## บทนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นประเด็นที่ได้รับการศึกษาและกล่าวถึงมานานหลายสิบปี เป็นฐานรากของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในฐานะที่เป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง อันเป็นไปตามหลักการที่ว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (ประธาน สุวรรณมงคล, 2557, หน้า คำนำ) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหาร

ท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตัวเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (Daniel Wit, 1967, PP. 101-103 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม 2552, หน้า 28) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ดังกล่าวเป็นเรื่องของหลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตาม

สมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมือง และการบริหารเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะ กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, หน้า 36)

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย กระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบาย กระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น เกิดผลสัมฤทธิ์
3. เพื่อศึกษากลไกและแนวทางในอนาคต ในการกระจายอำนาจที่จะทำให้ประชาชนได้รับ บริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ

### การทบทวนวรรณกรรม

จุมพล นิมิตพานิช (2541) เรื่อง “การ กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2535- 2539” พบว่า

**ประการแรก** วิสัยทัศน์การมองการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลชุดต่าง ๆ มีความแตกต่างกันและขาดความชัดเจน บางรัฐบาล เน้นที่รูปแบบโครงสร้างของการจัดการปกครอง ท้องถิ่น บางรัฐบาลให้ความสำคัญกับการขยายการ จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น บางรัฐบาลเน้นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการ บริหารงาน ในขณะที่หลายรัฐบาลให้ความสำคัญ กับการให้มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ทุกระดับ นอกจากนี้นโยบายของรัฐบาลด้านนี้ยัง กว้างจนขาดความชัดเจนในจุดเน้นที่จะดำเนินการ เมื่อจุดมุ่งหมายและสิ่งที่จะดำเนินการขาดความ ชัดเจนแล้ว การจะหวังให้นโยบายของรัฐบาลด้าน การกระจายอำนาจสัมฤทธิ์ผลจึงเป็นไปได้ยาก

**ประการที่สอง** พรรคการเมืองที่จัดตั้ง รัฐบาลขาดการเตรียมพร้อมล่วงหน้าทั้งแนวคิด และยุทธศาสตร์ในการที่จะแปลงนโยบายของตน ไปสู่การปฏิบัติ อันเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องถึงความ

อ่อนแอของระบบพรรคการเมืองไทยที่ทำให้ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศไม่มีแนวทางที่ ชัดเจนในการดำเนินการตามนโยบายที่แถลง และ หมดเวลาไปกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า จนเป็น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลที่เข้ามา บริหารประเทศตกอยู่ภายใต้กรอบความคิดตาม ข้อเสนอของฝ่ายข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจของ รัฐบาลไม่อาจบังเกิดผลได้จริง

**ประการที่สาม** การขาดความต่อเนื่องของ รัฐบาล เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาการบริหาร ประเทศของรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง แล้วจะพบว่า มีระยะเวลาที่สั้นเฉลี่ยเพียงปีเศษซึ่ง ไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้มีการแปลงนโยบายไปสู่ การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้อย่างจริงจัง ประกอบ กับรัฐบาลที่เข้ามาใหม่ก็มักจะมีแนวนโยบายที่ แตกต่างกันออกไปทำให้ขาดความต่อเนื่อง

**ประการที่สี่** การต่อต้านจากกลุ่ม ข้าราชการบางกลุ่มโดยเฉพาะในระดับสูงของ หน่วยราชการบางหน่วยงาน ส่วนหนึ่งเป็นความ ห่วงใยอย่างแท้จริงเพราะได้พิจารณาจาก ปραกฏการณ์การซื้อเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้ง หลายครั้งที่ผ่านมานักเลือกตั้งทั้งหลายที่ทุ่มเท ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อชนะการเลือกตั้ง และ เข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศ แต่อีกส่วน หนึ่งเป็นเพราะไม่ต้องการสูญเสียอำนาจที่เคยมีมา ช้านาน และมองการกระจายอำนาจเป็นสิ่งคุกคาม ผลประโยชน์ของตนจึงอ้างเหตุผลความไม่พร้อม ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การซื้อเสียงในการ เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และความมั่นคงของ ประเทศเป็นเหตุผลหลักในการที่ไม่อาจกระจาย อำนาจได้โดยเร็วหรือให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากได้

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ใช้การสัมภาษณ์ เจาะลึก (In-Depth Interview) และ ใช้ข้อมูลจาก การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การวิจัยครั้งนี้

เป็นการวิจัยแบบพรรณนาความและวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัยคือเป็นการวิจัยเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่นในสถานการณ์จริงตลอดจนบริบทแวดล้อมทั่วไปที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกบุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่

กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นกลุ่มบุคคลของส่วนราชการ นายกเทศมนตรีเทศบาล, ปลัดเทศบาล, ประธานสภาเทศบาล, นายกองค้การบริหารส่วนตำบล, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในครั้งนี้เป็นผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานต่าง ๆ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การจัดการกลุ่มข้อมูล (Categorization) และการตีความ หลังจากนั้นนำมาเรียบเรียงและนำเสนอเป็นรายงานวิจัย

### หน่วยในการวิเคราะห์

หน่วยในการวิเคราะห์หมายถึงบุคคล, กลุ่มบุคคล, สถาบันหรือหน่วยงานที่ผู้วิจัยมุ่งจะศึกษาผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยผู้วิจัยเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 4 แห่งดังต่อไปนี้

1. เทศบาลนครสมุทรปราการ
2. เทศบาลตำบลบางพลี
3. องค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่
4. องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่

### กลุ่มบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. นายยกเทศมนตรีเทศบาล 2 ท่าน
2. ปลัดเทศบาล 2 ท่าน
3. ประธานสภาเทศบาล 2 ท่าน

4. นายกองค้การบริหารส่วนตำบล 2 ท่าน
5. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 2 ท่าน
6. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 ท่าน
7. ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 10 ท่าน

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลจากนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่นทำให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นเองก็ยังไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเนื่องจากติดปัญหาในเชิงอำนาจการบริหารจัดการที่ยังไม่ได้รับอิสระอย่างแท้จริง ทั้งในด้านข้อกฎหมาย งบประมาณ และโครงสร้างของระบบบริหารที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ มีสายการบังคับบัญชาซับซ้อนหลายชั้น บริการสาธารณะบางอย่างจึงเกิดความล่าช้า ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงกับประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับบริการสาธารณะท้องถิ่นล่าช้าตามไปด้วย

### ปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น

#### ปัจจัยด้านบวก

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มีภาวะความเป็นผู้นำสูง บุคลากรในองค์กรมีความรู้ความสามารถและมีความรับผิดชอบ กล้าคิด กล้าเปลี่ยนแปลง กล้ารับผิดชอบในการตัดสินใจในการดำเนินงาน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน กระตือรือร้น ใฝ่เรียนรู้ คิดเร็ว ทำเร็ว และมีความคิดริเริ่มในโครงการใหม่ ๆ หรือนวัตกรรมเสมอ โดยนำความรู้และประสบการณ์มาประยุกต์ใช้กับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้บริหารยังต้องมีทัศนคติที่เปิดกว้าง รับรู้รับฟังสิ่งใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา

ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความเสียสละ และอุทิศตนในการทำงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบโดยการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีทิศทางในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่องค์กร โดยการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีทิศทางในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขร่วมกัน ทั้งนี้ได้คำนึงถึง สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์นอกจากนั้นแล้วยังต้องคำนึงถึง ยุทธศาสตร์และเป้าหมายของการดำเนินงานของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับที่สูงกว่า

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ให้กันภายในองค์กรระหว่างบุคลากรด้วยกันเอง ผู้บริหารขององค์กรทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถโดยผู้บริหารได้นำเอาพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์เชิงธุรกิจมาประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์กร รวมทั้งมีแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระมุ่งสู่การรับใช้ประชาชน มาถ่ายทอดความรู้และมุมมองให้แก่บุคลากรในองค์กร เพื่อให้ทุกคนมีความรู้และมุมมองในการดำเนินงานเปิดกว้างและไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพการทำงานให้แก่บุคลากร

4. การบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก ในการพัฒนาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก ได้แก่ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ

เฉพาะด้าน เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความรู้ความสามารถให้แก่บุคลากรภายในองค์กรและเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานและโครงการ เช่น การตั้งสภาที่ปรึกษารวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานและเสนอโครงการตรงตามความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจมากที่สุด นอกจากนั้นยังเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรภายนอก เช่น การจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้นำท้องถิ่น โดยมีวิทยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ความรู้และความร่วมมือในการดำเนินโครงการ รวมทั้งการศึกษาดูงานหรือโครงการที่ดีและประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรของตน

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการแปลงวิสัยทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์ขององค์กรมาสู่การปฏิบัติงานอย่างแท้จริง โดยการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อลดขั้นตอนในการทำงานให้สั้นลง ทั้งนี้ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือทิศทางการทำงาน ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องนำแผนและนโยบายลงสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร หากผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคในการทำงานร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเป็นประจำ

#### ปัจจัยด้านลบ

1. เรื่องงบประมาณที่รัฐจัดสรรเพื่อสนับสนุนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอกับความต้องการ เช่น งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรจากรัฐเมื่อเทียบกับขนาดของเมืองรวมถึงจำนวนประชากรแล้วยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

2. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการ

3. การติดต่อกับส่วนกลางเกิดความล่าช้า เนื่องจากติดปัญหาด้านระบบการบริหารที่มีความซับซ้อน

### กลไกและแนวทางในอนาคตในการกระจายอำนาจที่จะทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ประกอบไปด้วย

1. ต้องเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการพัฒนาศักยภาพผู้นำท้องถิ่น และทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ให้มีความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะที่ดีให้กับประชาชน ยึดหลักธรรมาภิบาลและปรับระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ความรับผิดชอบต่อชุมชน และมีความโปร่งใสมากขึ้นโดยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการวางแผนการทำงานและการบริการสาธารณะ รวมทั้งร่วมติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น

2. ต้องสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนต้องมีส่วนร่วม มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น รับรู้ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

3. ต้องให้ความรู้ในเรื่องของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะกับประชาชนในท้องถิ่น

### อภิปรายผล

**ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่นก็คือเรื่องของการบริหาร การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือ result based management (RBM) ซึ่งเป็นวิธีการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทำให้ผู้บริหารทราบผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง เป็นการควบคุมทิศทางการดำเนินงานให้มุ่งสู่วิสัยทัศน์ของหน่วยงาน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การเป็นหลักการปฏิบัติงานขององค์การมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2544ก, หน้า 12) ในการบริหารงานของ อปท. 4 พื้นที่ในจังหวัดสมุทรปราการที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร พบว่า ทุกพื้นที่ที่มีการบริหารงานด้านบริการสาธารณะท้องถิ่นที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก ข้อมูลบริการสาธารณะของ อปท. 4 พื้นที่ในจังหวัดสมุทรปราการที่ผู้วิจัยศึกษา แต่ละพื้นที่มีนโยบายด้านบริการสาธารณะ มีการวางแผนโครงการ มีการวางแผนการใช้งบประมาณและนำไปปฏิบัติจนเกิดผลผลิต (Outputs) และได้ผลลัพธ์ (Outcomes) “ผลผลิต (outputs) หมายถึง งาน บริการ หรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์พร้อมส่งมอบให้ประชาชนผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมโดยตรง ผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นตามมา ผลกระทบ หรือเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิต ผลลัพธ์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการและสาธารณชนผลสัมฤทธิ์ คือ งาน บริการ หรือกิจกรรมที่เกิดจากการทำงานได้ผลผลิต (outputs) ตามเป้าหมาย และเกิดผลลัพธ์ (outcomes) ตรงตามวัตถุประสงค์” (การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (พิมพ์ครั้งที่ 4, หน้า 12), โดย ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2544, กรุงเทพมหานคร)

**ปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่นเกิดผลสัมฤทธิ์** คุณลักษณะของนโยบาย คือ ต้องรู้ว่านโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดีหรือไม่ นโยบายที่ดีจะต้องให้ประโยชน์ต่อกับคนที่ควรได้รับประโยชน์ สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม มีการทดลองก่อน

นำไปปฏิบัติจริง ผลลัพธ์ของนโยบายต้องเป็นรูปธรรมและมีการควบคุมและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอและเมื่อนโยบายดีการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น วัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความชัดเจน มีมาตรฐาน มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนถูกต้อง ย่อมทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความมั่นใจในการปฏิบัติและมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น ความเป็นไปได้ทางการเมือง คือ นโยบายที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติถ้าได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชน กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในสังคม นักวิชาการ ชนชั้นนำ สื่อมวลชน จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น ความถูกต้องทางทฤษฎีและเทคโนโลยี ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องวิเคราะห์ให้ได้ว่านโยบายดังกล่าว กำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดตามทฤษฎีใด เช่น นโยบายเกิดจากการผลักดันของชนชั้นผู้นำที่มีอิทธิพลหรือเกิดจากการผลักดันของสถาบันต่าง ๆ หรือกลุ่มอิทธิพลใด การรู้ที่มาของนโยบายจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น ความเพียงพอของทรัพยากรงบประมาณ กำลังคน เครื่องมือ เครื่องจักร ที่ดิน ฯลฯ เพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงาน มีโครงสร้างที่เหมาะสม ผู้นำมีความสามารถ ใกล้ชิดกับผู้กำหนดนโยบาย ระบบสื่อสาร ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ทักษะคติของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ถ้าผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของหน่วยงานที่ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ จัดลำดับความสำคัญของแต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม มีเอกภาพในการตัดสินใจ ปลอดจากการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน (วรเดช จันทรศร 2548, หน้า 39-45)

**กลไกและแนวทางในอนาคตในการกระจายอำนาจที่จะทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่น ต้องวิเคราะห์หาจุดอ่อนจุดแข็ง (SWOT Analysis) ขององค์การ โดยการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์การ ทำให้บุคลากรในองค์การมีทิศทางในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่องค์กร โดยการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์การ ทำให้บุคลากรในองค์การมีทิศทางในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขร่วมกัน ทั้งนี้ได้คำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ นอกจากนี้แล้วยังคำนึงถึงยุทธศาสตร์และเป้าหมายของการดำเนินงานของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับที่สูงกว่า สร้างความรู้ ความเข้าใจและถ่ายทอดประสบการณ์ให้แก่บุคลากรในองค์การ ผู้บริหารขององค์การทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ โดยผู้บริหารได้นำเอาพื้นฐานความรู้และประสบการณ์เชิงธุรกิจมาประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์กร รวมทั้งมีแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระมุ่งสู่การใช้ประชาชน มาถ่ายทอดความรู้และมุมมองให้แก่บุคลากรในองค์การ เพื่อให้ทุกคนมีความรู้และมุมมองในการดำเนินงานเปิดกว้างและไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพการทำงานให้แก่บุคลากร ส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกัน ส่งเสริมการทำงานอย่างบูรณาการ โดยการทำงานร่วมกันระหว่างกอง/ฝ่ายต่าง ๆ หรือ ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด

**ข้อเสนอแนะ**

ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติ

1. ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการด้านบริการสาธารณสุข โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจและความร่วมมือจากประชาชน การที่จะทำให้ประชาชนสนใจและร่วมมือได้ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินโครงการ เพื่อให้ได้โครงการที่ประชาชนต้องการ และพึงพอใจมากที่สุด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการ หรือให้ประชาชนจัดทำโครงการเพื่อขอของบประมาณอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะเริ่มแรก ประชาชนอาจจะยังไม่มี ความรู้ความสามารถในการนำเสนอโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการเป็นที่เลี้ยงเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในการเขียนโครงการที่ถูกต้องตามระเบียบทางราชการ

3. ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแปลงวิสัยทัศน์นโยบาย และยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อนำมาสู่การปฏิบัติ

4. เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นโดยการจัดทำและดำเนินโครงการให้เป็นรูปธรรม เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

5. ต้องติดตามและประเมินผลโครงการในการดำเนินโครงการจะต้องมีการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน และเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

**ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ**

1. รัฐบาลควรปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลและ อบต.ขนาดเล็ก) มี

หน้าที่จัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภทเท่าที่ท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านี้จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

2. รัฐบาลควรปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน โดยรัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นเอกภาพ มีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบาย มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองในระดับชาติ

3. รัฐบาลควรขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากภาคส่วนต่าง ๆ ขนานใหญ่ เนื่องจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

**ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในครั้งต่อไป**

1. ในการทำวิจัยเกี่ยวกับนโยบายกระจายอำนาจด้านบริการสาธารณสุขท้องถิ่นครั้งต่อไป ควรมีการทำการวิจัยเรื่องการดำเนินการตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดูว่า พ.ร.บ. ดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของท้องถิ่น ตามนโยบายกระจายอำนาจ

2. เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ของนโยบายกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณสุขท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น ในการทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนโยบายกระจายอำนาจด้านบริการสาธารณสุขท้องถิ่นในครั้งต่อไป ควรมีการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อจะได้ทราบผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงที่ได้จากประชาชนโดยตรง เพราะประชาชนเท่านั้นที่ทราบดีว่าพวกเขาได้รับผลลัพธ์จากบริการสาธารณสุขท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการหรือไม่? อย่างไร?

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- จุมพล หนิมพานิช. (2547). *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง*.  
นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ทิพาชาติ เมฆสุวรรณค์. (2544). *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน  
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2557). *จากการปกครองท้องถิ่นสู่ธรรมาภิบาลในท้องถิ่น*. นนทบุรี: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรเดช จันทศร. (2548). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.