

แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาในช่วงรัฐบาล

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (พ.ศ. 2557 - 2561)

Reform Guidelines for Local Government Organization study During the
National Council for Peace and Order Government (NCPO) (2014-2018)

บุชิตา ไวทยานนท์

Buchita Vaidhayanond

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University, Thailand

Email: buchitayayah@gmail.com

Received: 2021-04-26; Revised: 2021-06-25; Accepted: 2021-06-26

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) 2) บทบาทของกลุ่มผลักดันทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) แนวทางการนำการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ไปใช้พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เจาะลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ คณะทำงานที่รัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบในการศึกษาและกำหนดแนวทางการปฏิรูปองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผลักดันทางการเมือง ตัวแทนฝ่ายบริหารท้องถิ่น การศึกษาวิจัยได้กระทำในช่วงปี 2557 - 2561 วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า การปฏิรูปประเทศด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการ ปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการขับเคลื่อนประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สถาปนาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เป็นหน่วยงานหลักในการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการกระจาย อำนาจและการปกครองท้องถิ่นใน 5 ด้าน คือ (1) ด้านการกระจายอำนาจ (2) ด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ การปกครองท้องถิ่น (3) ด้านการกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (4) ด้านการเงินการคลังท้องถิ่น และ (5) ด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยมีบทบาทของกลุ่มผลักดันทาง การเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นการสร้างฐานทางการเมือง รวมถึงอำนาจการต่อรองทางการเมือง

คำสำคัญ: การปฏิรูป, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กลุ่มผลประโยชน์, การกระจายอำนาจ

Abstract

The objectives of this research were to study: 1) the guidelines for the reform of local government organizations in the period of the National Council for Peace and Order (NCPO); 2) the roles of various political advocacy groups involved in the reform of local government organizations; and 3) the guidelines for presenting the reform of the local government organization in the government period of the National Council for Peace and Order (NCPO) is used to develop local government organizations. By using qualitative research methods, collecting data from research papers, and in-depth interviews. Key informants: namely a working group appointed by the government, the National Council for Peace and Order, is responsible for studying and setting guidelines for the reform of the local government.

The findings revealed that: the study of local government reform in the government of the National Council for Peace and Order (NCPO) has assigned the Local Government Reform Commission, the National Reform Council Local Government Commission, the National Legislative Assembly, and the National Steering Committee on Local Government. National Reform Steering Assembly is the main agency to study information related to the reform of decentralization and local governance in 5 aspects: (1) decentralization (2) the authority structure of local government (3) the governance. examine and public participation in local administration (4) local finance and (5) local personnel management. With the role of various political advocacy groups involved in the reform of the local government. To be used as a political base as well as political bargaining power.

Keywords: Reform, Local Government Organization, Interest Group, Decentralization

บทนำ

ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะการณ์ของความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองอย่างยาวนาน มีการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 มีการปลดเปลี่ยนหมุนเวียนขึ้นเป็นรัฐบาลหลายครั้งหลายหน เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างดุเดือด ขั้วอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศถูกแบ่งออกเป็น 2 ขั้วใหญ่ ๆ ทำให้การพัฒนาทางการเมืองหยุดชะงักกัน จากนั้นจึงเกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ขึ้น การเมืองดูเหมือนจะมีทิศทางเป็นไปได้ด้วยดี ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่บ้าง แต่กระนั้นขั้วอุดมการณ์ทางการเมืองที่แบ่งออกเป็น 2 ขั้วใหญ่ ๆ ก็ยังคงมีความคิดเห็นที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งขึ้นอีกเช่นเดิม ในห้วงเวลาที่ผ่านมา 2 ทศวรรษ ที่ผ่านมาของประเทศไทยอาจจะกล่าวได้ว่าเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัดกว่าทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา จากการมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ถูกขนานนามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่มีการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่แตกต่างจากสมัยก่อนที่เป็นระเบียบการปกครองตามหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization)



โดยหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) นั้น เป็นหลักการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไปดำเนินการปกครองตนเองและต้องมีการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง แต่ก็ต้องเป็นอิสระในการปกครองตนเองที่อยู่ภายใต้กฎหมายร่วมกัน เช่น ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ หรือในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

จากสภาพปัญหาและสาเหตุที่วิเคราะห์ข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการวิจัยเรื่องแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาในช่วงรัฐบาล คสช. (พ.ศ. 2557 - 2561) เพื่อทราบถึงแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ตลอดจนบทบาทของกลุ่มผลักดันทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และข้อเสนอแนะ ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยสามารถนำเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)
2. เพื่อศึกษาบทบาทของกลุ่มผลักดันทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาแนวทางการนำการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ไปใช้พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบอบราชการไทย

วรเดช จันทรศร (2540) ได้ให้ความหมายการปฏิรูประบอบราชการ หมายถึง การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการพัฒนาการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการบริหารและการบริการภาครัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม มีความสามารถในการให้บริการและพัฒนา และให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการปฏิรูปประเทศเป็นหนึ่งในเหตุผลสำคัญที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ

คสช. ใช้อำนาจทางทหารเข้ามากุมอำนาจบริหารประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ในยามที่ประเทศประสบปัญหาทางการเมืองจนไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ อีกทั้งมีปัญหาเชิงโครงสร้างมากมาย ทั้งการศึกษาที่ย่ำแย่คุณภาพ เศรษฐกิจฝืดเคือง และกฎหมายที่ล้าสมัยและขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง จนนำมาซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ขณะเดียวกันระบบราชการของไทยก็ขาดประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แม้ว่ารัฐบาลในอดีตจะพยายามสร้างกลไกการปฏิรูป แต่ก็ติดกับดักทางการเมืองจากการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย จนไม่สามารถขับเคลื่อนกลไกปฏิรูปประเทศให้ประสบความสำเร็จ คสช. จึงใช้โอกาสนี้เข้ามาวางกลไกการปฏิรูปประเทศ โดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และวางแนวทางการดำเนินงานให้หน่วยงานของรัฐต้องขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศให้เห็นผลเป็นรูปธรรม

ภายหลัง คสช. เข้ามาบริหารประเทศในช่วงแรก ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2558 ได้มีการจัดตั้ง “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” (สปช.) ขึ้นมาทำหน้าที่สภาที่ปรึกษาของรัฐบาล มีบทบาทสำคัญในการวางแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ 11 ด้าน อาทิ ด้านการเมือง ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย ด้านสื่อมวลชน ด้านการปกครองท้องถิ่น และด้านพลังงาน เป็นต้น หลัง สปช. หมดยวาระลง คสช. ได้ตั้ง “สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ” (สปท.) มารับช่วงต่อการปฏิรูปประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2558-2560 ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวทางการปฏิรูปประเทศของ สปช. ให้รัฐบาลดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม โดยนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและออกเป็นคำสั่งให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการ ส่วนเรื่องที่รัฐบาลดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมโดยการออกเป็นกฎหมายและคำสั่ง คสช. มีทั้งสิ้น 27 เรื่อง อาทิ การจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อเอาผิดกับข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ และเอกชนที่ร่วมกันทุจริต การปรับปรุงกฎหมายการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เพิ่มโทษป้องกันการแฮ็กข้อมูล การโพสต์ข้อมูลเท็จ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจัดระบบการศึกษาของชาติให้มีมาตรฐาน ทั้งในด้านหลักสูตรการเรียนการสอน จัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของเกษตรกร ให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกรผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ออกกฎหมายเว้นภาษีเงินได้แก่บริษัทที่รับผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปเข้าทำงาน นอกจากนี้ คสช. ยังแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การทำหน้าที่ของ สนช. เป็นไปตาม Road map ระยะที่สอง เพื่อที่จะนำประเทศไปสู่การเลือกตั้งและมีประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการมีความละเอียดอ่อนและเป็นเรื่องใหญ่ การจะปฏิรูประบบราชการให้ประสบผลสำเร็จ จะต้องปฏิรูปการเมือง หรือปฏิรูปประเด็นปัญหาของประเทศด้านอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กันด้วย โดยมุ่งเน้นขับเคลื่อนไปยังทุกส่วนราชการและพัฒนาระบบราชการให้เกิดความฉับไวและเกิดประโยชน์สูงสุด

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองหน่วยย่อยของประเทศนอกเหนือจากรัฐบาลกลาง เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตนให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างรวดเร็ว ตรงความต้องการและทั่วถึง ขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย โดยจุดเด่นของการปกครองท้องถิ่น คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง ผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จัก เข้าถึงได้ และยังรู้ปัญหาของประชาชนด้วย นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถ



ติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้นำและคณะทำงานได้อย่างใกล้ชิด สามารถรู้ได้เร็วถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งถ้าไม่สนองตามที่ต้องการประชาชนสามารถท้วงติงให้ปรับปรุงได้ มิฉะนั้นอาจไม่เลือกให้เข้ามาทำหน้าที่อีก (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560)

หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบหรือกระจายอำนาจการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยที่รัฐบาลกลางยังสงวนอำนาจบางประการไว้ในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรแต่ไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอธิปไตยของรัฐ โดยรัฐบาลเป็นผู้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัดและอำเภอ (สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2545) การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญและมีประโยชน์เป็นอย่างมาก เพราะหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแค่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น การแบ่งเบาระบบทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน

กลุ่มผลประโยชน์ คือ องค์กรใด ๆ ที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล แต่ก็ไม่ต้องการที่จะเข้าไปบริหารงานในรัฐบาลเสียเอง เมื่อการกระทำของกลุ่มผลประโยชน์ หรือการปฏิบัติการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ไปถึงระดับการเมือง คือ ระดับนโยบาย กลุ่มจะถูกเรียกว่าเป็น “กลุ่มผลักดัน” แกรแฮม วูดตัน (Wootton, 1978) นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มผลักดันมักใช้สลับหรือแทนกันได้ คล้ายกันกับ Bone & Ranney (1976) ที่กล่าวถึงความหมายของกลุ่มผลักดันว่า เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ตัดสินใจที่จะนำปัญหาของพวกเขาเหล่านั้น เข้าไปสู่รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มผลักดัน หรือกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองในทันที สอดคล้องกับ แอล ซีเกลอร์ (Zeigler, 1964) ได้อธิบายกลุ่มผลักดันว่า กลุ่มในรูปขององค์กรที่มุ่งหาอิทธิพลที่มีความเหนือกว่าในการตัดสินใจของรัฐบาล โดยไม่ได้ต้องการที่จะนำสมาชิกของกลุ่ม ไปทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาล

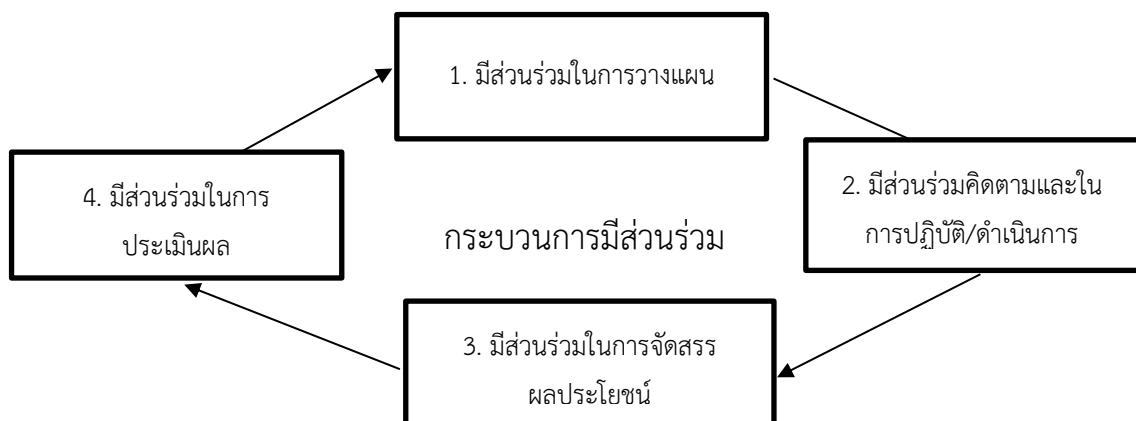
กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันมีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาล และพบว่าพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในประเทศไทยต่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองจะแฝงตัวอยู่ในพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่คอยทำหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ ในขณะเดียวกันก็พยายามปกป้องผลประโยชน์และรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองในพรรคการเมืองนั้น ๆ เช่น ต่อรองตำแหน่งทางการเมือง หากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดได้เป็นพรรครัฐบาล นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองและพรรคการเมืองยังเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เป็นตัวกลางในการรวบรวมความต้องการของประชาชน แล้วนำเสนอต่อรัฐบาล



แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

กระบวนการของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นพลวัต อาจแบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน (สถาบันพระปกเกล้า, 2547) คือ

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ การเข้าถึงเกี่ยวกับการวางแผนและร่วมวางแผนกิจกรรม
2. การปฏิบัติการ/ดำเนินการ ประกอบด้วย การเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ และการตัดสินใจ
3. การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์หรือผลของกิจกรรมหรือผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น
4. การติดตามประเมินผล เกี่ยวข้องกับการพยายามที่จะประเมินประสิทธิผล กิจกรรมต่าง ๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการต่อเนื่องต่อไป ประชาชนจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินกิจกรรม ซึ่งผลจากกระบวนการประเมินนี้ จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป รายละเอียดปรากฏดังภาพ 1



ภาพ 1 เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เรื่อง เทศบาล ,โดย สถาบันพระปกเกล้า, 2547

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ย่อมก่อให้เกิดการพึ่งตนเองได้ในที่สุด เนื่องจากเกิดการเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหา และสร้างความเจริญให้กับชุมชนหรือหมู่บ้านของตนผ่านกิจกรรมกระบวนการทำงานตามโครงการ โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการสะท้อนถึงความจริงใจของรัฐที่มีต่อการสนับสนุนให้ประชาชนมีเสรีภาพในการตัดสินใจ และกำหนดชะตากรรมของท้องถิ่นของตน เป็นช่องทางสะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ถูกต้องตรงประเด็น เป็นการสร้างฉันทามติร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ เนื่องจากเป็นการสร้างข้อตกลงที่จะเกิดจากการยอมรับร่วมกันภายในท้องถิ่น เป็นการสนับสนุนการพัฒนาความรักท้องถิ่น และความรับผิดชอบต่อสังคมให้เกิดขึ้นในพฤติกรรมของประชาชนในท้องถิ่น (อรรถัย กักผล, 2552) ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นเสมือนเวทีในการเรียนรู้ที่มีประโยชน์อย่างมาก



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประกอบด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ 2 รูปแบบ ดังนี้ (1) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และข้อมูลจากเทคโนโลยีสารสนเทศ (2) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูล จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) โดยกระบวนการและวิธีการวิเคราะห์อื่นจะได้ดำเนินการกระบวนการตามแนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก ที่พบในข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ทั้งหมด จากนั้นจึงนำประเด็นหลักมาพิจารณาแบ่งแยกออกเป็นประเด็นย่อย และหัวข้อย่อย อันเป็นกระบวนการวิเคราะห์ โดยการเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งทำให้การวิจัยในครั้งนี้มีความเที่ยงตรงและแม่นยำมากยิ่งขึ้น รวมทั้งผู้วิจัยจะดำเนินการกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยการพรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์ร่วมด้วย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (พ.ศ. 2557 - 2561) ผลการวิจัยพบว่า การปฏิรูปประเทศด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มอบหมายให้คณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการขับเคลื่อนประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สถาปนาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เป็นหน่วยงานหลักในการศึกษาพิจารณาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาของคณะกรรมการฯ ทั้ง 3 คณะ มีความเห็นสอดคล้องกันในการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ (1) ด้านการกระจายอำนาจ (2) ด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น (3) ด้านการกำกับดูแล ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (4) ด้านการเงินการคลังท้องถิ่น และ (5) ด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

บทบาทของกลุ่มผลักดันทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันทางการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยกลุ่มนักวิชาการ ข้าราชการประจำ นักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองระดับท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มนักวิชาการและข้าราชการมักถูกกำหนดให้เป็นคณะกรรมการในการดำเนินงานกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้บริบทของการเมืองไทยยังพบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นในการเข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการผลักดันให้มีการจัดสรร

งบประมาณ โดยเฉพาะงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของราชการในส่วนกลางลงไปสู่ระดับท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นการสร้างฐานทางการเมืองรวมถึงอำนาจการต่อรองทางการเมืองในส่วนของผู้ประชาชนเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่นจากการเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานริเริ่มให้มีการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติรวมถึงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

การนำแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัฐบาล คสช. ไปใช้ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญดังนี้ (1) ควรพัฒนาด้านการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจเป็นหัวใจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ควรเน้นด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ให้มีการบริหารจัดการพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกัน (3) อาจจะต้องทำการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น (4) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการตรวจสอบการใช้จ่าย เพื่อให้การทุจริตคอร์รัปชันหมดไป

อภิปรายผล

การดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้น รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มิได้ดำเนินการผลักดันการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นงานบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะ ส่วนกลางควรกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพื่อกำหนดรูปแบบโครงสร้างท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมต่อการบริหารราชการได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทยของ วรเดช จันทศร (2543) ซึ่งได้อธิบายไว้ว่าการบริหารราชการภาครัฐในปัจจุบันเป็นการรวมอำนาจสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง การกระจายอำนาจการบริหารไม่เป็นไปตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรทรัพยากรไม่ได้ถูกกระจายออกไปยังประชาชนอย่างเหมาะสม จึงควรกระจายอำนาจการบริหารงานออกไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับแนวคิดกับการปกครองท้องถิ่นของ อุทัย หิรัญโต (2523) ซึ่งได้ให้คำนิยาม การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขและปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในด้านการบริหารบุคคล การเงินการคลังของท้องถิ่น การเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งเกิดความตระหนักและตื่นตัวทางการเมือง มีส่วนร่วมในการกำหนด



แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น การควบคุมตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการดำเนินงานภายใต้บทบาทภารกิจของท้องถิ่น เพื่อปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม สอดคล้องกับแนวคิดกับการปกครองท้องถิ่นของชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ซึ่งได้อธิบายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง มีผู้บริหารและสมาชิกสภาเป็นตัวแทนจากประชาชน ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด นอกจากการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจแล้ว ยังจำเป็นต้องมีกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีการสร้างจิตสำนึกของส่วนที่เกี่ยวข้องในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะท้องถิ่น

กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันทางการเมืองต่าง ๆ ที่เน้นหาประโยชน์เข้าตนเองหรือพวกพ้องของตนอาจเป็นผลเสียต่อการบริหารส่วนท้องถิ่น และในทางกลับกันหากดำเนินการในทิศทางที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นหรือชุมชนก็จะส่งผลดีและเป็นประโยชน์อย่างมากต่อประชาชนและสังคมไทย โดยกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการและข้าราชการประจำ ถือได้ว่าเป็นกลุ่มขับเคลื่อนที่เป็นพลังสำคัญของส่วนท้องถิ่นที่ทำให้คนในท้องถิ่นตระหนักและเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ รวมถึงการเป็นผู้ดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ และยังเป็นตัวแทนร่วมในการเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้กลุ่มดังกล่าวนี้มีอิทธิพลครอบงำคณะกรรมการชุดสำคัญ ๆ ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจนั้น ส่งผลให้ทิศทางนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ มีลักษณะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนกลาง มากกว่าส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ของ แกรแฮม วูดตัน (Wootton, 1978) ซึ่งได้ให้ความหมายกลุ่มผลประโยชน์ คือ องค์การใด ๆ ที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล แต่ก็ไม่ต้องการที่จะเข้าไปบริหารงานในรัฐบาลเสียเอง เมื่อการกระทำของกลุ่มผลประโยชน์ หรือการปฏิบัติการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ไปถึงระดับการเมือง คือ ระดับนโยบาย กลุ่มจะถูกเรียกว่าเป็น “กลุ่มผลักดัน” ขณะที่ Bone & Ranney (1976) ที่กล่าวถึงความหมายของกลุ่มผลักดันว่า เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ตัดสินใจที่จะนำปัญหาของพวกเขาเหล่านั้น เข้าไปสู่รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มผลักดัน หรือกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองในทันที สอดคล้องกับ แอล ซีเกลอร์ (Zeigler, L. H., 1964) ได้อธิบายกลุ่มผลักดันว่า กลุ่มในรูปขององค์การที่มุ่งหาอิทธิพลที่มีความเหนือกว่าในการตัดสินใจของรัฐบาล โดยไม่ได้ต้องการที่จะนำสมาชิกของกลุ่ม ไปทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาล โดยกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการ ข้าราชการประจำ นักการเมืองระดับชาติ

นักการเมืองระดับท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น นับได้ว่ามีบทบาทและเป็นส่วนสำคัญต่อการปฏิรูปการปกครององค์การส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

องค์ความรู้ใหม่

การปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและจัดสรรรายได้ของท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และกฎหมายการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดหรือท้องถิ่น และสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น ตลอดจนกฎระเบียบ และข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งยังจำเป็นต้องมีกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีกระบวนการสร้างจิตสำนึกของส่วนที่เกี่ยวข้องในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะท้องถิ่น และมีความเสมอภาคในสังคม

ข้อเสนอแนะจากผลที่ได้ในการศึกษา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรพัฒนาด้านการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจเป็นหัวใจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจโดยเฉพาอย่างยิ่งในความหมายที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจนั้น ย่อมส่งผลให้บุคคลบางกลุ่มหรือองค์กรบางประเภทสูญเสียอำนาจและทรัพยากร ในขณะที่บุคคลบางกลุ่มหรือองค์กรบางประเภทกลับมีอำนาจและทรัพยากรที่เพิ่มมากขึ้น
2. ควรเน้นด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ให้มีการบริหารจัดการพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกัน โดยอาจควรวางแผนเพื่อจัดการกับจำนวนท้องถิ่นที่อยู่มากในปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรกิจกรรม/โครงการ และงบประมาณที่ได้รับ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงาน
3. ด้านการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ อาจจะต้องทำการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับภูมิภาค พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบให้มีการถ่วงดุลอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดขอบเขตและอำนาจไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้ง ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ซึ่งข้อนี้เห็นว่าเป็นสิ่งควรพัฒนาอีกด้านหนึ่ง เพราะหากท้องถิ่นใดได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นมาก ย่อมส่งผลให้ท้องถิ่นนั้นเข้มแข็งและสามารถดูแลท้องถิ่นของตนเองได้อย่างดียิ่ง
4. ด้านการเงินการคลัง อาจแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งจากส่วนกลาง และจากการจัดเก็บเองในท้องถิ่น พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการตรวจสอบการใช้จ่าย เพื่อให้การทุจริตคอร์รัปชันหมดไป โดยสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามาช่วยกันตรวจสอบด้วย
5. ด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ควรมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อรวมข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล เข้าด้วยกันเป็น



ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเดียวกัน เพื่อจะได้มีแนวทางการดำเนินการเหมือนกันในทุก ๆ ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้ผลตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ และการโยกย้าย ซึ่งที่ผ่านมาไม่สามารถทำได้

6. การจัดทำกฎหมายรองรับด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งกำหนดไว้ในหลักการอย่างกว้าง ๆ เช่น กฎหมายการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. การติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบ นโยบายรัฐบาลและแผนการกระจายอำนาจ ตลอดจนบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ (1) การจัดโครงสร้าง รูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) การปรับปรุงประสิทธิภาพด้านบุคลากรและการคลังท้องถิ่น และ (5) การติดตามประเมินผล และการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่น

2. การให้ความสำคัญกับกระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Local Democracy) ให้มากขึ้น ทั้งในส่วนของบทบาทการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง และภาคประชาสังคม โดยส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควรเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนเข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น บริหารจัดการ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันจะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามำกำหนดนโยบายสาธารณะและทิศทางการปกครองท้องถิ่นได้มากขึ้น

3. การสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง การปกครองและพัฒนาท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยต่อยอดในครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาแนวทางเพื่อความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งของไทยและต่างประเทศ ในการบริหารจัดการตนเอง ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการกำกับดูแลและตรวจสอบ การคลังท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ในช่วงรัฐบาลสมัยต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินงานขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์กับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เอกสารอ้างอิง

- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: พินเนศพรินติ้งเซนเตอร์.
- โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. ค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2561, จาก https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=42360&filename=house2558
- วรเดช จันทรศร. (2540). *การพัฒนาระบบราชการไทย*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานกฤษฎามนตรี.
- วรเดช จันทรศร. (2543). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เรื่อง เทศบาล*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2545). การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ. *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, 27(2), 342-361.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). *การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญปี 2540 - 2550 และรัฐธรรมนูญปี 2560*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรรถ กักพล. (2552). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- Bone, H. A., & Ranney, A. (1976). *Politics and voters*. New York: McGraw-Hill Companies.
- Wootton, G. (1978). *Interest Groups*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Zeigler, L. H. (1964). *Interest groups in American society*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.