

Obstacles to Thai Local Government Autonomy. ****

Weerasak Krueathep *

Siriphakorn Sathongchan **

Kirapat Khianthongkul ***

Abstract

This paper aims to explore practical meanings, key essence, and major obstacles to Thai local government autonomy. Qualitative techniques have been employed, including literature reviews, in-depth interviews, and focus group meetings. Content analyses show that local authorities face with various critical barriers to performing their tasks autonomously, especially in service delivery, management of fiscal and human resources, and innovative duties across local jurisdictions. It is

* Associate Professor Dr., Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330, Thailand. Email: weerasak.k@chula.ac.th

** Research assistant, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330, Thailand. Email: siriphakorn.s@gmail.com

*** Lecturer, Department of Urban Administration and Management, Institute of Metropolitan Development, Bangkok 10300, Thailand. Email: kirapat@nmu.ac.th

**** This Articles is a part of the research entitled “Stimulating Local Government Roles in Community Health Promotion through Local Autonomy Barometer,” financially supported by Thai Health Promotion Foundation.

***** Received January 2, 2023; Revised April 9, 2024; Accepted April 23, 2024.

recommended that all parties concerned promptly advocate local government autonomy by establishing their policies that aim to escalate local capabilities in providing services and improving the quality of life of communal people.

Key words: Local autonomy, Authority of local government, Local monitoring, Decentralization, Thai local government administration.

ปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย****

วีระศักดิ์ เครือเทพ*

สิริภากร สระทองจันทร์**

กิริพัฒน์ เขียนทองกุล***

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาความหมาย คุณลักษณะ และปัญหาข้อจำกัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย โดยศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมวิชาการ การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และการจัดประชุมกลุ่มย่อย และได้วิเคราะห์ผลการศึกษาโดยเทคนิคเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่าท้องถิ่นไทยประสบปัญหาข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระหลายประการ โดยเฉพาะในด้านการดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะ การบริหารการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล และอำนาจดำเนินการภารกิจนอก

* รองศาสตราจารย์, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร 10330, ไทย อีเมล: weerasak.k@chula.ac.th

** นักวิจัยผู้ช่วย ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร 10330, ไทย อีเมล: siriphakorn.s@gmail.com

*** อาจารย์, ภาควิชาการบริหารและจัดการเมือง วิทยาลัยพัฒนามหานคร กรุงเทพมหานคร 10300, ไทย อีเมล: kiraphat@nmu.ac.th

**** บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน ผ่านปรอทชี้วัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

***** ได้รับบทความ 2 มกราคม 2566; แก้ไขปรับปรุง 9 เมษายน 2567; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 23 เมษายน 2567

เขตพื้นที่หรือนวัตกรรมใหม่ การเร่งแก้ไขเพื่อให้ท้องถิ่นไทยสามารถดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน และเพื่อให้สามารถบริหารจัดการพื้นที่ได้เต็มที่ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ส่วนราชการ ฝ่ายวิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกันอย่างจริงจังต่อไป

คำสำคัญ : ความเป็นอิสระของท้องถิ่น, อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น, การกำกับดูแลท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่นไทย

บทนำ

ประเทศไทยเราส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นในยุคใหม่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และมีการตรารัฐธรรมนูญเพื่อวางรากฐานการปกครองท้องถิ่น และมีบทบัญญัติที่รองรับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มาโดยตลอด ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องจนถึงฉบับปัจจุบัน ทุกวันนี้ หลายฝ่ายได้ให้การยอมรับบทบาท อปท. ในการดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ มากพอสมควร และมีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายและกลไกเชิงสถาบัน เพื่อสนับสนุนการทำงานของ อปท. ให้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ (Pitayarangsarit, Tosanguan & Sumalee, 2010; Krueathep et. al., 2014; Sunanta, 2018)

แต่อย่างไรก็ดี ในข้อเท็จจริงพบว่า อปท. จำนวนมากถูกจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานหรือการจัดบริการสาธารณะ ทำให้ อปท. ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและ/หรือไม่สามารถตอบสนองต่อการจัดการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็วดังที่ควรจะเป็น อาทิ การจัดการโรคอุบัติใหม่ ภัยพิบัติสาธารณะ ปัญหาปากท้องและการประกอบอาชีพของประชาชน การจัดบริการ

สาธารณะ หรือการลงทุนและการพัฒนาพื้นที่เพื่อให้ก้าวทันต่อความคาดหวังของประชาชนและต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และเทคโนโลยี (The Committee on Local Administration, 2015; Thammasat University Research and Consultancy Institute, 2009; Bunthuang, 2020) คำถามหลักในเรื่องนี้จึงอยู่ที่ว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีปัญหาข้อจำกัดประการใด การศึกษาถึงปัญหาข้อจำกัดดังกล่าวมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ทำความเข้าใจและกำหนดแนวทางการจัดการที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

บทความนี้จึงต้องการรวบรวมและนำเสนอประเด็นปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา โดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ อาทิ การทบทวนวรรณกรรมวิชาการ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) จากผู้เชี่ยวชาญ และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus groups) ร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จากนั้นจึงดำเนินการวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น และปัญหาข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของ อปท. เพื่อประมวลเป็นแนวทางจัดการแก้ไขที่เหมาะสม พร้อมนำเสนอการอภิปรายผล การศึกษาและข้อเสนอแนะ ตามลำดับ

วรรณกรรมทางวิชาการ : คำนิยาม กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรอบการวิจัย

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local autonomy มีความหมายหลายประการ อาทิ ความเป็นอิสระของ อปท. คือ สภาวะที่ อปท. มีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจเพื่อการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่และกรอบกฎหมาย โดยปลอดจากการแทรกแซงหรือควบคุมจากรัฐอย่างเบ็ดเสร็จหรือเกินความจำเป็น (Shah, 2006) สภาวะเช่นนี้เชื่อว่าจะมีส่วนกระตุ้นให้ อปท. ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงผลสำเร็จ (Result) เนื่องจากปลอดจากกรอบกฎหมาย

หรือการควบคุมที่เกินจำเป็น อันจะมีส่วนสนับสนุนให้ อบท. ปฏิบัติงานอย่างรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (Shah, 2006; Bahl, 1999)

Wolman et al. (2008) และ Wolman et al. (2010) เห็นว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นหมายถึงระบบการปกครองที่สนับสนุนให้ อบท. มีบทบาทหลักในทางเศรษฐกิจและสังคม มีดุลพินิจในการกำหนดนโยบายว่าควรดำเนินการในเรื่องใด มีศักยภาพที่จะดำเนินการกิจต่าง ๆ เหล่านั้น และ อบท. จะต้องไม่ถูกจำกัดขอบเขตหรือแทรกแซงการดำเนินงานโดยหน่วยงานรัฐ Keuffer (2016) เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง ความสามารถของท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลกลาง ซึ่งควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความเป็นอิสระทางกฎหมาย ความสามารถในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริการสาธารณะ ความเป็นอิสระทางการคลังและการจัดการองค์กร การไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ และการเข้าถึงการตัดสินใจในระดับชาติโดยท้องถิ่น

สำหรับกฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปเพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (European Charter of Local Self-Government) มองว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ การรับรองถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจในการทำภารกิจของตนเอง สามารถเลือกวิธีการปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้ทำงานได้คล่อง และมีทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างเพียงพอ โดยที่รัฐจะต้องสนับสนุนความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น มีการอบกฎหมายรับรองสถานภาพและความเป็นอิสระของท้องถิ่น วางกรอบภารกิจหน้าที่และขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นที่เหมาะสม กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการ วิธีได้มาซึ่งทรัพยากรในการทำงาน วิธีปฏิบัติงาน การกำกับดูแลท้องถิ่น และการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ท้องถิ่น เป็นต้น (Ladner et. al., 2019)

จากแง่มุมเหล่านี้ ผู้เขียนประมวลว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ การให้ความสำคัญและการรับรองอำนาจตัดสินใจของประชาชน ผ่านกลไกการเมืองการปกครองท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมาย และกลไกเชิงสถาบันที่จะสนับสนุนให้ อปท. สามารถปฏิบัติการกิจและหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยที่ อปท. สามารถกำหนดวิธีบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างองค์กร วิธีการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรการเงินการคลัง วิธีการนำไปใช้ และสามารถควบคุมผลสำเร็จจากการทำงานได้ โดยที่รัฐสนับสนุนและกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น

ทั้งนี้ กรอบรัฐธรรมนูญของไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ได้วางรากฐานเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นพอสมควร อาทิ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมี**ความเป็นอิสระ**ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนำมาซึ่งการวางมาตรการสำคัญในการส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นผ่าน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหลายฉบับตามมา

ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 281, 282 และ 283 ได้วางหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้หลายประการ อาทิ มาตรา 281 มีเนื้อหาโดยสรุปว่า รัฐจะต้อง**ให้ความเป็นอิสระ**แก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ มาตรา 282 บัญญัติว่า

การกำกับดูแล อปท. ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ อปท. ในขณะเดียวกัน และมาตรา 283 กำหนดว่า อปท. มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน และ**มีความเป็นอิสระ**ในการกำหนดนโยบาย การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง... โดย อปท. ย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งใน**การบริหารงานได้โดยอิสระ**และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 250 ระบุว่า อปท. มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยที่รัฐจะต้องตรากฎหมายกระจายหน้าที่และอำนาจ งบประมาณและบุคลากร การจัดการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น และให้มีรายได้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งรัฐจะต้อง**ให้อิสระแก่ อปท.** ใน การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และการเงินและการคลัง และรัฐจะ**กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น**เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศในภาพรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพของท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี แม้จะมีกรอบรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น แต่ปัจจุบันยังไม่ปรากฏชัดว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเร่งผลักดันนโยบายหรือเร่งพัฒนากลไกเชิงปฏิบัติการอย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และก็ยังไม่ปรากฏว่ามีมาตรการในเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาที่หน่วยงานรัฐแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่น หรือป้องกันมิให้เกิดการกำกับดูแลที่มากเกินไปจนละเมิดต่อหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น

(Thammasat University Research and Consultancy Institute, 2009; Krueathep et. al., 2014; Bunthuang, 2020) การศึกษาปัญหาข้อจำกัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้รอบด้านจึงมีความสำคัญ และจึงเป็นที่มาของการวิจัยนี้

ในช่วงที่ผ่านมา นักวิชาการได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นในไทยไว้จำนวนหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่เป็นการอธิบายสถานการณ์ข้อจำกัดเฉพาะด้าน ไม่สะท้อนบริบทของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ทำให้งานวิชาการก่อนหน้านี้ขาดการรวบรวมประเด็นปัญหาดังกล่าวให้ครอบคลุม นอกจากนี้ งานเขียนก่อนหน้านี้ยังขาดการวิเคราะห์คุณลักษณะหรือสาเหตุของปัญหาไว้อย่างเป็นระบบ จึงส่งผลให้การสังเคราะห์แนวทางแก้ไขหรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีข้อจำกัดพอสมควร งานเหล่านี้จำแนกได้ 5 กลุ่มดังนี้

(1) กลุ่มปัญหาการดำเนินการกิจบริการสาธารณะของท้องถิ่น ได้แก่ งานของจรัส สุวรรณมาลา (Suwanmala, 1999) สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (Thammasat University Research and Consultancy Institute, 2009) วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (Krueathep et. al., 2014) ณัฐกร วิทิตานนท์ (Vititanon, 2021) และฤทธิภูมิ กัลยาณภัทรศิษฐ์ และณัฐกร วิทิตานนท์ (Kallayanapattharasit & Vititanon, 2020) ซึ่งพบความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่ของอปท. โดยหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จนทำให้เกิดความสูญเสียในเชิงทรัพยากร และท้องถิ่นขาดอิสระในการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังมีการมอบหมายจากส่วนราชการต่าง ๆ ให้ อปท. ดำเนินการกิจการจัดการขยะเปียก การพาเด็กนักเรียนไปชมภาพยนตร์ หรือการจัดการผังเมือง ซึ่งได้กำหนดแนวปฏิบัติที่เคร่งครัดให้ท้องถิ่นทำตาม ไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และไม่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการเลือกวิธีปฏิบัติงานที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

(2) กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการที่รัฐมิได้ให้อิสระตามควรแก่ อบต. ในการบริหารงานบุคคล แต่กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการกลาง ซึ่งมีอยู่หลายชุดตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ยังเกิดปรากฏการณ์การดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ในการจัดการสอบแข่งขัน บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากรท้องถิ่น ตามคำสั่ง คสช. ที่ 8/2560 ทำให้เกิดปัญหาคอขวดในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการท้องถิ่นอย่างมาก

(3) กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่น เช่น งานเขียนของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (Krueathep, 2019) และ อริย์ธัช บุญถึง (Bunthueng, 2020) ชี้ว่ากฎระเบียบทางการเงินการคลังท้องถิ่น และแนวปฏิบัติในการตีความแนวทางการใช้เงินของท้องถิ่น และการตรวจสอบต่าง ๆ ที่เป็นไปอย่างเข้มงวด ไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ และบ่อยครั้งมีการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่บิดเบือนไปจากเจตนารมณ์และบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้ อบต. ใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างจำกัด ไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชน และทำให้ อบต. ขาดความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ก่อให้เกิดเงินสะสมค้างท่อจำนวนมาก และนำไปสู่ความสูญเสียโอกาสในการนำเงินไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างทันการณ์

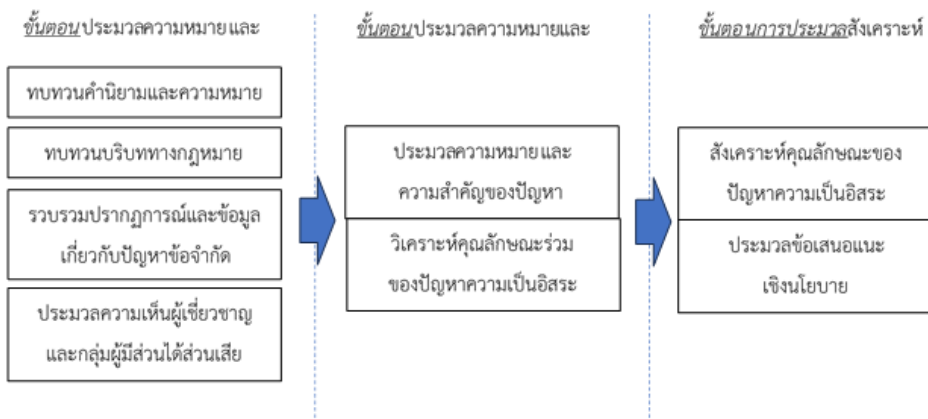
(4) กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการทำงาน เช่น งานเขียนของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (Lerdpaithoon, 2021) นันทวัฒน์ บรมานนท์ (Boramanand, 2011) หรือ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 46/2549 ต่างสะท้อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระโดยผลของรัฐธรรมนูญ แต่ทว่าหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากมิได้ให้อำนาจหรือตรากฎระเบียบรองรับการใช้อำนาจ

ของ อปท. ในการปฏิบัติงานและ/หรือในการตัดสินใจอย่างเพียงพอ หรือไม่ตราระเบียบการเบิกจ่ายเงินรองรับการดำเนินงานของ อปท.

(5) กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับการขาดมาตรการหรือกลไกสนับสนุนจากภาครัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น ดังเช่น งานเขียนของ บุษิตา ไวยยานนท์ (Vaidhayanond, 2021) ซึ่งได้วิเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ดำเนินการผ่านสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) พบว่ามีได้สร้างการเปลี่ยนแปลงในทางบวกที่มีผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม แต่กลับจำกัดขอบเขตพื้นที่ดำเนินงานและอำนาจตัดสินใจของท้องถิ่นมากกว่าที่ควรเป็น

จากวรรณกรรมทางวิชาการข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่างานเขียนส่วนใหญ่คือการอธิบายปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นเฉพาะด้านตามแต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งยังไม่สะท้อนภาพรวมของปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นมากนัก และยังขาดการวิเคราะห์เชิงลึกเพื่อให้สะท้อนถึงคุณลักษณะและแกนกลางที่เป็นสาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง ทำให้ข้อเสนอแนะในช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะแยกส่วนและอาจไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็นนัก ในงานนี้ ผู้เขียนจึงพยายามศึกษาอย่างเป็นองค์รวมตามกรอบคิดหลักในแผนภาพที่ 1 โดยใช้ข้อมูลหลายส่วน ทั้งข้อมูลเอกสาร ข้อมูลเชิงประจักษ์ และมุมมองของผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (รายละเอียดจะนำเสนอต่อไป) เพื่อให้เข้าใจสถานการณ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทั้งในภาพลึกและในภาพกว้าง ต่อจากนั้นจึงดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านความหมาย ความสำคัญ และคุณลักษณะที่สำคัญของปัญหา และประมวลเป็นแนวทางในการจัดการปัญหาดังกล่าวต่อไป

แผนภาพที่ 1 กรอบคิดหลักในการวิจัย



ระเบียบวิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative methods) ประกอบไปด้วย การทบทวนเอกสารและข้อมูลเชิงประจักษ์ การสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (In-depth interviews) แบบมีโครงสร้าง จำนวน 17 ท่าน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น (4 ท่าน) ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง (3 ท่าน) ข้าราชการท้องถิ่น (3 ท่าน) ภาคประชาสังคมและผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่น (7 ท่าน) (รายชื่อแสดงดังภาคผนวก) และการประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders' focus groups) จำนวน 5 ครั้ง ระหว่างเดือนสิงหาคม - กันยายน 2565 ประกอบไปด้วยผู้เข้าร่วมจำนวน 56 ท่าน ได้แก่ ผู้บริหาร อบท. ผู้แทนส่วนราชการ นักวิชาการ และภาคประชาสังคม ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ร่วมประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์ จำนวน 5 ครั้ง

ภูมิภาค	จำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย				
	รวม	ผู้บริหาร อปท.	ส่วน ราชการ	นักวิชาการ	ภาค ประชา สังคม
เหนือ	11	5	-	4	2
กลาง	22	6	13	2	1
ตะวันออกเฉียงเหนือ	15	9	-	3	3
ใต้	8	5	-	2	1
รวม	56	25	13	11	7

ที่มา : ประมวลโดยคณะผู้วิจัยจากการประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์จำนวน 5 ครั้ง

เมื่อได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และจากการจัดประชุมกลุ่มย่อยครบถ้วนแล้ว ผู้เขียนจึงได้นำเนื้อหาหาวิเคราะห์เชิงลึก (Content analysis) เพื่อสังเคราะห์ความหมายและความสำคัญของหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น จำแนกกลุ่มหรือประเภทของปัญหาข้อจำกัดของความเป็นอิสระ และผลกระทบที่เกิดขึ้น และประมวลคุณลักษณะ พร้อมหลักคิดหรือความรู้ความเข้าใจทางวิชาการในเชิงลึก ดังมีรายละเอียดของเนื้อหาที่จะนำเสนอต่อไป

ผลการศึกษา

ผลการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงลึก (Content analysis) จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ ความหมายและความสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น และ

คุณลักษณะของปัญหาข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ความหมายและความสำคัญของหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์มุมมองของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่า มีการให้ความหมายความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกเป็นการมองในมิติการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของ อบต. ที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและต่อสภาท้องถิ่น อาทิ **กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น** ได้แก่ นายกิตติชัย เองฉ้วน รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ และอดีตรองเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย มองว่า “....อปท. ที่เป็นอิสระคือ อปท. มีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน จะรับรู้ปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนได้ดี นอกจากนี้ กลไกการเลือกตั้งทำให้ อปท. ต้องตอบสนองต่อประชาชนอย่างเต็มที่ ดังนั้น อปท. ต้องไม่ทำงานเพียงเฉพาะสิ่งที่ส่วนกลางบอก และต้องไม่ถูกบีบบังคับโดยกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ...” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 12 พฤษภาคม 2565)

ส่วนนายปราโมทย์ เพชรรัตน์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เห็นว่า “....อปท. จะต้องมีความเป็นตัวของตัวเองในการกำหนดนโยบาย เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดทิศทางวางแผนและการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง แน่นอนว่า ความเป็นอิสระมิได้หมายความว่า อปท. ทำเองได้ทุกอย่าง แต่จะต้องมีกฎหมายระบุขอบเขตหน้าที่ให้ชัด โดยไม่ต้องมาตีความในภายหลังว่า อปท. ทำอะไรได้ อะไรทำไม่ได้.....” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 16 พฤษภาคม 2565) และนายสุรียา ยีขุน นายกเทศมนตรีตำบลปริก จังหวัดสงขลา และกรรมการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เห็นว่า “... อปท. มาจากการเลือกตั้ง มีการถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น

และประชาชน รัฐจึงต้องให้อิสระแก่ อบท. ทำงานได้ตามนโยบายที่กำหนด ไม่มีข้อกฎหมายที่กำหนดจากส่วนกลาง จนทำให้ อบท. ทำงานไม่เป็นอิสระ ตอบสนองประโยชน์ของพี่น้องประชาชนไม่ได้...” (ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 30 สิงหาคม 2565)

ลักษณะที่สอง เป็นความเป็นอิสระในด้านอำนาจหน้าที่และกรอบกฎหมายเพื่อให้สามารถทำงานได้ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานรัฐและการกำกับดูแลที่ไม่เหมาะสม ดังเช่น **กลุ่มข้าราชการท้องถิ่น** ได้แก่ นายพิพัฒน์ วรรณศิริดำรง ปลัดเทศบาลตำบลสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และนายกสมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ “...การที่ท้องถิ่นสามารถคิดและลงมือทำอะไรอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้ โดยไม่ขัดกับหลักการสากลในการปกครองท้องถิ่น และอยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้อง (1) มีกฎหมายให้อำนาจแก่ท้องถิ่น (2) อบท. ทำภารกิจที่ไม่ขัดต่อความมั่นคงของประเทศ (3) อบท. มีงบประมาณและบุคลากรทำงานได้อย่างเพียงพอ (4) อบท. บริหารจัดการได้เป็นอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยที่รัฐส่วนกลางไม่ก้าวก้าวการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายของ อบท. และ (5) การตรวจสอบ อบท. ต้องมุ่งเรื่องการป้องกันทุจริต ไม่ใช่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของ อบท. ที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว.....” (สัมภาษณ์แบบตัวบุคคล, วันที่ 20 พฤษภาคม 2565)

ส่วนนายบรรณ แก้วฉำ หัวหน้างานนิติการ อบจ.พระนครศรีอยุธยา ให้ความเห็นที่เห็นว่า “....อบท. ที่เป็นอิสระควรบริหารจัดการเพื่อให้บริการและอำนาจอยู่กับประชาชน ประชาชนสามารถใช้อำนาจเลือกผู้นำท้องถิ่นผ่านกลไกการเลือกตั้งเพื่อไปทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของ อบท. ให้ตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขา ความเป็นอิสระโดยนัยนี้ คือ อบท. ต้องสามารถทำหน้าที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นสำคัญ และมีกลไกป้องกันการใช้อำนาจจากหน่วยราชการ

ส่วนกลางในการเข้าครอบงำท้องถิ่น จนทำให้ อบท. ขาดความเป็นอิสระ.....” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 16 พฤษภาคม 2565)

สำหรับกลุ่มความคิดเห็นที่สาม ได้แก่ ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และ ส่วนราชการ มองว่าท้องถิ่นที่เป็นอิสระเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชน และการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ดีขึ้น ดังเช่น นายไมตรี จงไกรจักร ผู้จัดการมูลนิธิชุมชนไทย ให้ความเห็นว่า “...ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะ อบท. ทุกวันนี้เน้นเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ข้อจำกัดที่พบบ่อยมากคือ เมื่อ อบท. ทำแผนและข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ต้องไปขออนุมัติจากนายอำเภอเพื่อเห็นชอบ แบบนี้น่าจะเรียกว่าไม่เป็นอิสระ และถ้าหาก ราชการไม่มีหนังสือสั่งการลงมา นายอำเภอจะรู้สึกรู้ว่าแผนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับ นโยบายรัฐ และไม่อนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่โครงการต่าง ๆ ในข้อบัญญัติ งบประมาณนั้นเป็นประโยชน์กับประชาชน แบบนี้เท่ากับว่าท้องถิ่นไม่มีอิสระที่จะ ทำงานพัฒนาในพื้นที่ตนเองให้กับประชาชน....” (ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 30 สิงหาคม 2565)

ส่วนนายแพทย์วัฒนชัย อึ้งเจริญวัฒนา นายแพทย์ชำนาญการพิเศษ และ อดีตรองผู้อำนวยการโรงพยาบาลสรรพสิทธิประสงค์ จังหวัดอุบลราชธานี มองว่า “... ความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ การให้ อบท. จัดการตนเองได้ครอบคลุมภารกิจ การให้บริการสาธารณะพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ และ อบท. ต้องไม่ทำภารกิจของรัฐส่วนกลาง อาทิ การต่างประเทศ หรือเรื่องความมั่นคง....” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 29 พฤษภาคม 2565) และ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ นักวิชาการด้านผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เห็นว่า “....ความเป็นอิสระของท้องถิ่นหมายถึงความเป็น อิสระจากการถูกควบคุมที่มากเกินไปจากรัฐ จนทำให้ อบท. ไม่สามารถทำหน้าที่แก้ไข

ปัญหาของประชาชนได้เต็มที ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของ อบท. มิได้หมายถึงการมีอิสระโดยไม่มีขอบเขต ไม่ใช่การแยกเป็นรัฐอิสระ และไม่ใช่ว่าความเป็นอิสระต่อประชาชน แต่อบท. จะต้องทำงานในชุมชน ปรับวิธีการทำงานให้เข้ากับบริบทแวดล้อม ต้องฟังเสียงฟังข้อมูล และตอบสนองต่อประชาชน ต่อกลุ่มผลประโยชน์ ต่อภาคประชาสังคม และต่อการตรวจสอบ...” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 28 พฤษภาคม 2565)

จากความหมายเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่ประมวลจากมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องข้างต้น ผู้เขียนสามารถสังเคราะห์คุณลักษณะร่วมกัน (Commonality) เกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระของ อบท. ได้แก่ **“ความสามารถของ อบท. ในการจัดทำนโยบายเพื่อพัฒนาพื้นที่ (Policy initiation)”** และ **“ความสามารถในการตอบสนองต่อประชาชน (Responsiveness)”** โดยที่ อบท. สามารถ **“เลือก”** ที่จะทำหรือไม่ทำอะไรก็ได้โดยอิสระ (Decision-making) โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ และมี **“กรอบกฎหมาย”** ที่รองรับขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ อบท. ไว้เหมาะสม เพื่อให้ อบท. สามารถดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ โดยที่รัฐหรือส่วนราชการ **“ไม่ก้าวก้าว”** การใช้อำนาจดุลพินิจของ อบท. ที่ใช้โดยสุจริตและอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย (Legal immunity)

คุณลักษณะของปัญหาข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น

จากการประมวลข้อมูลและความคิดเห็นจากหลายฝ่ายพบข้อสรุปร่วมกันว่า ท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังมีความเป็นอิสระไม่มากนัก ซึ่งส่วนใหญ่ อบท. สามารถทำงานได้คล่องตัวใน **“งานประจำพื้นฐาน”** ทั่วไป แต่หากเป็นงานในเชิงพัฒนาหรือ **“งานนวัตกรรมหรือการริเริ่มใหม่ ๆ”** แล้วนั้น อบท. จะมีข้อจำกัดอย่างมาก ดังเช่น นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีนครยะลา จังหวัดยะลา และอดีตนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย อธิบายว่า **“.....หากเป็นการดำเนินงานปกติ**

ทั่วไปของ อปท. (Routine) เรื่องความเป็นอิสระมิได้สร้างข้อจำกัดใด ๆ มากนัก แต่หากเป็นงานริเริ่มใหม่ งานนวัตกรรมที่ต้องปรับเปลี่ยนตามบริบทแวดล้อม หรืองานที่ต้องดูแลประชาชนในลักษณะของปัจเจกบุคคลเฉพาะราย จะเป็นเรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ไม่เคยวางแนวปฏิบัติมาก่อน กรณีเช่นนี้จะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นค่อนข้างมีข้อจำกัด และฉุดรั้งนวัตกรรมของท้องถิ่นอย่างมาก.....” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 28 พฤษภาคม 2565)

ทำนองเดียวกัน นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน แกนนำภาคประชาสังคม และอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่ ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า “.....เป็น**ความอิสระที่ล้าสมัย** คือ อปท. ทำงานได้ภายใต้สิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว มีระเบียบรองรับ หรือเป็นการทำงานตามนโยบายหรือการคิดสั่งการจากส่วนกลางได้ แต่**ความเป็นอิสระที่แท้จริง** คือทำงานในเรื่องของอนาคต หรืองานเชิงป้องกันปัญหา เช่น การป้องกันภัยพิบัติ ท้องถิ่นจะทำอะไรไม่ค่อยได้ ไม่มีกฎระเบียบรองรับ จึงเป็นเรื่องยากที่ท้องถิ่นจะผลิตนโยบายเพื่อให้ส่วนกลางยอมรับ และนำไปใช้เพื่อการแก้ไขปัญหา.....” (ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 7 กันยายน 2565)

ส่วนรายงานสรุปผลการหารือระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการธิการการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 25 พฤศจิกายน 2562 และคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา วันที่ 22 ธันวาคม 2562 ได้ประมวลปัญหาด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ดังนี้ (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, 2020, pp.88 - 94) (1) การให้บริการต่าง ๆ ของ อปท. ไม่สามารถทำได้โดยอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนใหญ่ อปท. จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย (2) การใช้จ่ายเงินของ อปท.

ต้องมีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่กระทรวงมหาดไทยยังไม่สามารถออกระเบียบให้ครอบคลุมได้ทุกเรื่อง ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการเบิกจ่าย และ (3) การตรวจสอบการทำงานมีความเข้มงวดเกินไป ส่งผลให้ อบต. ไม่สามารถทำงานได้โดยอิสระ และไม่กล้าที่จะดำเนินโครงการใด ๆ ที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้ว เมื่อพิจารณาเป็น “รายการกิจ (Function)” ที่ อบต. ดำเนินการหรือดูแลรับผิดชอบ ก็จะพบปัญหาข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระเช่นกัน ดังสามารถจำแนกเป็น 11 ประเด็นดังนี้

(1) การจัดการพื้นที่ที่ทับซ้อนกับเขตป่าไม้ อุทยาน หรือน่านน้ำ “.....

ส่วนราชการจะมีอำนาจตามกฎหมาย เขาก็จะบริหารจัดการตามกฎหมายของเขา ไม่ให้ใครเข้าไปยุ่งเกี่ยว ส่วนท้องถิ่นทำงานเชิงพื้นที่ ถ้าต้องพัฒนาเส้นทาง ถนน หรือการดูแลประชาชนในพื้นที่เหล่านี้ ส่วนราชการจะไม่สนใจชาวบ้านหรือ อบต. จึงทำให้ อบต. ดูแลประชาชนในพื้นที่เหล่านี้ไม่ได้เต็มที่....” (นายปรามิทธิ์ เพชรรัตน์, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก จังหวัดสุราษฎร์ธานี, สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 16 พฤษภาคม 2565)

(2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ดร.พิริยต์ วรรณพลักษ์

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ยกตัวอย่างความไม่เป็นอิสระของท้องถิ่นหลายประการ อาทิ “....การจัดการขยะของท้องถิ่นในช่วงหลังนี้มีการรวมอำนาจและดูแลสั่งการโดยกระทรวงมหาดไทย เช่น การกำหนด Cluster และสั่งให้ อบต. ต้องปฏิบัติตาม ทำให้การจัดเส้นทางทิ้งขยะของหลาย อบต. สิ้นเปลืองเงินจำเป็น หรือการสั่งการให้ อบต. หาถังขยะสามสี และต้องมีถังหมักเพื่อจัดการขยะเปียก ตัวแบบนี้ไม่เหมาะกับชุมชนเมืองที่แต่ละบ้านไม่มีพื้นที่ หรือแม้แต่ในชุมชนชนบทที่จัดการขยะครัวเรือนได้เองอยู่แล้ว การสั่งการแบบนี้ไม่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นอย่างมากและสร้างความสิ้นเปลืองด้วย....” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 19 พฤษภาคม 2565)

(3) **การจัดการด้านสาธารณสุข** พบว่ามีข้อจำกัดเช่นกัน อาทิ กฎหมายควบคุมโรค “....ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ทว่ารัฐบาลจัดการเรื่องนี้เพียงลำพัง ไม่มีข้อมูลและงบประมาณสนับสนุนมาให้ท้องถิ่นเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักเป็นด้านหน้า ไม่ว่าจะเกี่ยวกับศูนย์พักคอยเพื่อสังเกตอาการ พื้นที่สำหรับกักตัวเมื่อตรวจพบเชื้อ การจัดหาอาหารหรือเครื่องอุปโภคบริโภค ฯลฯ จะติดขัดระเบียบอย่างมาก ส่วนกลางรู้ว่า อปท. เป็นผู้ดำเนินการหลัก แต่อำนาจก็ไม่ได้มอบให้ อปท. และงบประมาณก็ไม่ให้มาตามสัดส่วนความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น หรือแทบไม่จัดสรรเงินมาให้ อปท. เลย แต่จะเก็บไว้อยู่ที่ สสจ. ทั้งหมด....” (จำเอนกอนันต์ พันธุ์บ้านแหลม, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางขุนไทร, ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 31 สิงหาคม 2565)

(4) **การศึกษา ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม** นายสุริยา ยีขุน นายกเทศมนตรีตำบลปริก จังหวัดสงขลา มองว่า “....ท้องถิ่นแทบไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เช่น เรามีสถานศึกษา แต่ต้องการขยายระดับชั้นการเรียน สร้างความร่วมมือด้านการศึกษาและวัฒนธรรมกับต่างประเทศ แต่ก็ทำไม่ได้ในทันที ต้องขออนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย ใช้เวลาราว 1-2 ปี ซึ่งนานเกินไป....” (นายสุริยา ยีขุน, ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 30 สิงหาคม 2565)

(5) **การจัดการเมือง การคมนาคมและการขนส่ง** เป็นอีกเรื่องที่ อปท. มีข้อจำกัดในความเป็นอิสระ ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ นักวิชาการด้านการผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เห็นว่า “...ท้องถิ่นถูกครอบงำจากรัฐส่วนกลางมาก แม้จะมีการกระจายลงไปให้ท้องถิ่นแล้ว แต่กลับไม่มีงบประมาณไปให้ อปท. จึงไม่มี Capacity ก็ทำให้ อปท. ทำการพัฒนาอะไร

ได้ยาก เพราะเป็นภารกิจที่ใช้เงินจำนวนมาก.....” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 28 พฤษภาคม 2565)

(6) การสร้างความสัมพันธ์กับเมืองพี่เมืองน้อง หรือการดำเนินการนอกเขต อปท. เพื่อส่งเสริมการค้า การท่องเที่ยว การลงทุน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในด้านนี้ รศ.ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ รองนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ กล่าวว่า “.....เทศบาลติดขัดในการสร้างความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเมืองพี่เมืองน้องในอุ้ยฮั่น ประเทศจีน เพื่อขยายโอกาสในการลงทุนร่วมกัน แต่ต้องไปขออนุญาตกระทรวงการต่างประเทศ เพราะกระทรวงมหาดไทยตีความว่า อปท. ไม่สามารถทำเรื่องการต่างประเทศได้ ไม่มีระเบียบรองรับ ทั้ง ๆ ที่เรื่องนี้จะเป็นประโยชน์กับพื้นที่โดยตรง เรื่องนี้จำเป็นให้อิสระ อปท. ดำเนินการได้เลย.....” (ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 30 สิงหาคม 2565)

(7) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัล และเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ปัจจุบัน ท้องถิ่นจำนวนมากกำลังปรับตัวสู่สังคมดิจิทัล แต่ทว่างานเหล่านี้เป็นภารกิจใหม่ที่ยังขาดกรอบกฎหมายรองรับ ทำให้มีข้อจำกัด ดังเช่นมุมมองของนายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีนครยะลา ที่ว่า “.... เทศบาลต้องการพัฒนาระบบการเงินของชุมชน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (Intermediary) ในการลดภาระต้นทุนธุรกรรมทางการเงินของประชาชน ไม่ให้เงินไหลออกไปภายนอกไปสู่กลุ่มทุนหรือระบบธนาคาร เช่น การทำระบบ e-Wallet สำหรับระบบ “ตลาดยะลา” หรือตลาดออนไลน์ของเทศบาล จะลดค่าใช้จ่ายและป้องกันปัญหาการคดโกงในการซื้อขายสินค้ากันในกลุ่มชุมชนได้ แบบนี้ อปท. ควรเป็นตัวกลางไปจัดการ เปรียบเสมือนกับการทำการแทรกแซงกลไกตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์ (Market failure) แต่ก็ปรากฏว่าภารกิจเหล่านี้ไม่มีระเบียบรองรับ เทศบาลทำได้เรื่องคุณภาพชีวิตกับพัฒนาเศรษฐกิจทั่วไป

เท่านั้น ทำให้เทศบาลไม่สามารถจัดการได้เต็มที่....” (สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 28 พฤษภาคม 2565)

(8) **ความเป็นอิสระด้านกฎหมาย** เป็นอีกประเด็นที่ อบท. ประสบกับข้อจำกัดอย่างมาก โดยรวมถึง (1) กฎหมายพระราชบัญญัติ (กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ) ที่มีได้ให้อำนาจเต็มที่ในการดำเนินการกิจของ อบท. และมีความทับซ้อนระหว่างการจัดการตามหน้าที่ (Function) และการจัดการเชิงพื้นที่ (Area-based) (2) กฎหมายของฝ่ายบริหาร ตั้งแต่กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการที่ไม่ได้ตราขึ้นใหม่ให้ทันสมัย ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท หรือไม่เพียงพอที่จะให้ อบท. ปฏิบัติงานได้อย่างอิสระและยืดหยุ่นตามบริบทของพื้นที่หรือตามลักษณะงาน อาทิ หนังสือที่ มท 0810.3/ว 6086 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติการใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2565 ซึ่งกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเกินไป ดังเช่น การจัดซื้อวัสดุหรือค่าใช้จ่ายที่ต้องกำหนดล่วงหน้าในแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการวางแผนงานล่วงหน้า จนในที่สุดกระทรวงมหาดไทยต้องมีหนังสือ ที่ มท 0810.3/ว 7509 เรื่อง แนวทางการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2565 เพื่อแก้ไขคำนิยามและปรับแก้วิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นดังกล่าวเสียใหม่ให้เกิดความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากขึ้น

(9) **ความเป็นอิสระด้านการคลัง** พบว่า “....การหารายได้ของ อบจ. มีไม่มากนัก จะจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเองก็ไม่มีฐานอำนาจ จะขอรับจัดสรรภาษีจากรัฐหรือเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น ก็ทำได้จำกัด ส่วนการที่จะบอกให้บริษัทในพื้นที่มาเสียภาษีในพื้นที่ เราก็พูดอะไรไม่ได้มากนัก ทั้ง ๆ ที่ควรเป็นรายได้ท้องถิ่นกลับคืนมา จะเห็นว่า อบจ. ไม่มีเครื่องมือทางภาษีมากนัก.....” (นายอัครธโรหมาน กาเหיים, รองนายก อบจ.สงขลา,

ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 30 สิงหาคม 2565) นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างอีกมากที่ส่วนราชการถ่ายโอนงานให้ อบต. แต่ไม่ได้ถ่ายโอนเงินมาให้อย่างสมดุล เช่น “...กรมโยธาฯ ไปสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแล้วก็โอนให้ท้องถิ่น แต่ก็มีได้โอนเงินค่าบริหารจัดการมาให้ด้วย ทำให้สร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่ อบต. ที่สูงมาก....” (พิริยุดมวรรณพฤกษ์, สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 19 พฤษภาคม 2565)

(10) **ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น** พบว่า อบต. ขาดความเป็นอิสระในด้านนี้เช่นกัน ดังเช่น “...การออกคำสั่ง คสช. ที่ 8/2560 มีผลเป็นกรียติอำนาจการจับสอบของบุคลากรในท้องถิ่น เดิมทีแต่ละแห่งมีอิสระในการจับสอบ แต่ปัจจุบันอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง แม้รัฐจะให้เหตุผลว่าป้องกันการทุจริตในการสอบ แต่ปัญหานี้มีเพียงบาง อบต. เท่านั้น แบบนี้เท่ากับคุกคามความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยรวม....” (ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่, สัมภาษณ์ผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 30 พฤษภาคม 2565) ในทำนองเดียวกัน นายสุริยา ยีขุน นายกเทศมนตรีตำบลปริก ย้ำว่า “...เป็นเรื่องผิดมหันต์ที่ตั้งอำนาจบุคคลกลับไปส่วนกลาง ถ้า อบต. ทุจริตก็ควรแก้ไขเป็นแห่ง ๆ ไป พอกลับไปอยู่ส่วนกลาง พบว่ามีการทุจริตมากขึ้น การบรรจุคนลงพื้นที่กลับทำไม่ได้ดี ไม่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ พอมาอยู่แล้ว เดี่ยวเดี๋ยวก็ย้ายไป และบั่นทอนกำลังใจคนที่อยู่มาแต่เดิม แบบนี้ก็พังทั้งระบบ....” (ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 30 สิงหาคม 2565)

(11) **การกำกับดูแลและมาตรฐานวิธีการตรวจสอบที่ล่วงละเมิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น** ประเด็นนี้ได้รับเสียงสะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่า สร้างข้อจำกัดต่อ อบต. ค่อนข้างมาก เป็นการตรวจสอบที่ลงรายละเอียดมากเกินไป ไม่คงเส้นคงวา และทำให้ อบต. ไม่กล้าดำเนินงานใด ๆ จนนำไปสู่การเสียโอกาสต่อประชาชน อาทิ “.....มีกรณีหนึ่งที่เทศบาลเคยจัดงานประเพณี มีความโดดเด่น มีคนมาร่วมงานมาก ผู้บริหารจึงต่อยอดการจัดงานเพราะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในชุมชนได้ดี

โดยเพิ่มจากการจัดงาน 1 วันเป็น 5 วัน ก็ดำเนินการมาได้ 4 ปี ก่อนนี้หน่วยตรวจสอบก็มีได้ทั่วทุกตัวใด ๆ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนตัวคนที่ทำการตรวจสอบ กลับมองคนละแบบ เห็นว่าค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการจัดงานแสดงเบิกไม่ได้ ไม่ได้เป็นประเพณี ท้องถิ่นไม่ควรคิดเรื่องเศรษฐกิจ ให้มองว่าเป็นงานประเพณีเท่านั้น และก็ขอให้เทศบาลเรียกเงินคืนแบบนี้ถือว่าก้าวล่วงดุลพินิจของเทศบาลอย่างมาก ทำให้ขาดความเป็นอิสระ.....” (เฉลิมพร ปิยณรงค์โรจน์, ปลัดเทศบาลนครภูเก็ต, ประชุมกลุ่มย่อยผ่านระบบออนไลน์, วันที่ 30 สิงหาคม 2565)

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลวิเคราะห์ในภาพรวมและในการกิจรายด้านข้างต้นนำไปสู่บทสรุปที่ช่วยเติมเต็มความเข้าใจทางวิชาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

(1) ความหมายเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นไม่ได้มีเพียงด้านเดียว (Multi-dimensional) และขึ้นอยู่กับมุมมองและความคาดหวังของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับวลี “Where you stand depends on where you sit หรือ Mile’s Law” กล่าวคือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือภาคประชาสังคมมีความคาดหวังในเรื่องนี้แตกต่างกัน แต่อย่างน้อยทั้ง 3 ฝ่ายมีมุมมองที่สอดคล้องกันว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วย ความสามารถของอปท. ในการคิดริเริ่มและดำเนินนโยบาย (Policy initiation) โดย อปท. มีขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่สำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่หรือส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน (Local government importance) และมีกลไกเชิงสถาบัน หรือบริบททางกฎหมายที่สนับสนุนศักยภาพในการทำงานของ อปท. (Local government capacity) ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นมีอิสระอย่างแท้จริง

(2) ผู้ให้ข้อมูลจากหลายฝ่ายและข้อมูลเอกสารราชการให้มุมมองที่สอดคล้องกันว่า อปท. เผชิญหน้ากับข้อจำกัดในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก จน

สามารถสรุปได้ว่า **อปท. ไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง** ทั้งในภาพรวมการบริหารจัดการ และในการดำเนินการกิจรายด้าน ซึ่งงานนี้จำแนกเป็น 11 ด้าน โดยมีความละเอียด และครอบคลุมคุณลักษณะของปัญหามากขึ้นกว่างานเขียนที่ผ่านมา ข้อมูลดังกล่าว สะท้อนถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ฝ่ายรัฐ ส่วนราชการ อปท. และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรร่วมมือกันแก้ไขต่อไป

(3) การวิจัยนี้ทำให้เกิดความเข้าใจเพิ่มขึ้นว่า **มิติความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีคุณลักษณะเชิงซ้อน** กล่าวคือ มีฐานคิดทางวิชาการซ่อนอยู่หลายประเด็น (ดังจะนำเสนอต่อไป) และขึ้นอยู่กับบริบทเชิงสถาบันและภารกิจของ อปท. หากเป็นงานพื้นฐานทั่วไป อปท. สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวหรือค่อนข้างเป็นอิสระ แต่หากเป็นภารกิจใหม่ที่เกิดขึ้นจากบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น งานเกี่ยวกับเทคโนโลยี การส่งเสริมเศรษฐกิจ หรือการป้องกันภัยหรือปัจจัยท้าทายต่าง ๆ กลไกรัฐอาจปรับตัวช้าและไม่สนับสนุนให้ อปท. ริเริ่มนวัตกรรมเหล่านี้ได้อย่างเป็นอิสระมากนัก การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานี้ในอนาคตจึงต้องทำแบบเจาะจงมากขึ้น

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทความนี้มุ่งศึกษาความหมาย ความสำคัญ และปัญหาข้อจำกัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย โดยศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมวิชาการที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 17 ท่าน และการจัดประชุมกลุ่มย่อยจำนวน 5 ครั้งร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 56 ท่าน ผลการศึกษาพบว่า อปท. เผชิญกับข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระมากพอสมควร และครอบคลุมข้อจำกัดในหลายลักษณะ นอกจากนี้ ข้อมูลการวิจัยสะท้อนว่า ความหมายเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นสามารถตีความได้หลายลักษณะ และมีความคาบเกี่ยวกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถทำความเข้าใจได้อย่างเป็นระบบ ผู้เขียนจึงสังเคราะห์รอบคิดเกี่ยวกับความหมายและจุดเน้นของการศึกษาเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น

โดยพิจารณาจากแก่นสาระ (Focus) และหน่วยวิเคราะห์หลัก (Locus) จึงทำให้จำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังแผนภาพที่ 2 ผู้เขียนเชื่อว่า กรอบวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลุ่มลึกเพิ่มขึ้นได้ต่อไป

แผนภาพที่ 2 ความหมาย แก่นสาระ และหน่วยวิเคราะห์ในการศึกษาความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย

1) มุมมองทางการเมือง (Political Perspective) FOCUS: ความเป็นอิสระของท้องถิ่นคือการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่หนุนเสริมการทำงานของท้องถิ่นได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (Intergovernmental relationships) LOCUS: ให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงอำนาจใน 2 ระดับ (Relative power) ที่สมมาตรกัน กล่าวคือ รัฐต้องส่งเสริมและให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของ อปท. ในฐานะที่เป็นภาคีหุ้นส่วน และ อปท. ยอมรับและร่วมมือกับภาครัฐในการดูแลแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ประชาชน	2) มุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Perspective) FOCUS: ความเป็นอิสระของท้องถิ่นคือขีดความสามารถของ อปท. ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการจัดบริการสาธารณะ โดยที่ อปท. สามารถเลือกกระทำในสิ่งที่ต้องทำ และมีความสามารถที่จะทำได้ (Capacity, Initiation, and Responsiveness) LOCUS: ท้องถิ่นต้องมีอิสระและสามารถตัดสินใจการใช้ทรัพยากรการเงินการคลัง การบริหารบุคลากร การสร้างความร่วมมือ การลงมือปฏิบัติ และการติดตามผลสำเร็จ
Accountability to People: Citizen-Centric	
3) มุมมองทางนิติศาสตร์ (Legal Perspective) FOCUS: ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในกรอบกฎหมายที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ และทำให้ อปท. มีใช้รัฐอิสระ LOCUS: ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระจากกฎหมายจัดตั้งอปท. กฎหมายแม่บท หรือกฎหมายที่กำหนดกระบวนการ ข้อจำกัด และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายงบประมาณและการเงิน การคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงกฎระเบียบต่าง ๆ	4) มุมมองทางสังคมวิทยา (Sociological Perspective) FOCUS: ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในแนวดิ่ง (Vertically autonomous) ที่ปลอดจากการควบคุมที่เกินความจำเป็นจากกลไกรัฐ แต่ทว่าอปท. จะต้องยึดโยงกับภาคประชาชน สถาบันทางสังคม ชุมชน และหน่วยเศรษฐกิจในพื้นที่ (Horizontally connected) LOCUS: การปรับตัวของท้องถิ่นที่มีพลวัต (Dynamic) เพื่อให้ อปท. สามารถตอบสนองต่อการจัดการแก้ไขปัญหาของชุมชน/ประชาชน/หน่วยเศรษฐกิจในพื้นที่ได้

กลุ่มแรกเป็น **มุมมองทางการเมือง (Political Perspective)** ซึ่งเห็นว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นคือการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและ

ท้องถิ่น (Intergovernmental relationships) ที่ช่วยหนุนเสริมให้ อบท. ทำงานได้เป็นอิสระ โดยที่รัฐให้ความสำคัญกับ อบท. และสนับสนุนการทำงานร่วมกันเป็นภาคีในการจัดการปัญหาสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล (Accountability) กลุ่มที่สองเป็น **มุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Perspective)** ซึ่งมองว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง การส่งเสริมขีดความสามารถของ อบท. ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือการจัดการเชิงสถาบันที่ทำให้ อบท. เลือกทำในสิ่งที่ต้องทำ (Capacity to initiation) และสามารถลงมือทำได้ (Capacity to action) ทั้งในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารการเงินการคลัง การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และการติดตามผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในกลุ่มที่สาม ได้แก่ **มุมมองทางกฎหมาย (Legal Perspective)** ซึ่งมองว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกฎหมายและบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ อบท. ซึ่งจะส่งผลให้ อบท. มี “พื้นที่เล่น (Playroom)” ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย ดังนั้น การส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นในมุมมองนี้คือการตรากฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดขอบเขตให้ อบท. สามารถดำเนินการภารกิจได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ และกลุ่มที่สี่ ได้แก่ **มุมมองทางสังคมวิทยา (Sociological Perspective)** ซึ่งเห็นว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นคือการจัดการให้ท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นและทำงานอย่างมีพลวัตในการตอบสนองต่อชุมชน ภาคประชาสังคม และสถาบันทางสังคมหรือเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ (Socially connected) และปลอดจากการแทรกแซงหรือการกำกับดูแลที่มากเกินไปจากภาครัฐ

พึงทราบว่าทั้ง 4 มุมมองมีจุดหมายร่วมกันคือการจัดการให้ อบท. มีความสามารถที่จะตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล (Local

Autonomy is an Accountability to the People) หรือเป็นการจัดการ “รูปแบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centric local governance)” ซึ่งเป็นหัวใจหลักที่ยึดโยงมุมมองความเป็นอิสระของท้องถิ่นทั้ง 4 ประการเข้าไว้ด้วยกัน และจากมุมมองต่าง ๆ ที่ได้อภิปรายข้างต้น ทำให้ผู้เขียนสรุปความหมายเชิงลึกเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเพิ่มเติมได้ว่าความเป็นอิสระของอปท. หมายถึง “ความเป็นอิสระในแนวดิ่ง แต่ไม่เป็นอิสระในแนวนอน อปท. ยังคงต้องยึดโยงกับประชาชนและการจัดการแก้ไขปัญหาของพื้นที่” และทำให้สามารถตีความคุณลักษณะสำคัญได้ว่า “ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมิได้เป็นเป้าหมายสุดท้ายในตัวเอง” แต่เป็นเครื่องมือทางการเมืองการบริหารที่จะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นของ อปท. ในการตอบสนองต่อพี่น้องประชาชนนั่นเอง

ประเด็นต่อมา หากมีการตั้งคำถามเพื่อการอภิปรายต่อเนื่องว่า สาเหตุของปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นคืออะไร ผู้เขียนวิเคราะห์จากมุมมองของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประมวลว่าเกิดจากสาเหตุอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ (1) เจตนาธรรมณ์ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มิได้ต้องการหนุนเสริมให้ อปท. เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการอย่างแท้จริง จึงมิได้กำหนดกรอบนโยบายหรือมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการหนุนเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระและมีศักยภาพในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ (2) กรอบกฎหมายที่ทับซ้อนกันในเชิงภารกิจและกฎหมายเชิงพื้นที่ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และการตีความขอบเขตภารกิจที่ อปท. สามารถดำเนินการได้ อีกทั้งยังเกิดความซ้ำซ้อนในเชิงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับ อปท. ที่มีรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไป จนไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ และทำให้เกิดความไม่เป็นอิสระ

นอกจากนี้ สาเหตุประการที่ (3) คือ การจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างรัฐและท้องถิ่น เพื่อหนุนเสริมให้ อปท. ทำงานได้

อิสระ ซึ่งจะต้องเกิดจากความไว้วางใจกัน (Trust) ในการแบ่งปันทรัพยากรการเงิน การคลัง บุคลากร และการสอนงาน (Coaching) และต้องมีแนวทางกำกับดูแลท้องถิ่น (Supervision) อย่างเหมาะสมที่ไม่ก้ำกึ่งการใช้ดุลพินิจของท้องถิ่น และสาเหตุประการสุดท้ายได้แก่ (4) การขาดความกระตือรือร้นในการบริหารจัดการหรือการพัฒนาขีดความสามารถของ อบต. ซึ่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะต้องเกิดจากแรงจูงใจ (Motive) ภายในของ อบต. ที่มุ่งทำงานอย่างกระตือรือร้น มีการพัฒนาศักยภาพการทำงานอย่างต่อเนื่อง ทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และมุ่งตอบสนองต่อประชาชน

ด้วยเหตุนี้ การผลักดันเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมจึงควรกระทำในหลายลักษณะคู่ขนานกัน ดังมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ 4 ประการต่อไปนี้

(1) รัฐต้องสนับสนุนบทบาทและให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยจะต้องกำหนดมาตรการที่ผ่อนคลายและ/หรือให้ความไว้วางใจแก่ อบต. เพิ่มขึ้น ทั้งในด้านการสั่งการ การจัดสรรทรัพยากร หรือการตรากฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่สนับสนุนบทบาทและความเป็นอิสระของ อบต. ในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยหรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ควรเป็นเจ้าภาพในการผลักดันและกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมโดยเร่งด่วน

(2) การทบทวนมาตรการเชิงกฎหมายเพื่อลดข้อจำกัดในการดำเนินงานของท้องถิ่น ความไม่ชัดเจนในด้านอำนาจหน้าที่ หรือมีการวางรากฐานทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้ อบต. ดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาหรือการริเริ่มนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน ทั้งนี้เนื่องจาก อบต. เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายขอบเขตความเป็นอิสระของ อบต. จึงต้องมาจากอำนาจในทางมหาชน รัฐจึงควรมีการ

กำหนดรากฐานทางกฎหมายที่ทันสมัยและสนับสนุนต่อความเป็นอิสระของ อปท. ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

(3) รัฐและส่วนราชการต่าง ๆ ต้องเร่งพัฒนาศักยภาพของ อปท. เพื่อให้มีขีดความสามารถในการดูแลประชาชนได้อย่างเป็นอิสระตามความต้องการของพื้นที่ และสร้างแรงกระตุ้นผ่านกลไกความรับผิดชอบของ อปท. ที่มีต่อประชาชน (Accountability mechanisms) เพื่อให้ อปท. ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ พึ่งพาตนเองได้มากขึ้น มีความกล้าที่จะใช้อำนาจและทรัพยากรในการดูแลประชาชน และต้องไม่ทำงานตั้งรับหรือเกรงกลัวต่ออำนาจกำกับดูแลจากหน่วยงานรัฐที่มากเกินไป จนไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ หาก อปท. สามารถปลดล๊อคทัศนคติเช่นนี้ได้ ก็จะทำให้ อปท. มีความเป็นอิสระมากขึ้นได้เช่นกัน

(4) ฝ่ายวิชาการและส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งพัฒนาการศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์หรือประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยให้เป็นระบบ มีหลักฐานเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอ และกระทำอย่างต่อเนื่อง (Systematic, evidence-based local autonomy monitoring) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นรูปธรรมสำหรับการติดตามและผลักดันการจัดการแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยในระยะยาวได้ต่อไป เพื่อให้เกิดความตื่นตัวและการยอมรับร่วมกันจากฝ่ายต่าง ๆ ในการกำหนดเป้าหมายร่วมกันสำหรับการขับเคลื่อนมาตรการส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยในอนาคต

บรรณานุกรม

- Bahl, R. W. (1999). **Implementation Rules for Fiscal Decentralization**. Atlanta, Georgia: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Boramanand, N. (2011). **kān pokkhrōng thōngthīn Farangset̄**. [French local government] Bangkok: Institute of Public Policy Study.
- Bunthueng, A. (2020). **Local Autonomy Problems: A Study of Local Government auditing by the State Audit Office of the Kingdom of Thailand**. (Master's Thesis) Thammasat University, Faculty of Law.
- Kallayanapattarasit, R. & Vititanon, N. (2020). "Application of By-laws and Policy Tools to Promote the Waste Separation in the Origin: Study on Local Administrative Organizations in Chiang Rai Province." **MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences**, 9(2): 66 – 86.
- Keuffer, N. (2016). "Local Autonomy, A Multifaceted Concept: How to Define it, How to Measure it and How to Create a Comparative Local Autonomy Index?" **Revue Internationale de Politique Comparée**, 23: 443 - 490.
- Krueathep, W. (2019). "Analyses and Alternatives for Determining the Size of Local Government's Contingency Funds: A Case Study of Nonthaburi Province." **Journal of Social Sciences, Naresuan University**, 15(1): 191-215

Krueathep, W. et al. (2014). **Fifteen Years of Thai Decentralization: Past Performance and Future Prospects**. Bangkok: The Prime Minister's Office.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. & Navarro, C. (2019). **Patterns of Local Autonomy in Europe**. London: Palgrave Macmillan.

Lerdpaithoon, S. (2021). **nāthī læ ‘amnāt khōng ‘ongkōn pokkhrōng sūan thōngthīn tām rabop kotmāi Thai**. [Duties and Powers of Local Governments under the Thai Legal System] Bangkok: Duan Tula Printing House.

Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2020). **rāngān prācham pī sōngphanhārōjhoksipsoṅg khana kammakān kārōk ra chā ya‘am nā chō hai kae ‘ongkōn pokkhrōng sūan thōngthīn**. [Annual Report 2019: The Decentralization to the Local Government Organization Committee] Bangkok.

Pitayarangsarit, S., Tosanguan, J. & Sumalee, H. (2010). **rāngān wīchāi chabap sombūn rūāng botbat ‘ongkōn pokkhrōng sūan thōngthīn nai kān sāng sē rom sō khō phāp læ khōsanōe choēng nayōbāi rūāng kārōk ra chā yō nā chādā nakā rot rāng sē rim sō khō phāp**. [Final Report on The role of local government organizations in health promoting and Policy

Proposals about decentralization of health promoting] Bangkok: Health Systems Research Institution.

Shah, A. (Ed.). (2006). **Local Government in Developing Countries**. Washington, DC: The World Bank.

Sunanta, S. (2018). “Local Government Administration and Its Role in Community Health Promotion.” **Public Health Policy and Laws Journal**, 4(1): 98-107.

Suwanmala, C. (1999). **ratthabān thōngthin khrai khūan c̣hāt bōrikān s̄athārana**. [Government – Local: Study on job distribution of provincial administration in public welfare work] Bangkok: The Thailand Research Fund.

Thammasat University Research and Consultancy Institute. (2009). **rāingān wīc̣hāi chabap sombūn rūāng rāingān tittām phon kānsuksā khwām kāōnā khōng kārōk ra c̣hā ya ‘am nā c̣họ̄nai prathēt Thai**. [Final Report on the follow-up study of the progress of decentralization in Thailand] Bangkok: Department of Local Administration.

The Committee on Local Administration, National Reform Council. (2015). **rāingān rūāng nēothāng kanpatirū kārōk ra c̣hā ya ‘am nā c̣họ̄ lāe kān pokkhōng thōngthin**. [Report on guidelines for decentralization reforming and local government] Bangkok: National Reform Council.

Vaidhayanond, B. (2021). “Reform Guidelines for Local Government Organization Study During the National Council for Peace and Order Government (NCPO) (2014-2018).” **The Journal of Development Administration Research**, 11(2): 378–389.

Vititanon, N. (2021). “The Development of Chiang Rai City under Modern City Planning.” **Political Science and Public Administration Journal**, 12(2): 47–74.

Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (2010). “Comparing Local Government Autonomy Across States.” In Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (Eds.), **The Property Tax and Local Autonomy** (pp. 69 - 114). Cambridge, M.A.: The Lincoln Institute.

Wolman, Ha., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (2008). “Comparing Local Government Autonomy Across States.” **Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association**, 101: 377 - 383.

ภาคผนวก : รายนามผู้เชี่ยวชาญที่สัมภาษณ์

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ	รายชื่อ
ผู้เชี่ยวชาญด้าน การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ หรือกฎหมายมหาชน	1. ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา 2. ศ.(พิเศษ) ดร.กมลชัย รัตนสกวางค์ 3. ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ 4. ศ.ดร.ธนสวรรค์ เจริญเมือง
นักการเมืองท้องถิ่น	1. นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย* และนายกเทศมนตรีนครยะลา 2. นายกิตติชัย เอ่งฉ้วน รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ และรองเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย* 3. นายปราโมทย์ เพชรรัตน์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก และเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
ข้าราชการท้องถิ่น	1. นายอำพล ยุคดีโกมินทร์ ปลัดเทศบาลเมืองกาญจนบุรี 2. นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง นายกสมาคมข้าราชการท้องถิ่นแห่งประเทศไทย 3. นายบรรณ แก้วฉ่ำ นิติกรชำนาญการ อบจ.พระนครศรีอยุธยา
ภาคประชาสังคม/ ผู้เชี่ยวชาญ	1. ดร.พิริยต์มย์ วรรณพฤกษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม 2. รศ.ดร.ธนพร ศรียากุล ผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3. รศ.ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ ผู้เชี่ยวชาญด้านผังเมืองและคุณภาพชีวิต 4. ศ.ดร.นพ.ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย ผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข 5. นพ.วัฒน์ชัย อึ้งเจริญวัฒนา ผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข (ภาคปฏิบัติการ) 6. ศ.ดร.สมพงษ์ จิตระดับ ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา 7. ดร.บัญชากร ส่งสัมพันธ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังท้องถิ่น

หมายเหตุ : * ตำแหน่งในสมาคม ณ วันที่ดำเนินการสัมภาษณ์