

รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับการบริหารโครงการด้านสังคม : อีสรของท้องถิ่นหรือตัวแทนรัฐ?

Thai Local Administrative Organizations' Revenue and Social Projects Administration : Local Autonomy or Dummy Agency?

ปิยากร หวังมหาพร¹

Piyakorn Whangmahaporn¹

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง “รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับการบริหารโครงการด้านสังคม : อีสรของท้องถิ่นหรือตัวแทนรัฐ?” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และ 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการบริหารโครงการด้านสังคม การศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนใช้ข้อมูลทุติยภูมิ เช่น เว็บไซต์จากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เว็บไซต์ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำรา บทความและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ 1. รายได้จากเงินอุดหนุน และ 2. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุน แบ่งออกเป็น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนทั่วไป ลักษณะของรายได้ดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการบริหารโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานในลักษณะเป็นตัวแทนของรัฐบาล แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินรายได้ที่จัดเก็บเองหรือที่รัฐแบ่งให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินดังกล่าวไปสร้างสรรค์โครงการใหม่ๆ ได้เอง โดยการบริหารอาจบริหารเองหรือร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ในลักษณะเครือข่าย ดังนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลา 15 ปี หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยเป็นเงินที่กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ไว้ ซึ่งยังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของการกระจายอำนาจด้านการคลังของไทยในอีกด้านหนึ่งด้วย

คำสำคัญ : รายได้, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย, ตัวแทนรัฐ, อีสรของท้องถิ่น

ABSTRACT

The current study aimed to 1) study Thai Local Administrative Organizations' revenue and 2) to study the relationship of Thai Local Administrative Organizations' revenue to social programs administration. This study used a secondary data such as the websites of National Municipal League of Thailand, Office of The Decentralization to the Local Government Organi-

¹ รองศาสตราจารย์ ดร.หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

tion Committee website, textbooks, articles and related documents. The results showed that Thai Local Administrative Organizations' revenue received from the government was divided into two categories; namely, revenue from grants and revenue to Thai Local Administrative Organizations own storage. Revenue from subsidies was divided into general grants, subsidies defined by purpose and subsidies defined by objective. The revenue was associated with a form of project management by Thai Local Administrative Organizations which was found that if local government funding or subsidies were defined by purpose, Thai Local Administrative Organizations administered in a manner representative of the government. If Thai Local Administrative Organizations funding and revenue were collected or distributed from the government, they could apply the funds to create new projects which might be managed by the administration itself or in cooperation with other organizations in the network. Even though Thai government has decentralized authority to Thai Local Administrative Organizations for the past 15 years, Thai Local Administrative Organizations also relied on government contribution in the amount determined by the intended use. It also reflects the limitations of the fiscal decentralization of Thailand.

Keywords : Thai local administrative organizations, Revenue, Local autonomy, Dummy agency

บทนำ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันหมายถึงกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ (Van Meter & Van Horn, 1975:447; G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 1983:16) นั้นให้ความสำคัญต่อการศึกษามีปัจจัยใดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยใช้ตัวแบบในการอธิบาย ตัวแบบที่ใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากมาย อาจพิจารณาเฉพาะปัจจัยภายในองค์การ เช่น ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบการจัดการ ตัวแบบการพัฒนาองค์การ ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบดังกล่าวให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายใน เช่น โครงสร้าง งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ภาวะผู้นำ การทำงานเป็นทีม การจูงใจ ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีข้อจำกัดในการอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน แม้ว่าบางตัว

แบบ เช่น ตัวแบบการเมือง ตัวแบบทั่วไป จะให้ความสำคัญกับปัจจัยนอก เช่น สภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และมีการบริหารงานแบบระบบราชการของ Max Weber เรื่ององค์การแบบระบบราชการที่มีลำดับขั้นการบังคับบัญชา การมอบหมายงาน โครงสร้างที่เป็นทางการ การสื่อสารจากบนลงล่าง องค์การในลักษณะนี้อยู่ภายใต้ความเชื่อที่ว่า การจัดการองค์การในลักษณะระบบราชการนั้นมีประสิทธิภาพ แต่ข้อจำกัดก็คือตัวแบบเหล่านี้ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ปัญหาโดยองค์การเพียงองค์การเดียว แต่ต้องอาศัยองค์การหลายๆ องค์การเข้ามาร่วมในการแก้ไขปัญหา ดังปรากฏในหลายเหตุการณ์ในสังคมไทย เช่น อุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 หรือเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยนถล่มฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ. 2556 นักวิชาการจึงหันมาให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องเครือข่ายการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น

นักวิชาการต่างประเทศ เช่น Paul Starkey (1997: 15) Robert Agranoff และ Michale McGuire (2001: 296) Stephen Goldsmith และ William D. Eggers (2004 : 24) Ann Marie Thomson และ Ted Miller (2002) Alexander Pugachev (2007) และ Alex Murdoh (2006) กล่าวถึงการทำงานในลักษณะเครือข่ายการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่าเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์การต่างๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยศักยภาพของขององค์การเพียงองค์การเดียว หรือถ้าสามารถทำได้ก็อาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้ กระบวนการความร่วมมือ ยังถือว่าเป็นการเข้ามามีบทบาทของผู้เล่นที่หลากหลาย ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งภายใต้บริบทของการสร้างความร่วมมือ ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งร่วมกันหาข้อตกลง (Reacting Agreement) มากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจ (Decision) เพียงอย่างเดียว ซึ่งความพยายามในการหาข้อตกลงร่วมกันนั้นควรวางอยู่บนฐานของความพยายามที่จะสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น (Consensus-Based) และที่สำคัญที่สุดบทบาทของผู้เล่นแต่ละคนหรือองค์การแต่ละองค์การล้วนเป็นไปในลักษณะของการเป็นพันธมิตร (Partners) ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะของผู้บังคับบัญชา (Superior) และ ผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate)

นักวิชาการได้แบ่งรูปแบบของเครือข่ายไว้ เช่น Paul Starkey (1997) กล่าวว่า เครือข่ายแบ่งออกได้เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ 1. เครือข่ายแบบรวมศูนย์และ ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง เครือข่ายลักษณะนี้ได้มีการกำหนดให้มืองค์การหลักเพียง องค์การเดียวอยู่ตรงศูนย์กลาง (Central Secretariat) ซึ่งมีบทบาทในการควบคุม ป้อนข้อมูล ตลอดจนกระจายบริการต่าง ๆ ให้แก่องค์การหรือปัจเจกบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่รายล้อม ขณะเดียวกันองค์การหรือปัจเจกบุคคลเหล่านั้นจะไม่มีโอกาสดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรที่อยู่ ณ จุดศูนย์กลางได้เลย

เครือข่ายในลักษณะนี้จะไม่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ใด ๆ ขึ้นระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วยกันเอง ข้อดีของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือรูปแบบนี้ได้แก่ ก่อให้เกิดเอกภาพในการดำเนินการ ขณะที่ข้อเสียของเครือข่ายรูปแบบนี้ได้แก่ ขาดการให้ข้อมูลย้อนกลับแก่องค์การกลางขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างองค์การและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม

2. เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง เครือข่ายชนิดนี้ยังมีการรวมศูนย์ไว้ที่องค์กรกลางซึ่งมีบทบาทหลักในการป้อนข้อมูลตลอดจนสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ให้แก่องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม สิ่งที่ต่างออกไปจากเครือข่ายลักษณะแรก คือ องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมมีโอกาสดตอบสนองกลับสู่องค์กรกลาง อย่างไรก็ตามเครือข่ายในลักษณะนี้ยังมีข้อจำกัด คือ องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมไม่ได้สร้างความร่วมมือด้วยกันเอง แต่กลับมีบทบาทจำกัดอยู่เฉพาะการรับและส่งข้อมูลกลับไปสู่องค์กรกลางเพียงอย่างเดียว ผลดีแก่การปฏิบัติงาน เกิดเอกภาพในการควบคุม และการอำนวยความสะดวกเช่นเดียวกับเครือข่ายชนิดแรก เพิ่มการรับรู้ข้อมูลให้แก่องค์การกลางมากขึ้น ข้อเสียของเครือข่ายรูปแบบนี้คือ อาจก่อให้เกิดความล่าช้าตามมาได้ เนื่องจากต้องมีการส่งข้อมูลย้อนกลับไปที่องค์กรกลาง

3. เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่ขณะเดียวกันก็สร้างเครือข่ายระหว่างกันเอง การสร้างเครือข่ายเป็นไปในลักษณะบูรณาการมากขึ้น มืองค์การกลางที่ยังคงเล่นบทบาทเป็นตัวป้อนและรับข้อมูลจากองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่มีอยู่รายล้อม แต่ประเด็นที่แตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัด คือ องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมสามารถติดต่อซึ่งกันและกันได้โดยอิสระ นอกจากนี้้องค์การกลางยังได้รับบทบาทให้เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้แก่การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วย ข้อดีของเครือข่ายการสร้างความร่วมมือรูปแบบนี้ได้แก่ มีผู้คอยอำนวยความสะดวก และป้อนข้อมูลให้แก่องค์การและปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องใน

เครือข่ายการสร้างความร่วมมือ องค์กรและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมสามารถดำเนินการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันได้โดยไม่ต้องผ่านองค์กรกลาง แต่เพียงอย่างเดียว 4. เครือข่ายสมบูรณ์แบบตามหลักทฤษฎี องค์กรหรือปัจเจกบุคคลทั้งหมดที่เข้าร่วมมือกันสามารถเชื่อมความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันได้ อย่างเสรี โดยปราศจากองค์กรกลางที่จะต้องเข้ามา รับผิดชอบต่อ การป้อนและรับข้อมูลจากองค์กรหรือปัจเจกบุคคลดังกล่าว ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกัน เครือข่ายในลักษณะนี้อาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถึงแม้ว่าตามหลักทฤษฎีถือว่า เครือข่ายที่ปล่อยให้องค์กรหรือปัจเจกบุคคลทั้งหมดสามารถเชื่อมสัมพันธ์กันอย่างอิสระ 5. เครือข่ายแบบกระจายอำนาจ เครือข่ายรูปแบบนี้ได้ส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์อย่างอิสระร่วมกันระหว่างองค์กรหรือปัจเจกบุคคลหลัก ๆ กล่าวคือ ได้มีการตั้งเครือข่ายที่ปราศจากบทบาทขององค์กรกลางโดยสิ่งที่เพิ่มเติมเข้ามาและทำให้เครือข่ายชนิดนี้มีคุณลักษณะพิเศษกว่าคือ องค์กรหรือปัจเจกบุคคลหลัก ๆ ต่างมีเครือข่ายย่อยของตนเองอยู่ด้วย โดยบทบาทของเครือข่ายย่อยดังกล่าว คือ รับผิดชอบในการป้อนทรัพยากรต่าง ๆ ที่สามารถเอื้ออำนวยให้การสร้างเครือข่ายหลักสำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยดี เครือข่ายในลักษณะนี้ถือว่าเป็นเครือข่ายระดับชาติที่มีความกระตือรือร้นอย่างสูง ในขณะที่ Robert Agranoff (2006 : 6) จำแนกเครือข่าย ออกเป็น 4 รูปแบบ โดยพิจารณาตามรูปแบบของกิจกรรมที่ดำเนินการภายในเครือข่าย ดังนี้ 1) เครือข่ายข้อมูล (Information Networks) เป็นเครือข่ายที่พันธมิตรต่างๆ ได้เข้ามาร่วมมือกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลนโยบาย โครงการต่างๆ รวมทั้งเทคโนโลยี แนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมกัน ขณะที่การแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติงานอื่นๆ ยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละองค์กร 2) เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) เป็นเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้

พันธมิตร สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเทคนิคการทำงานไปพร้อมๆ กับการส่งเสริมการฝึกทักษะ และให้การศึกษาแก่สมาชิกองค์กรนั้นๆ เพื่อยกระดับศักยภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความสามารถในการนำวิธีแก้ไขปัญหามาปฏิบัติได้ 3) เครือข่ายขยายโอกาสในการทำงาน (Outreach Networks) เป็นเครือข่ายที่ได้นำเอาวิธีการของเครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) มาประยุกต์ใช้ ตลอดจนมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ร่วมกันกับองค์กรอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความชัดเจนแก่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกัน นอกจากนี้เครือข่ายดังกล่าวยังมีลักษณะที่สำคัญอื่นๆ อีก กล่าวคือ องค์กรแต่ละองค์กรที่เข้ามาร่วมมือกันยังคงต้องรับผิดชอบต่อกระบวนการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานตามวิถีทางของตัวเอง แม้ว่าจะมีความพยายามสร้างเครือข่ายให้เกิดขึ้นก็ตาม 4) เครือข่ายการทำงาน (Action Networks) เป็นเครือข่ายที่ส่งเสริมให้พันธมิตร หันมาร่วมมือกันเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานระหว่างองค์กร (Inter-agency Adjustments) ตลอดจนยอมรับการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการ แล้วตกลงหาแนวทางการปฏิบัติ และการกระจายบริการร่วมกัน นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งศักยภาพด้านเทคโนโลยีซึ่งกันและกัน

การบริหารโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ภายหลังจาก 15 ปีหลังประเทศไทยมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดไว้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่เพิ่มขึ้นอันเป็นหน้าที่ตามภารกิจกาถ่ายโอนอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการบริหารจัดการ ทั้งจาก

เงินรายได้และเงินอุดหนุน โดยพบว่า ลักษณะการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารโครงการ (ศุภชัย ยาวประภาฯ และคณะ, 2556) บทความเรื่อง “รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับการบริหารโครงการด้านสังคม : อิสระของท้องถิ่นหรือตัวแทนรัฐ?” เป็นการตอบคำถามว่า รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้รับนั้นมีลักษณะเช่นไร ลักษณะของรายได้มีความสัมพันธ์กับการบริหารโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการด้านสังคมอย่างไร โดยมีสมมติฐานว่า หากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการบริหารโครงการแบบระบบราชการ หากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการบริหารโครงการแบบเครือข่าย บทความนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรก บทนำ ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาลักษณะรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ส่วนที่สามชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของลักษณะรายได้กับการบริหารโครงการด้านสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่สี่ เป็นบทสรุปและการอภิปรายผล

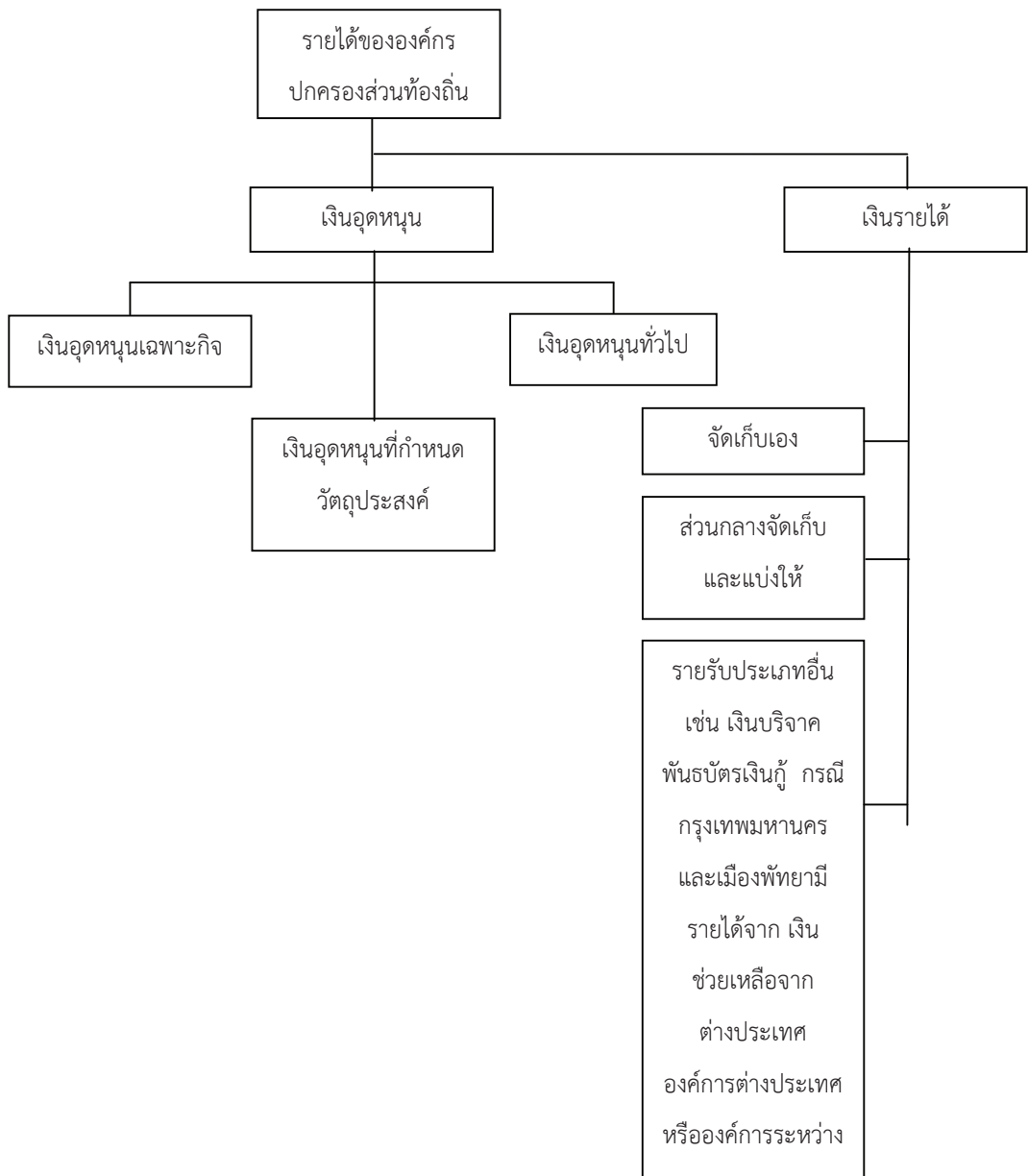
ลักษณะรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

1. ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ 1. รายได้จากเงินอุดหนุน และ 2. รายได้ที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุน แบ่งออกเป็น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไป ทั้งนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังแบ่งออกเป็น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบเหมาจ่ายและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบร่วมสมทบ ในขณะที่เงินอุดหนุนทั่วไป แบ่งออกได้เป็นเงินอุดหนุนแบบเหมาจ่ายและเงินอุดหนุนแบบสัมพันธ์กับความพยายาม ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 1. เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยหลักเกณฑ์ในการจัดสรรได้แก่ เกณฑ์ประชากร ขนาดพื้นที่และรายได้ เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ หากเงินเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องส่งคืนรัฐบาล 2. เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดและตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ทั้งจำนวนโดยไม่ต้องรอหนี้ครบชำระ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายตามรายการที่รัฐกำหนด หากเงินเหลือไม่ต้องส่งคืนรัฐบาลแต่นำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ ต้องใช้ต่อให้หมด และ 3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามที่รัฐกำหนด เบิกจ่ายเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ หากเหลือต้องส่งคืนรัฐบาล



แผนภาพที่ 1 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากเงินอุดหนุนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีด้วยตนเอง

และรายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ ตลอดจนเงินกู้ เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

2. งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

หากพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2556 (ตารางที่ 1) ปรากฏว่ารายได้จากเงินอุดหนุนคิดเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 2 ลักษณะของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งยังแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนตามภารกิจที่ถ่ายโอน ซึ่งเป็นเงินที่กำหนดวัตถุประสงค์การใช้เอาไว้ และเงินอุดหนุนตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย ดังนั้นเมื่อรวมเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเงินเหลือเพื่อการจัดทำโครงการตามหน้าที่ในสัดส่วนที่น้อยมาก ดังเช่น ในปี 2555 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) คิดเป็นเงิน 205,418.65 ล้านบาท แยกออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวนเงิน 85,695

ล้านบาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวน 119,497.07 ล้านบาท ในปี 2556 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 220,606.75 ล้านบาท แยกเป็น เงินอุดหนุนทั่วไป 104,444.85 ล้านบาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวน 114,594.89 ล้านบาท โดยเงินในจำนวนของเงินอุดหนุนทั่วไปในปี 2555 จำนวน 85,695 ล้านบาท แยกเป็น เงินอุดหนุนตามหน้าที่จำนวน 55,768.89 ล้านบาท และเงินอุดหนุนตามภารกิจจำนวน 29,768.89 ล้านบาท ในขณะที่ปี 2556 เงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 104,444.85 ล้านบาท แยกเป็นเงินอุดหนุนตามหน้าที่ 61,635.16 ล้านบาท เงินอุดหนุนตามภารกิจจำนวน 42,809.69 ล้านบาท

ด้วยเหตุที่เงินอุดหนุนซึ่งเป็นจำนวนเงินที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนเงินมากที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้จากแหล่งอื่นๆ และพบว่า เงินอุดหนุนดังกล่าวถูกกำหนดเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์เป็นหลัก

ตารางที่ 1 รายได้ท้องถิ่น ปีพ.ศ. 2546-2556

(หน่วย : ล้านบาท)

รายได้ท้องถิ่น											
ประเภท	ปี	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
1. จัดหาเอง		22,258	24,786	27,018	29,110	32,021	35,223	38,745	29,110	38,745	49,529
2. รัฐจัดเก็บให้		60,218	82,623	95,370	110,190	120,728	128,676	140,679	126,589	148,109	175,457
3. รัฐแบ่งให้		35,504	43,100	49,000	61,800	65,300	65,000	71,900	45,400	70,500	86,900
4. เงินอุดหนุน		66,086	91,438	110,611	126,013	139,374	147,840	163,057	139,895	173,900	221,091
รวมรายได้		184,066	241,948	282,000	327,113	357,424	376,740	414,382	340,995	431,255	527,467
รายได้สุทธิของรัฐบาล		829,495	1,063,600	1,200,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000	1,604,640	1,350,000	1,650,000	1,980,000
คิดเป็นสัดส่วน		22.19	22.75	23.50	24.10	25.17	25.20	25.82	25.26	26.14	26.64

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2556 : ออนไลน์)

ตารางที่ 2 การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล)

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไป			เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	รวม
	ตามหน้าที่	ตามภารกิจ	รวม		
2555	55,768.89	29,768.89	85,695	119,497.07	205,418.65
2556	61,635.16	42,809.69	104,444.85	114,594.89	220,606.75

ที่มา : สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2556: ออนไลน์)

3.รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารโครงการด้านสังคม

จากการที่โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุน โดยเป็นเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้มีความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแบ่งการบริหารโครงการออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1)โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในฐานะตัวแทน และ 2) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการ ในที่นี้ขอยกตัวอย่างโครงการด้านสังคมประกอบการอธิบาย ดังต่อไปนี้

1. โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในฐานะตัวแทน

กรณีที่ 1 โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์

โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์หรืออาจเรียกว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “รับจ้าง” หรือ “เป็นตัวแทน” รัฐบาล เป็นโครงการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยโครงการ 2 ประเภท คือ 1.โครงการด้านสวัสดิการสังคมและ 2.โครงการด้านการศึกษา โครงการด้านสวัสดิการสังคม เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ โครงการด้านการศึกษา เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัย

ในที่นี้จะยกตัวอย่าง กรณีเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล และเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินอุดหนุนลักษณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย โครงการเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 (ราชกิจจานุเบกษา, 2552 : 5-9) มีการบริหารโครงการ ดังแผนภูมิที่ 2

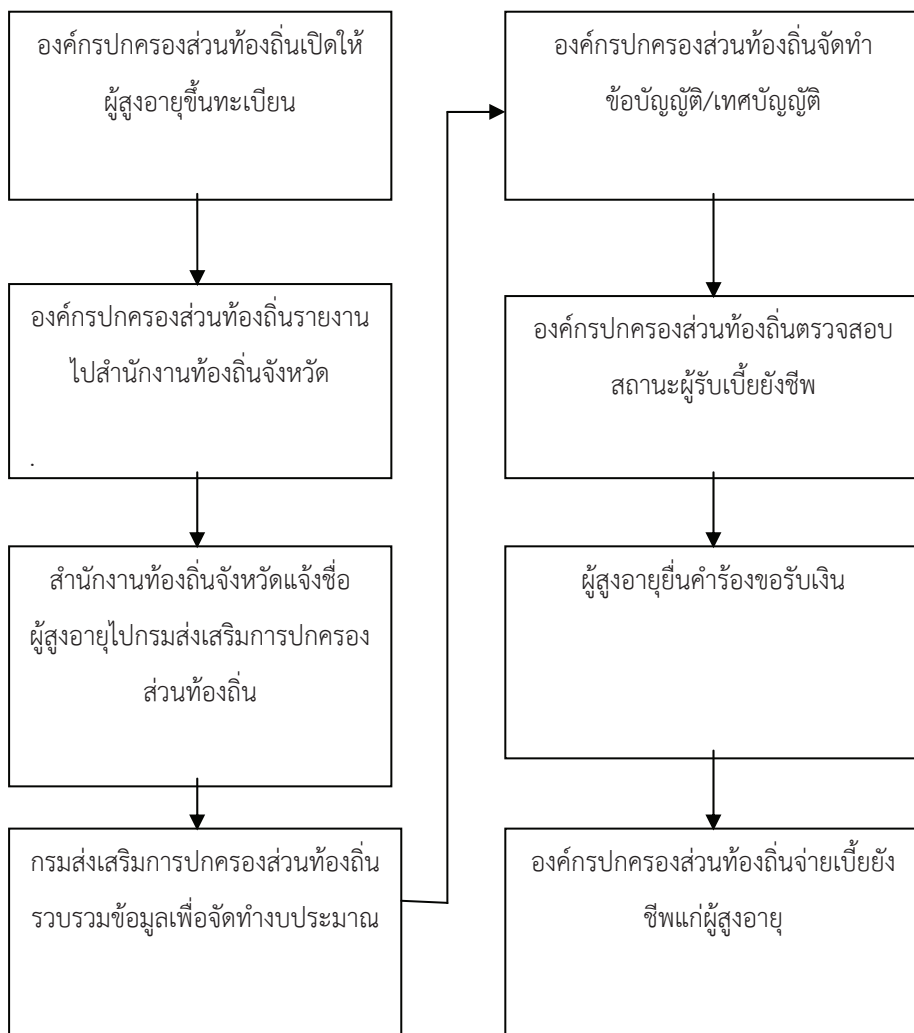
จากแผนภูมิที่ 2 การบริหารกรณีโครงการเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เริ่มจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 60 ปีในปีงบประมาณถัดไปขึ้นทะเบียนในเดือนพฤศจิกายน ประมาณเดือนมกราคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งข้อมูลไปยังสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ภายในเดือนกุมภาพันธ์ จังหวัดแจ้งชื่อผู้สูงอายุไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเพื่อตั้งงบประมาณประจำปี ต่อมาภายในเดือนตุลาคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบสถานะผู้รับเบี้ยยังชีพจากฐานทะเบียนราษฎรหรือหลักฐานอื่นๆ หลังจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุโดยจ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีธนาคาร ในนามผู้มีสิทธิหรือผู้รับมอบอำนาจภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน กรณีผู้สูงอายุที่มีอายุครบ 60 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดให้ลงทะเบียนและยื่นคำร้องขอรับเงินเบี้ยยังชีพไว้ โดยยื่นที่เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับกรุงเทพมหานครยื่นที่สำนักงานเขต เมืองพัทยาขึ้นที่กองสวัสดิการสังคม เมืองพัทยา กรณีผู้สูงอายุย้ายภูมิลำเนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยจ่ายเบี้ยยังชีพจะจ่ายจนถึงสิ้นปีงบประมาณและผู้สูงอายุที่ประสงค์รับเบี้ยยังชีพกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ต้องลงทะเบียนใหม่ก่อนสิ้นปีงบประมาณ กรณีเงินอุดหนุนให้กับผู้สูงอายุเหลือเนื่องจากผู้สูงอายุอาจเสียชีวิตหรือย้ายออกหรือตกรายชื่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องคืนเงินดังกล่าว

กรณีจำนวนผู้สูงเพิ่มขึ้นกว่าจำนวนที่แจ้งไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำเรื่องขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด หากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสามารถเกลี่ยเงินที่จัดสรรให้ผู้สูงอายุภายในจังหวัดได้ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดก็จะจัดสรรเงินเพิ่มเติมให้ กรณีไม่สามารถจัดสรรเงินให้ได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาจัดสรรเงินให้จากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้สูงอายุต้องรอการจัดสรรในปีงบประมาณต่อไป การสิ้นสุดการได้รับเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุเมื่อผู้สูงอายุตาย หรือสละสิทธิ์ หรือขาดคุณสมบัติ

กรณีที่ 2 โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

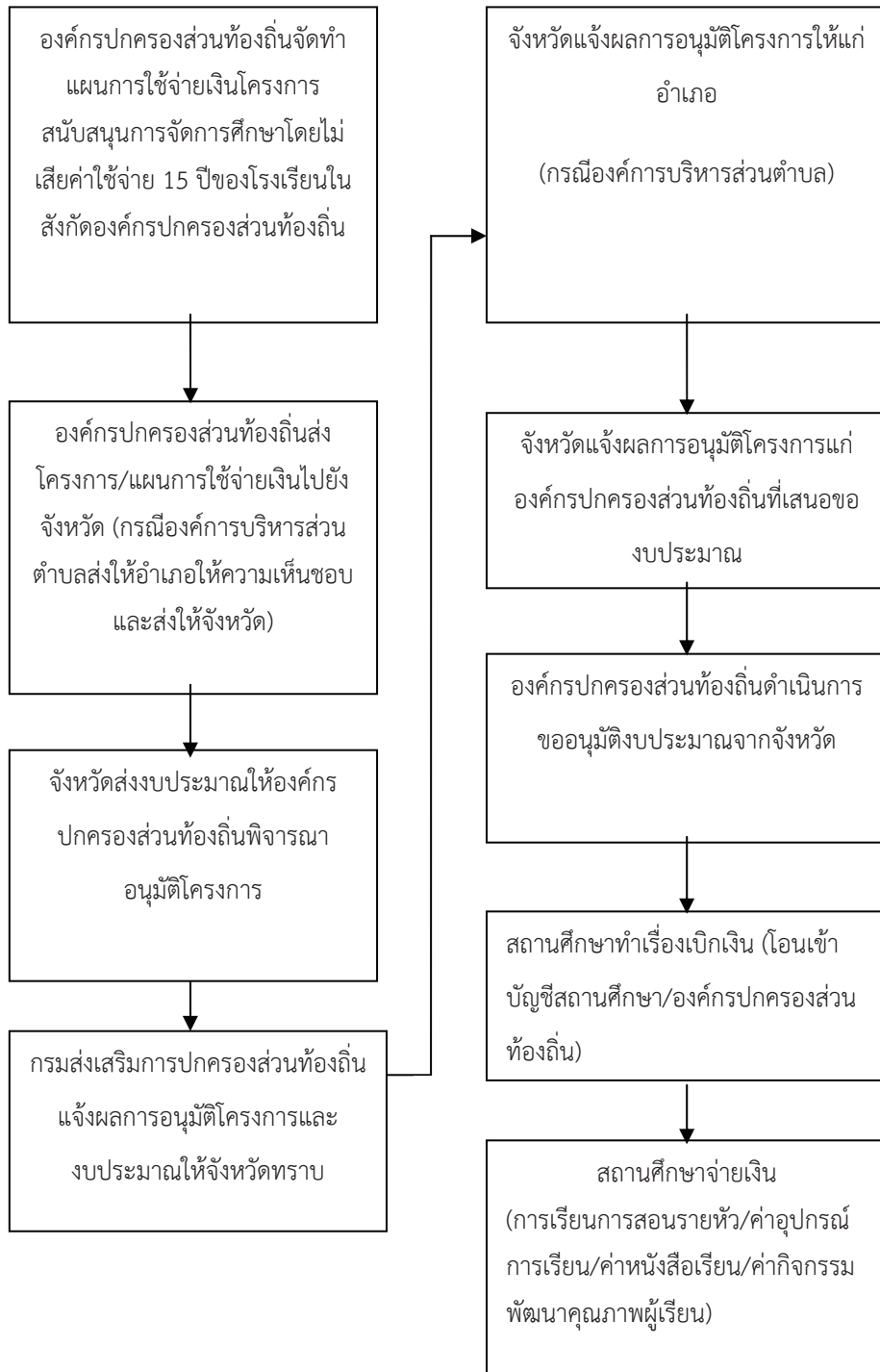
โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรืออาจเรียกว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำนอกเหนือจากโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ ลักษณะของโครงการนั้น เป็นโครงการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินงานตามแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการตามนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรร เช่น ค่าจัดการเรียนการสอน(รายหัว) ค่าเครื่องแบบนักเรียน

¹ คนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปสัญชาติไทย ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ยกเว้นผู้พิการและผู้ป่วยเอดส์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548



แผนภาพที่ 2 การบริหารโครงการเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา
 ที่มา : กระทรวงมหาดไทย (2552)

สำหรับการบริหารโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ของโรงเรียนในสังกัด
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังแผนภูมิที่ 3



แผนภาพที่ 3 การบริหารโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปีของโรงเรียนในสังกัด
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มา : กระทรวงมหาดไทย (2553)

จากแผนภูมิที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการใช้จ่ายเงินโครงการไปยังคลังจังหวัด เมื่องบประมาณได้รับการจัดสรร คลังจังหวัดจะส่งให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันสถานศึกษาจะทำเรื่องขอเบิกเงินมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเป็นสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีประสบการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะโอนเข้าบัญชีสถานศึกษาใช้จ่ายเงินตามแผนการใช้จ่ายเงิน กรณีเป็นสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเอง หากมีความพร้อมในการดำเนินการให้ส่งเข้าบัญชีเงินฝากของสถานศึกษา แต่หากไม่มีความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553 โดยให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงินของแต่ละสถานศึกษาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังได้กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้การบริหารโครงการด้านสังคมที่เป็นกรณีตัวอย่างนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เพียง “ตัวแทน” ของรัฐบาล โดยรับจ้างรัฐบาลในการส่งผ่านเงินให้กับกลุ่มเป้าหมายตามโครงการเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นการรวมอำนาจของรัฐบาลโดยไม่ได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการริเริ่มโครงการของตนเอง อีกทั้งหากพิจารณาร่วมกับรายได้จากภาษีที่รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บและแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว พบว่าการจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลโดยไม่ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของอดัม สมิท (ม.ป.ป. : 469) ที่กล่าวว่า ลักษณะนี้ชี้ให้เห็นว่าการจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงสถานะการกระจายอำนาจ โดยหากอำนาจในการจัดเก็บภาษีได้รับการถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นมากย่อมแสดงว่าการกระจายอำนาจมีมากเพียงนั้น ในทางตรงข้ามหากมิได้มีการกระจาย

อำนาจไปให้ แสดงว่ารัฐบาลยังคงสงวนอำนาจไว้ เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บภาษีมากย่อมมีรายได้เป็นของตนเองมาก ความเป็นอิสระในการตัดสินใจใช้เงินไปในกิจกรรมใดๆ ย่อมมากตามไปด้วย นั่นหมายความว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพิงรัฐบาลจากภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บไม่ได้สะท้อนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง กลับทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารัฐบาลมากขึ้น และขาดความคิดริเริ่มในการจัดโครงการอันส่งผลต่อความเข้มแข็งของท้องถิ่นในระยะยาว

2. โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการ

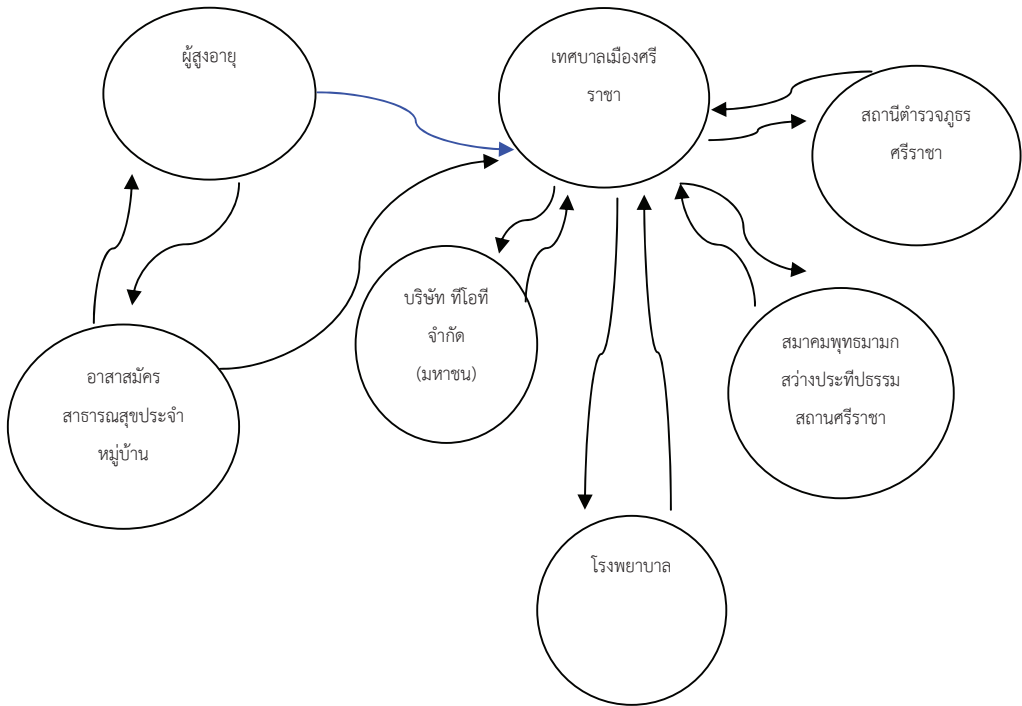
แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ยังคงมีเงินอุดหนุนส่วนหนึ่ง คือ เงินอุดหนุนทั่วไปตามหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เพื่อการดำเนินโครงการได้ตามที่ท้องถิ่นนั้นๆ ต้องการ หรือโครงการที่ผู้บริหารท้องถิ่นหาเสียงไว้ ดังนั้น การบริหารโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำนั้นแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การบริหารโครงการด้วยตนเอง และการบริหารโครงการแบบเครือข่าย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 การบริหารโครงการด้วยตนเอง
โครงการประเภทนี้มักเป็นโครงการขนาดเล็กไม่ใหญ่นัก และอยู่ในศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้เอง โครงการที่บริหารโครงการด้วยตนเอง เช่น โครงสร้างพื้นฐาน โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อเฉพาะวัสดุและใช้แรงงานในพื้นที่

2.2 การบริหารโครงการแบบเครือข่าย
สำหรับการบริหารโครงการแบบเครือข่ายโดยทั่วไปมีหลายรูปแบบ ในที่นี้จะยกตัวอย่างเครือข่ายที่เรียกว่า “เครือข่ายการทำงาน (Action Networks)”

ของ Robert Agranoff ได้แก่ โครงการสัญญาห่วงใย
เพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี

มีการบริหารโครงการดังแผนภูมิที่ 4



แผนภาพที่ 4 เครือข่ายการบริหารโครงการสัญญาห่วงใย

เครือข่ายการบริหารโครงการสัญญาห่วงใย มีหน่วยงานเกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา (งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ศูนย์บริการสาธารณสุข), บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน), สถานีตำรวจภูธรศรีราชา, สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา (หน่วยกู้ภัย), โรงพยาบาล ได้แก่ โรงพยาบาลรัฐ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา และโรงพยาบาลเอกชน 2 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมิติเวชศรีราชา และโรงพยาบาลพญาไท ศรีราชา รวมทั้งประธานชุมชนและหัวหน้าอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ

ประกอบด้วยหน่วยงานจำนวน 4 แห่ง ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 สารสำคัญของบันทึกข้อตกลงคือ “การกำหนดบทบาทหน้าที่” ของเครือข่าย โดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี 1. กรณีฉุกเฉิน ได้แก่ เจ็บป่วย ช่วยชีวิต เป็นความรับผิดชอบของ สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา และเทศบาลเมืองศรีราชา 2. กรณีไฟไหม้ น้ำท่วม ลมพายุ เป็นความรับผิดชอบของ งานบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองศรีราชา และสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา และ 3. กรณีเหตุร้าย เช่น วิวาท ทำร้าย โจรกรรม เป็นความรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรศรีราชา และสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา นอกจาก

นั้นบันทึกข้อตกลงดังกล่าวยังระบุหน้าที่ของหน่วยงานสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งคือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สำหรับกลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ไม่ได้ทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยหน่วยงานจำนวน 1 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาล นอกจากนั้น เครือข่ายความร่วมมือยังมีอาสาสมัครที่ส่วนราชการจัดตั้ง ได้แก่ อาสาสมัครสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ติดตามงาน รวบรวมข้อมูลให้กับส่วนราชการ

เครือข่ายความร่วมมือในการโครงการสัญญาห่วงใย ใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุ โทรศัพท์จะมีปุ่มอยู่ 3 ปุ่ม ได้แก่ สีสน้ำเงิน การขอความช่วยเหลือ สุขภาพ สีแดง แจ้งเหตุเพลิงไหม้ และสีเขียว เหตุการณ์เหตุร้าย หลักการทำงานของโทรศัพท์ กล่าวคือ เมื่อผู้สูงอายุต้องการความช่วยเหลือ เช่น กรณีเรื่องสุขภาพ ผู้สูงอายุจะกดปุ่มสีน้ำเงินที่โทรศัพท์เพื่อขอความช่วยเหลือไปยังศูนย์รับแจ้งเหตุ เมื่อเจ้าหน้าที่รับเรื่องจوابที่ศูนย์จะปรากฏภาพผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยภาพ ประวัติส่วนตัว ได้แก่ วัน เดือน ปีเกิด เลขบัตรประชาชน เบอร์โทรศัพท์ของญาติ ประวัติสุขภาพ ได้แก่ โรคประจำตัว กรู๊ปเลือด หมอที่รักษาประจำ โรงพยาบาล เลขประวัติคนไข้ นอกจากนั้น ยังมีภาพแผนที่บ้าน ภาพเส้นทางโรงพยาบาล ภาพสถานีดารวจ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่จะแจ้งไปยังศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาลเมืองศรีราชา เพื่อออกไปยังจุดแจ้งเหตุ และนำผู้สูงอายุส่งโรงพยาบาล รวมทั้งระบบจะบันทึกสถิติการรับแจ้งเหตุเพื่อใช้เป็นข้อมูลต่อไป

การบริหารโครงการสัญญาห่วงใยนี้ เป็นความร่วมมือขององค์กรต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยที่องค์กรเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถทำได้ (Agranoff and Michael McGuire, 2003) ความร่วมมือเกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรที่แตกต่างกัน เช่น การอำนวยความสะดวกหรือการสนับสนุนเรื่องเงินเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Ann Marie Thomson and Ted Miller, 2002) การบริหารโครงการแบบเครือข่ายโดยใช้เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินรายได้ที่จัดเก็บเองของท้องถิ่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการสร้างสรรค์

โครงการมากกว่า รวมทั้งโครงการที่ดำเนินการนั้นจะสอดคล้องกับปัญหาของท้องถิ่นได้มากกว่า

สรุปและอภิปรายผล

ลักษณะของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ รายได้จากเงินอุดหนุน และรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุน แบ่งออกเป็น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนทั่วไป จากลักษณะของรายได้ดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการบริหารโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ เช่น โครงการเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานในลักษณะเป็นตัวแทนของรัฐบาลหรือ “รับจ้าง” รัฐบาล ลักษณะการบริหารจะเป็นแบบระบบราชการของ Max Weber ที่มีลำดับขั้นการบังคับบัญชา โครงสร้างที่เป็นทางการ การสื่อสารจากบนลงล่าง แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินรายได้ที่จัดเก็บเองหรือที่รัฐแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินดังกล่าวไปสร้างสรรค์โครงการใหม่ๆ ได้เอง แบ่งออกเป็น โครงการที่บริหารโครงการด้วยตนเอง เช่น โครงสร้างพื้นฐาน โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อเฉพาะวัสดุและใช้แรงงานในพื้นที่ และโครงการที่บริหารในลักษณะเครือข่าย เช่น โครงการสัญญาห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี ในลักษณะเครือข่ายการทำงาน (Action Networks) ตามแนวคิดของ Robert Agranoff (2006) โดยจะพบว่า เครือข่ายการทำงาน (Action Networks) เป็นเครือข่ายที่ส่งเสริมให้พันธมิตร หันมาร่วมมือกันเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการ

ทำงานระหว่างองค์การ ตลอดจนยอมรับการสร้าง
ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ แล้วตกลงหาแนวทาง
การปฏิบัติ และการกระจายบริการร่วมกัน นอกจากนี้
ยังส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้ง
ศักยภาพด้านเทคโนโลยีซึ่งกันและกัน เครือข่าย
ลักษณะนี้สอดคล้องกับเครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่ขณะ
เดียวกันก็สร้างเครือข่ายระหว่างกันเองของ Paul
Starkey (1997) ที่กล่าวว่า “เครือข่ายแบบรวมศูนย์
แต่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง” เครือข่าย
ชนิดนี้มีการรวมศูนย์ไว้ที่เทศบาลเมืองศรีราชาซึ่งมี
บทบาทหลักในการป้อนข้อมูลตลอดจนสนับสนุนปัจจัย
ต่าง ๆ ให้แก่องค์การที่อยู่รายล้อม องค์การที่อยู่ราย
ล้อมมีโอกาสดูแลตนเองกลับสู่เทศบาล อย่างไรก็ตาม
เครือข่ายในลักษณะนี้ยังมีข้อจำกัด คือ องค์การที่อยู่
รายล้อมไม่ได้สร้างความร่วมมือด้วยตนเอง แต่กลับมี
บทบาทจำกัดอยู่เฉพาะการรับและส่งข้อมูลกลับไปสู่
องค์กรกลางเพียงอย่างเดียว ผลดีแก่การปฏิบัติงาน
คือการเกิดเอกภาพในการควบคุม แต่ข้อเสียของเครือ
ข่ายนี้คือ อาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน
เนื่องจากเทศบาลมีการบริหารแบบรวมศูนย์ได้ ดังนั้น
การบริหารโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ไทยทั้งสองลักษณะชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของรายได้กับ
การบริหารโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำควบคู่กัน การบริหาร
โครงการในลักษณะระบบราชการหรือแบบเครือข่าย
จะมีมากน้อยต่างกันมิใช่เป็นเรื่องสำคัญแต่ความ
สำคัญอยู่ที่ว่า การบริหารโครงการแบบรับจ้างทำหรือ
แบบเครือข่ายได้กลายเป็นภาพสะท้อนระดับการ
กระจายอำนาจของรัฐบาลด้านการคลังให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจมากกว่า
หนึ่งทศวรรษที่ยังคงเป็นการรวมศูนย์การตัดสินใจของ
รัฐบาลในการจัดทำโครงการมากกว่าการกระจายให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินโครงการ
บนฐานของปัญหาและความต้องการของประชาชน
อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
(2553). **หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่
พล 0037.42/ว.4587 เรื่องซักซ้อม
แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่าย
รองรับเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการศึกษา
ลง วันที่ 28 กรกฎาคม.**
- “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง
การงบประมาณและการพัสดุของสถาน
ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2541”. (2549, 8 มิถุนายน). **ราช
กิจจานุเบกษา.** เล่ม 123 ตอน พิเศษ 68
ง. หน้า 5-10.
- “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การ
จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552.” (2552,
21 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม
126 ตอนพิเศษ 156 ง. หน้า 5-9.
- “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธี
การนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไป
จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา
ในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2551.” (2551, 4 กรกฎาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอน พิเศษ
112 ง. หน้า 1-5.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2556).
นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย.
กรุงเทพฯ : จุฑทอง.
- สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2556).
**การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้กับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อ
12 พฤศจิกายน 2556, จาก [http://www.
nmt.or.th/Pages/default.aspx](http://www.nmt.or.th/Pages/default.aspx).

- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2556). **รายได้ท้องถิ่น**. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2556, จาก <http://www.dloc.opm.go.th>.
- อุดม ทุมโฆสิต. (ม.ป.ป.). **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire. (2001). "Big Questions in Public Network Management Research." **Journal of Public Administration Research and Theory**, 11(3), 295-326.
- _____. (2003). **Collaborative Public Management : New Strategies for Local Governments**. Washington, DC : Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert. (2006, December). Inside Collaborative Networks :Ten Lessons for Public Managers. **Public Administrative Review**. [Special issues]. 66(6), 56-65.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. (1983). **Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries**. London : Beverly Hills.
- Goldsmith, Stephen and William D. Eggers. (2004). **Governing by Networks : The New Shape of the Public Sector**. Washington, D.C. : Brookings Institution Press
- Murdoch, Alex. (2006). "The delivery of public service by the third sector : The emergence and development of contractual partnerships between the third sector and government." **3 rd Sino-US International Conference for Public Administration June 8-9, 2006 (pp. 1-35)** : Beijing P.R. China.
- Pugachev, Alexander. (2007). **"Collaboration between state and health NGOs in the Kyrgyz Republic"**. Retrieved November 12, 2013, from http://src.auca.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=274&Itemid=48&lang=en.
- Strakey, Paul. (1997). **Network for Development**. IFRTD (The International Forum for Rural Transport and Development). London, UK : International.
- Thomson , Ann Marie & Miller, Ted. (2002) . **"Knowledge for Practice: The Meaning and Measurement of Collaboration."** Paper presented at the 2002 ARNOVA Conference November 14 – 16 , Montreal, Canada.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework." **Administration and Society**, 6(4), 445-488.