

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภาวะผู้นำท้องถิ่น และการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน :

กรณีศึกษาการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

Local Autonomy, Leadership of Local Leaders, and Citizen-Centered Local Governance:

A Case Study of Local Administration in Mahasarakham Province

ชนาเวร์ เจริญศิริ¹ เรืองวิทย์เกษสุวรรณ² และ นัยนา เกิดวิชัย³
Chanavy Charoensiri¹, Ruangvit Getsuwan² and Naiyana Girdwichai³

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ทั้งหมด 4 ข้อ ได้แก่ (1) ศึกษาระดับความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น (2) ศึกษาภาวะผู้นำท้องถิ่น (3) ศึกษาระดับการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน และ (4) หาแนวทางปรับปรุงความเป็นอิสระ ภาวะผู้นำ และการจัดการปกครองที่เน้นตนเองของท้องถิ่น วิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบheld-in-depth (in-depth interview) และการสนทนากลุ่ม (focus group) ผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นจำนวน 10 คน และผู้ร่วมการสนทนากลุ่ม 20 คน รวมเป็น 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์รูปแบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ที่เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่า (1) ท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ในแง่การคิดนโยบาย การจัดเก็บรายได้บางประเภท หรือสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ท้องถิ่นไทยเกือบทั้งหมดมีข้อจำกัดจากรายได้ ซึ่งต้องพึ่งรัฐบาลร้อยละ 70-80 ของรายรับทั้งหมด ส่วนที่เป็นปัญหาจึง ได้แก่ ปัญหางบประมาณของท้องถิ่น ประสิทธิภาพการบริหารของท้องถิ่น ความสามารถในการระดมทรัพยากร คุณภาพของประชาชนในท้องถิ่น และการควบคุมจากส่วนกลางที่มีมากกินไป (2) ผู้นำท้องถิ่นในปัจจุบันมีวิสัยทัศน์ เนื่องจากมีการศึกษา ประสบการณ์ การเรียนรู้และความสามารถในการปั้นตัวให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม วิสัยทัศน์ของท้องถิ่นสัมพันธ์กับทรัพยากรและภูมิสังคมของแต่ละแห่ง (3) การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเน้นประชาชน เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การเน้นประชาชนยังมีคุณภาพไม่มาก โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่ว่าท้องถิ่นต้องจัดการงบประมาณอย่างรอบคอบ มีประสิทธิภาพ และมีบริการที่เป็นเลิศ (4) ผู้ให้ข้อมูลเสนอแนวทางให้ปรับปรุงโครงสร้าง พัฒนาผู้นำ ระบบธรรมาภิบาล และการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น

คำสำคัญ : ความเป็นอิสระของท้องถิ่น, ภาวะผู้นำท้องถิ่น, การจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน

ABSTRACT

The purposes of this research were to (1) investigate autonomy level of local administration, (2) examine leadership of local leaders, (3) study level of citizen-centered local governance, and (4) provide resolutions to improve local autonomy, leadership, and citizen-centered governance. Several qualitative methods were applied in this paper to collect data from 30 samples as follows. In-depth interview was conducted with 10 experts in the local administration while focus group was used to gather the data from 20 samples. semi-structured interviews were a key tool of collecting data in the research and data was analyzed using content analysis.

The results showed that: (1) The local autonomy could be found in a certain level; for instance, policy formulation, some types of revenue collection, or rights and duties as defined in the constitution. Nevertheless, most of local administrative organizations faced limitation in raising the revenue and needed to rely on the government for about 70-80%. Therefore, there were some problems with local budget, efficiency of local administration, ability to mobilize resources, quality of local people, and too much control of central government. (2) The local leader had broader visions due to better education,

¹ นิสิตปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

² ศาสตราจารย์ คณรัชช์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ

³ ศาสตราจารย์ (สบ 6) คณะตำราศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำราจ

experience, learning and ability to develop adaptation. Nevertheless, the vision of local leaders depended on resources and geosocial of each region. (3) The local governance should emphasize the citizen because the local administrators were selected by the local people through elections. In contrast, the quality of citizen-centered governance was still fair, especially in aspects of effective local budget management and excellent service. (4) The samples also provided several resolutions to improve the administrative structure, develop the local leaders, enhance good governance and increase local revenue.

Keywords : Local Autonomy, Leadership of Local Leaders, Citizen-Centered Local Governance

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นในโลกยุคใหม่ได้สภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ในระดับมหภาค ท้องถิ่นต้องเผชิญกับความเป็นเมือง ภาระและโลภภารกิจ และการรวมกันเป็นประชาคมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ส่วนระดับจุลภาค ประชาชนรวมกลุ่มกันมากกว่าเดิมก่อน (Denters and Rose, 2005 : 2-6) การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลให้การปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงจากการใช้อำนาจจากบุคลากร มาเป็นการปกครองในแนวโน้ม โดยการร่วมมือกันหลายฝ่ายมากขึ้น โดยเฉพาะภาคประชาชน ดังที่เรียกว่า เปเลี่ยนจาก “การปกครองท้องถิ่น” (local government) เป็น “การจัดการปกครอง” (local governance) (Hambleton, 2003 : 149-150) เนื่องจากของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่นต้องมีภาวะผู้นำ ซึ่งต้องจัดการแบบมีส่วนร่วม อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และต้องอาศัยกลไกตลาดเพื่อให้การบริการมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและมีความพร้อมรับผิด (Brunet-Jailly and Marting, 2010 : 10)

การนำเอารการจัดการปกครองมาใช้กับท้องถิ่น มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง เช่น การปฏิรูปเชิงสถาบัน การสร้างเครือข่ายบริการหรือความร่วมมือ การริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ และการตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น (John, 2001 : 15-16) เช่น เครือข่ายสาธารณสุขชุมชน การศึกษา การเคหะ และการป้องกันอาชญากรรม เครือข่ายเหล่านี้ริเริ่มต้นจากความร่วมมือระหว่างสองหน่วยงาน แต่ภายหลังมีความร่วมมือหลายฝ่ายมากขึ้น สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงยังมาจากการบริหารภายในของท้องถิ่น ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้เพียงพอ ขณะที่ผู้รับบริการมีความต้องการมากขึ้น

การนำเอารการจัดการปกครองมาใช้กับท้องถิ่นในประเทศไทย นักวิชาการเรียกว่า “การจัดการปกครองที่เน้นประชาชน” (citizen-centered local governance) มีหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (Shah and Shah, 2006 : 22)

1. การจัดการปกครองที่ตอบสนอง (responsive governance) หลักการข้อนี้มีป้าหมายให้รัฐบาลทำสิ่งที่ถูกต้องหรือทำสิ่งที่ควรทำ (to do the right things)

หมายถึง การให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

2. การจัดการปกครองที่รับผิดชอบ (responsible governance) หลักการข้อนี้ คือ การทำให้ถูกต้อง (do it right) หมายถึง การจัดการทรัพยากรทางการคลังอย่างรอบคอบ ควรได้รับความไว้วางใจจากประชาชนโดยให้บริการให้ดีขึ้น แต่ใช้จ่ายงบประมาณให้น้อยลง ควรปรับปรุงคุณภาพและปริมาณของการบริการ โดยมีจุดเปรียบเทียบผลงานจากการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเลิศ

3. การจัดการปกครองที่พร้อมรับผิด (accountable governance) หลักการข้อนี้หมายถึงการปกครองท้องถิ่นควรพร้อมรับผิดต่อผู้เลือกตั้ง ควรมีการป้องกันที่ดีเพื่อให้แน่ใจว่าตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างเชื่อสัตย์ อาจต้องปฏิรูปกฎหมายและสถาบัน เช่น การจัดให้มีกฎหมายของประชาชนและการตอบสนองเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ส่วนผู้นำท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่มีส่วนให้เกิดการจัดการปกครองที่เน้นประชาชน เพราะมีบทบาทในการกำหนดเป้าหมาย ปรับตัวให้เข้ากับการมีส่วนร่วมของชุมชน และกำหนดอารมณ์และพฤติกรรมของคนในท้องถิ่น (Hambleton, 2007: 171-175) ผู้นำท้องถิ่นต้องตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เปลี่ยนไป อีกทั้งสภาพแวดล้อมของการเป็นผู้นำท้องถิ่นในปัจจุบันต่างไปจากอดีตมาก ผู้นำท้องถิ่นต้องตอบสนองต้องบังคับผิดชอบ ปัญหาที่มีมากกว่าอดีตและซับซ้อนกว่า ขณะที่ทรัพยากรมีจำกัด ยังมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมากเท่าใด อำนาจของผู้นำท้องถิ่นก็ยังมีน้อยลง ขณะที่งานของท้องถิ่นหลายอย่างไม่ได้ดำเนินการโดยองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระทำการโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น แม้แต่การบริหารในเมืองหรือเทศบาล นายกเทศมนตรีก็ถูกมองมาซึ่งสภาพเทศบาลต่อต้าน เพราะต้องการผลักดันระเบียบวาระของตนเอง หรือไม่ยอมคล้อยตามนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาพเทศบาลต้องการนายกเทศมนตรีที่ทำตามสมาชิก แต่นายกเทศมนตรีก็มีจุดมุ่งหมายเป็นของตนเอง นอกจากสมาชิกสภาพต่อต้านแล้ว ยังมีกลุ่มประโภชน์ กลุ่มชุมชน กลุ่มอุดมการณ์ และกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างต้องการให้นายกเทศมนตรีทำตามที่ตน

ต้องการ ในการเผชิญกับแรงกดดันดังกล่าว นายแพทย์ติ่ง ต้องมีภาวะผู้นำ ซึ่งจะมีภาวะผู้นำได้ นายแพทย์ติ่ง ต้องมี ทรัพยากรตามกฎหมายและการเมือง และมีเป้าหมายหรือมี วิสัยทัศน์ รวมทั้งมีรูปแบบของการเป็นผู้นำที่เหมาะสม (Harrigan and Nice, 2006: 163-167)

ส่วนความเป็นอิสระของห้องถิน (local autonomy) เป็นเสมือนตัวแปรมากก่อนของหัวและภาวะ ผู้นำห้องถิน ขณะเดียวกันก็มีผลโดยตรงต่อการจัดการ ปกครองห้องถินที่เน้นประชาชน ความเป็นอิสระของห้องถิน เป็นเรื่องที่สำคัญในการกระทำ ได้แก่ การมีอำนาจการตัดสินใจ ในการจัดการปกครองห้องถิน ทั้งอำนาจจัดทำรายได้และ ความสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามปกติความเป็นอิสระ ของห้องถินสูงมากด้วยนโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาล กลาง รวมไปถึงแนวทางทางเศรษฐกิจของห้องถินและ ระดับชาติ และผลประโยชน์ทางการเมืองและสังคมใน ห้องถิน หากห้องถินมีความเป็นอิสระมาก แสดงว่าผู้นำ ห้องถินมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย ตลอดจนนำ นโยบายไปปฏิบัติได้มาก ผู้นำห้องถินจึงมีโอกาสและมีปัจจัย สนับสนุนให้สามารถจัดการปกครองที่เน้นประชาชนได้อย่าง เดิมที่ แต่ในทางกลับกัน หากผู้นำห้องถินไม่มีอิสระหรือมี อิสระน้อย ย่อมหมายความว่าผู้นำห้องถินไม่ค่อยมีอำนาจ ตัดสินใจกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ การคิด นโยบายหรือนำนโยบายการจัดการห้องถินที่เน้นประชาชน ไปปฏิบัติย่อมไม่ได้ผล นอกจักนั้นความเป็นอิสระของห้องถิน ยังมีผลต่อการจัดการปกครองห้องถินที่เน้นประชาชน โดยตรง เพราะการมีอิสระของห้องถินเป็นเสรีภาพที่จะ ดำเนินการโครงการใหม่ ๆ ที่จะตอบสนองต่อความต้องการ ประชาชนในห้องถิน รวมถึงรับผิดชอบและพร้อมรับผิดชอบต่อ ประชาชนในห้องถิน

จากการบทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สภาพของผู้นำห้องถินไทยมีปัญหามาได้แต่ก่อต่างจากบริบท ของต่างประเทศ กล่าวคือ ผู้นำห้องถินไทยยังมีเงื่อนไขและ ข้อจำกัดในการทำงานจากทรัพยากรและภาระที่ต้องแบ่ง หักจากการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยัง ต้องปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง และมีวิสัยทัศน์ที่ สองดิลล้องกับการเปลี่ยนแปลง ปัญหาที่เป็นที่มาของการวิจัย นั้น ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าผู้นำห้องการเมือง โดยเฉพาะ นายแพทย์ติ่ง และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ใน ตำแหน่งที่ต้องเป็นผู้นำเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของ การเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันมีสภาพแวดล้อมที่ต่างไปจากอดีต มาก เช่น สภาพความเป็นเมือง ความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ การพัฒนาเทคโนโลยี และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชน รวมทั้งอาจมีข้อจำกัดทางด้านความเป็นอิสระ ของห้องถินด้วย ผู้นำห้องถินหลายคนอาจมีรูปแบบในการ นำแบบเดิม เช่น ไม่กระตือรือร้นที่จะปรับตัว ปล่อยให้การ ทำงานเป็นระบบราชการ ขาดความคิดริเริ่มที่จะนำนโยบาย

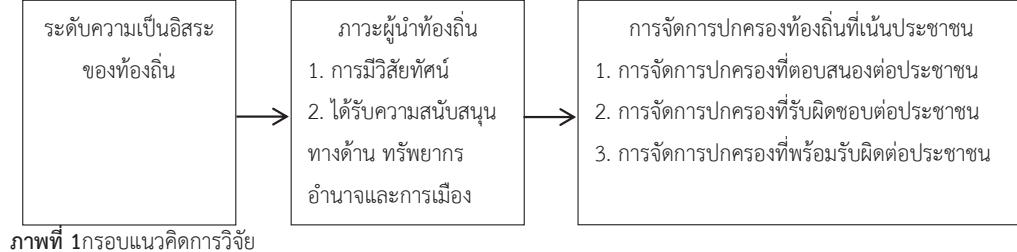
ใหม่ ๆ มาสู่ห้องถิน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาห้องถินจึง ล่าช้า และเกิดปัญหาและผลกระทบต่อห้องถินตามมา เช่น พัฒนาไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง ไม่ร่วมที่จะแข่งขันกับ ห้องถินอื่นหรือไม่สามารถขยายความร่วมมือของห้องถินไปสู่ ภายนอกทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศได้ ผู้วิจัยจึง สนใจที่จะศึกษาบทบาทของผู้นำห้องถินในการจัดการ ปกครองห้องถินที่เน้นประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ในการ จัดการปกครองห้องถิน และความเป็นอิสระของห้องถิน เพื่อ ต้องการศึกษาว่าผู้นำห้องถิน ความเป็นอิสระของห้องถิน และการจัดการปกครองห้องถินที่เน้นประชาชนของประเทศ ไทยมีลักษณะเป็นอย่างไร และมีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผล ต่อกันอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาระดับความเป็นอิสระของการ ปกครองห้องถิน
- เพื่อศึกษาภาวะผู้นำห้องถิน ในแง่ของวิสัยทัศน์ และทรัพยากรสนับสนุน
- เพื่อศึกษาระดับการจัดการปกครองห้องถินที่ เน้นประชาชน
- เพื่อหาแนวทางปรับปรุงความเป็นอิสระของ ห้องถิน ภาวะผู้นำ และการจัดการปกครองห้องถินที่เน้น ประชาชน

กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้ประมวลความรู้จากการรูปแบบ และ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมาสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย แสดงเป็นภาพได้ดังภาพที่ 1 อย่างไรก็ได้ว่า ระดับการจัดการ ปกครองห้องถินที่เน้นประชาชนขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำห้องถิน และระดับความเป็นอิสระของห้องถิน โดยมีระดับความเป็น อิสระของห้องถินเป็นตัวแปรมาก่อนหรือเรื่องไข่ที่มาก่อน เพราะห้องถินต้องมีอิสระในระดับหนึ่งก่อน ผู้นำห้องถินจึง จะสามารถจัดการปกครองห้องถินที่เน้นประชาชนหรือ ตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิผล ส่วนทางด้าน ภาวะผู้นำห้องถินก็ต้องมีวิสัยทัศน์และเงื่อนไขที่สนับสนุน ทางกฎหมายและการเมือง เช่น มีทรัพยากรเพียงพอ มี อำนาจเพียงพอ มีกลุ่มการเมืองสนับสนุน กับทั้งมีบทบาทใน การจัดการปกครองห้องถินด้านการกำหนดเป้าหมาย การปรับตัวของผู้นำ และมีบทบาทกำหนดความมั่นคง และ พฤติกรรม



ของคนในห้องถิน ในการออกแบบวิจัยมีฐานคิดว่า ภาวะผู้นำห้องถินเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ โดยตรงกับการจัดการปักครองห้องถินที่เน้นประชาชん เช่น ถ้าผู้นำห้องถินเข้มแข็ง จะมีบทบาทในการจัดการปักครองห้องถินที่เน้นประชาชんมาก แต่ถ้าผู้นำห้องถินอ่อนแอก จะมีบทบาทหัดการปักครองห้องถินที่เน้นประชาชน้อย รวมทั้ง ผู้นำห้องถินอาจมีบทบาทต่อการสร้างความเป็นอิสระของห้องถินด้วย เช่น การระดมความสนับสนุนทางการเมืองในห้องถิน การแสวงหาทรัพยากรเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระให้กับห้องถิน เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) ประกอบด้วยการสัมภาษณ์แบบหุย়েলี (in-depth interview) กับผู้เชี่ยวชาญด้านการปักครองห้องถิน จำนวน 10 คน และการจัดสัมนากลุ่ม (focus group) ของกลุ่มนักวิชาการและนักการเมืองในห้องถินจำนวน 20 คน รวมทั้งสิ้น 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์รูปแบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้เป็น 4 ข้อดังนี้

- ระดับความเป็นอิสระของห้องถิน ผลการศึกษาพบว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านการปักครองห้องถินมีความเห็นตรงกันว่าห้องถินไทยมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ในแง่การคิดนโยบาย การจัดเก็บรายได้บางประเภท หรือสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ห้องถินไทยเกือบทั้งหมดมีข้อจำกัดจากรายได้ ซึ่งต้องพึ่งรัฐบาล ร้อยละ 70-80 ของรายรับทั้งหมดของห้องถิน มีข้อยกเว้นเพียงไม่กี่แห่งที่สามารถมีรายได้เพียงพอ เช่น ภูเก็ต สมุย กระบี่ กรุงเทพฯ เป็นต้น ห้องถินไทยจึงถูกกำหนดให้เป็นอิสระในระดับต่ำ แต่ก็มีความต้องการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง

นายอำเภอออกนอกรั้นที่ หรืออุปกรรยาเงินคืนจากหน่วยตรวจสอบเมื่อพบว่าห้องถินกระทำการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่ห้องถินเห็นว่าสิ่งที่กระทำลงมาเป็นประโยชน์ต่อประชาชん อย่างไรก็ตามอดีตผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการกำกับดูแลห้องถินเป็นสิ่งจำเป็น เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งกรรมการสอบสวนผู้บริหารห้องถินมีส่วนได้เสียในกิจการห้องถิน หรือกำกับดูแลโดยการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง

สำหรับการสัมนากลุ่มมีความเห็นคล้าย ๆ กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญว่าห้องถินมีอิสระปานกลาง ในแง่การติดต่อกับหน่วยงานอื่น การตัดสินใจด้วยตนเอง บทบาทในฐานะเป็นกลไกการปักครองของประชาชีปโดยของห้องถิน ส่วนที่เป็นปัญหา ได้แก่ ปัญหางบประมาณของห้องถิน ประสิทธิภาพการบริหารของห้องถิน ความสามารถในการระดมทรัพยากร คุณภาพของประชาชนในห้องถิน และการควบคุมจากส่วนกลางที่มีมากเกินไป แต่เมื่อเทียบกับต่างประเทศแล้ว ห้องถินไทยน่าจะมีความเป็นอิสระ

น้อยกว่า เพราะไม่ได้รับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานอื่น เป็นการกระจายภารกิจ แต่ไม่ได้กระจายเงินงบประมาณมาด้วย

- ภาวะผู้นำห้องถิน ผลการศึกษาพบว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านการปักครองห้องถิน ส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้นำห้องถินในปัจจุบันมีวิสัยทัศน์ เนื่องจากมีการศึกษาประสบการณ์ การเรียนรู้และความสามารถในการปรับตัวได้ดีขึ้น เนื่องจากการสื่อสารสัมมารถใหม่ที่กว้างไกลและก้าวหน้า ประกอบกับผู้นำห้องถินมีความกระตือรือร้นไฟหัวใจรู้สึก วิสัยทัศน์ในการพัฒนาห้องถิน แต่ห้องถินมีปัญหาทางด้านทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณและรายได้ของห้องถิน เนื่องจากห้องถินมีรายได้ไม่เพียงพอ ห้องถินจึงต้องรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ทั้งการกระจายรายได้ยังไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ และในมุมกลับเมื่อห้องถินใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ก็ต้องถูกควบคุมจากรัฐบาล และการควบคุมห้องถินอาจมีรายละเอียดมากเกินไป ทั้งที่โดยหลักการแล้วน่าจะกำหนดเป็นกรอบกว้าง ๆ ของนโยบายของรัฐบาล ผู้นำห้องถินก็มีปัญหาจากการแสวงหาผลประโยชน์จาก

งบประมาณท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผู้นำท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัคณ์ที่กว้างไกลและก้าวหน้ากว่าเดิมอีก เพราะปัจจุบัน ลักษณะทางภัยภาพของชุมชนได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และการเปลี่ยนแปลงชุมชนในปัจจุบันเกิดจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัคณ์ด้านการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลง

สำหรับการสนับสนุนกลุ่ม มีความเห็น คล้าย กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญว่า ผู้นำท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัคณ์และการพัฒนา ตัวเองอยู่ตลอด เพราะมีประสบการณ์ในการทำงานนานา เนื่องจากเป็นตัวแทนประชาชนมาหลายสมัย และต้องตอบสนองความต้องการประชาชน โดยเฉพาะการรับฟังความเห็นของประชาชนและเริ่มพึงตนเองหรือการจัดการ ตนเองมากขึ้น สาเหตุที่ห้องถิ่นพัฒนาได้ทุกวันนี้ นอกจาก การสนับสนุนจากรัฐบาลแล้ว ยังเป็น เพราะประชาชนร่วมงานพัฒนาห้องถิ่น ร่วมกิจกรรมการพัฒนา เช่น การฝึกอาชีพ การหารายได้เสริม และปัจจุบันผู้นำห้องถิ่นได้รับการพัฒนาตามเงื่อนไขของคณะกรรมการและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงมีการศึกษาสูงขึ้นและโลกทัศน์กว้างไกลกว่าเดิม แม้จะมีวิสัยทัคณ์ของผู้นำห้องถิ่นอย่างน้อยที่สุดเห็นได้จากผู้นำห้องถิ่นต้องเสนอนโยบาย 4 ปีต่อสภากห้องถิ่นและประชาชน ในห้องถิ่น อย่างไรก็ตาม วิสัยทัคณ์ของห้องถิ่นสัมพันธ์กับทรัพยากรและภูมิสังคมของแต่ละแห่ง แม้จะมีวิสัยทัคณ์มากเพียงใด หากไม่มีทักษะการสนับสนุนนโยบายที่ถอดໄ้ก์ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ปัญหาหลักของห้องถิ่นเช่นอยู่ที่ปัญหาทรัพยากร เนื่องจากจัดเก็บภาษีห้องถิ่นได้น้อย และไม่สามารถหารายได้ทางอื่นได้ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กลาง เนื่องจากขาดการเชื่อมโยงบูรณาการ งบประมาณห้องถิ่นในทางปฏิบัติยังมีการเมืองในงบประมาณห้องถิ่นอีก เช่น การโภกงบพัฒนาที่หักบฐานเสียงดรามอง ขณะที่ฝ่ายค้านไม่ได้ร่วมถึงการวิ่งเต้นทางงบประมาณมาพัฒนาห้องถิ่น ซึ่งทำให้ผู้นำห้องถิ่นพึงนึกการเมืองและข้าราชการ

3. ระดับการจัดการปกครองห้องถิ่นที่เน้นประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองห้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าการจัดการปกครองห้องถิ่นต้องเน้นประชาชน เพราะผู้บริหารห้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในห้องถิ่น จึงต้องตอบสนองต่อประชาชนและพัฒนาสังคมของประชาชน เช่น การทำประชาคม การตั้งประชาคมมาเป็นคณะกรรมการการทำแผนและงบประมาณ งบประมาณ สำหรับ คือ ห้องถิ่นต้องนำเสนอความต้องการของประชาชนมา กำหนดเป็นนโยบายและถูกต้องรับตรวจสอบจากประชาชน หลักการที่สำคัญของการปกครองห้องถิ่นอีกอย่าง คือ การกระจายอำนาจ ซึ่งยอมรับความสำคัญของพื้นที่ของประชาชน ถ้าไม่มีห้องถิ่น การกระจายอำนาจก็ไม่สมบูรณ์ ด้านระเบียบการปฏิบัติงานของห้องถิ่นปัจจุบันมีระเบียบทลายฉบับที่เน้นให้องค์การปกครองห้องถิ่นนำไปตามความเห็นจากประชาชน

ผ่านการประชาคม แต่ก็มีบางที่บางห้องถิ่นไม่พึงประชาคม และไม่สนใจผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงการจัดตั้งห้องถิ่นขึ้นมาเพื่อเป็นฐานเสียงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อเบรียบเที่ยบระหว่างหลักการกับข้อเท็จจริงแล้ว แม้หลักการจะเน้นประชาชน แต่ตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ห้องถิ่นต้องสนองต่อประชาชนได้ระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ทั่วหมด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะวัฒนธรรมการเมืองร่วมของคนไทยยังต้องอยู่และยังไม่ได้ระบบการวางแผนมาใช้อย่างเพียงพอ

สำหรับการสนับสนุนกลุ่ม มีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ส่วนใหญ่เห็นว่าห้องถิ่นเน้นประชาชนเพื่อการเมืองร่วมเป็นหลักการสำคัญของการปกครอง ห้องถิ่น ส่วนตามระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดนั้น ห้องถิ่นต้องรับฟังความต้องการของประชาชนก่อนการจัดทำแผน การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบงาน นอกจากนั้นในความเป็นจริง ผู้บริหารห้องถิ่นต้องเอาใจประชาชนเพื่อหวังที่จะได้รับเลือกตั้งกลับมาอีก อย่างไรก็ตาม ถ้ามองในเชิงคุณภาพของ การเมืองร่วมและกำไรให้ความสำคัญกับประชาชนแล้ว การเน้นประชาชนยังมีคุณภาพไม่มาก โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่ว่า ห้องถิ่นต้องจัดการงบประมาณอย่างรอบคอบ มีประสิทธิภาพ และมีบริการที่เป็นเลิศ เมื่อเทียบกับต่างประเทศที่มีการพัฒนาห้องถิ่นแล้ว การเมืองร่วมของไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่าต่างประเทศ เป็นวิธีการที่ทำให้ครบตามระเบียบหรือพิธีกรรมมากกว่าจะเป็นเป้าหมายที่แท้จริง และขาดการยกระดับความคิดโดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชน เนื่องจากประสบปัญหาหลักจากข้อจำกัด จำกงบประมาณ ถึงแม้ห้องถิ่นจะรับฟังความเห็นของประชาชนและต้องการตอบสนองต่อประชาชนเพียงได้หลังจากที่น่ำความต้องการของประชาชนมาบรรจุในแผนพัฒนาแล้ว ห้องถิ่นมองว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมา หลังจากนั้นต้องปรับลดและเกลี่ยงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง การตอบสนองต่อความต้องการในงบประมาณจึงทำได้ไม่มาก และไม่ต่อเนื่อง ยกเว้นบางพื้นที่ที่มีผู้นำห้องถิ่นที่เข้มแข็ง ซึ่งใช้วิธีให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการตนเอง เช่น การจัดการตนเองของตลาดสดและกลุ่มศรีของเทศบาลตำบลปีปุ่ม อำเภอปีปุ่ม จังหวัดมหาสารคาม เรื่องสุขภาวะและสิ่งแวดล้อมของอบต. หนองกุ่มสวรรค์ อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เรื่องกองทุนสวัสดิการชุมชนของอบต. ลาดพัฒนา อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เป็นต้น

4. แนวทางปรับปรุงความเป็นอิสระของห้องถิ่น ภาวะผู้นำห้องถิ่นและการจัดการปกครองห้องถิ่นที่เน้นประชาชนผลการศึกษาพบว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองห้องถิ่นและผู้เข้าร่วมสนับสนุนกลุ่ม ได้เสนอแนวทาง ปรับปรุงความเป็นอิสระของห้องถิ่น ภาวะผู้นำห้องถิ่น และการจัดการปกครองต้องเน้นประชาชน เอาไว้หลักด้าน จำแนกเป็นข้อ ๆ ได้ 18 ข้อ ดังนี้

4.1. ปฏิรูปท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน ต้องปรับเปลี่ยนใหม่

4.2. ปฏิรูปท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาความช้าช้อนทางด้านพื้นที่และภารกิจ และแก้ไขปัญหาภูมายท้องถิ่นที่มีหลายฉบับให้เป็นเอกภาพ

4.3. แก้ปัญหาตำบลเดียวมีท้องถิ่นหลายองค์การ โดยให้ดำเนินการโดยท้องถิ่นเดียว

4.4. รัฐบาล ข้าราชการและนักการเมืองที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความจริงใจต่อการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรเป็นของตนเองมากขึ้น เที่ยบได้กับท้องถิ่นของต่างประเทศ

4.5. ปรับโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นให้เหลือเทศบาลรูปแบบเดียว เพราะมีการศึกษาแล้วว่าเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุด การมีองค์การปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบในปัจจุบันมีปัญหาเรื่องความมีมาตรฐานและทิศทางการพัฒนาที่ไม่เป็นเอกภาพ ตลอดจนงบประมาณกระจายจัดระจายออกเป็นส่วนย่อยๆ ไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ และถ้าเป็นเทศบาลรูปแบบเดียวก็จะลดการยืดติดพิณท์ขององค์การปกครองท้องถิ่น

4.6. ให้องค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยตรงต่อรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยหรือสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ตั้งอยู่เด็ดขาด ในการกำกับดูแลของจังหวัดและอำเภอ เพื่อลดขั้นตอนการกำกับดูแลและสามารถสนับสนุนโครงการของท้องถิ่นได้โดยตรง

4.7. จัดตั้งสภาพลเมืองเพื่อทำหน้าที่คุยตรวจสอบ กำกับดูแลท้องถิ่น แทนส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และทำให้ผู้นำท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง 4.8. ปรับปรุงความสามารถจัดเดิมราษฎร์และการเงินการคลังของท้องถิ่น ทางทางเพิ่มรายได้ให้ทันท้องถิ่น

4.9. ให้ท้องถิ่นมีความสามารถหารายได้ด้วยตนเองเพิ่มขึ้น เช่น รายได้จากแหล่งท่องเที่ยว แต่ปัจจุบันภูมายังไม่อนุญาตให้ห้องถิ่นจัดเก็บรายได้ทำนองนี้ ถ้าหากเปลี่ยนแปลงได้จะเป็นผลดีต่อห้องถิ่นมาก

4.10. ปรับปรุงท้องถิ่นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการวางแผนและความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างแท้จริง

4.11. ในระยะยาวต้องสร้างระบบธรรมาภิบาล เพื่อให้ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ โปร่งใส มีส่วนร่วมอย่างมากได้กับภูมายัง ผู้ปกครองต้องมีคุณธรรม และต้องเน้นประสิทธิภาพ ส่วนในระยะสั้นต้องให้ห้องถิ่นมีอิสระทางด้านการคลัง มีความสามารถเลี้ยงตนเองและมีเงินลงทุน

4.12. พัฒนาผู้นำท้องถิ่นให้มีความสามารถ การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การเสียสละ ความซื่อสัตย์สุจริต

4.13. ปรับกระบวนการคิดและทัศนคติ ว่าห้องถิ่นเป็นชุมชนซึ่งแยกไม่ออกราประเทศหรือเมืองอื่น ต้องสนใจปัญหาระดับโลก และท้องถิ่นต้องเป็นหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา โดยต้องเร่งพัฒนาศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของท้องถิ่น

4.14. ผู้นำท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการจัดવิถีทางชาติสัตรพัฒนาชุมชน เพื่อร่วมรับกับการพัฒนาประชาชนในรุ่นต่อไป

4.15. พัฒนาผู้นำท้องถิ่นให้อุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นนักบริหารมืออาชีพ และรู้จักสร้างทีมงาน เช่น ต้องหาที่ปรึกษา นาช่วยคิดและเสนอแนะ ให้ท้องถิ่นมีความรู้และให้การศึกษาแก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะตัวผู้นำ ทั้งการเรียนรู้ตามหลักสูตรและโครงการฝึกอบรมอย่าง ฯ ให้ผู้นำท้องถิ่นรู้จักหลักธรรมาภิบาล หลักกฎหมาย และกล้าเปลี่ยนแปลง

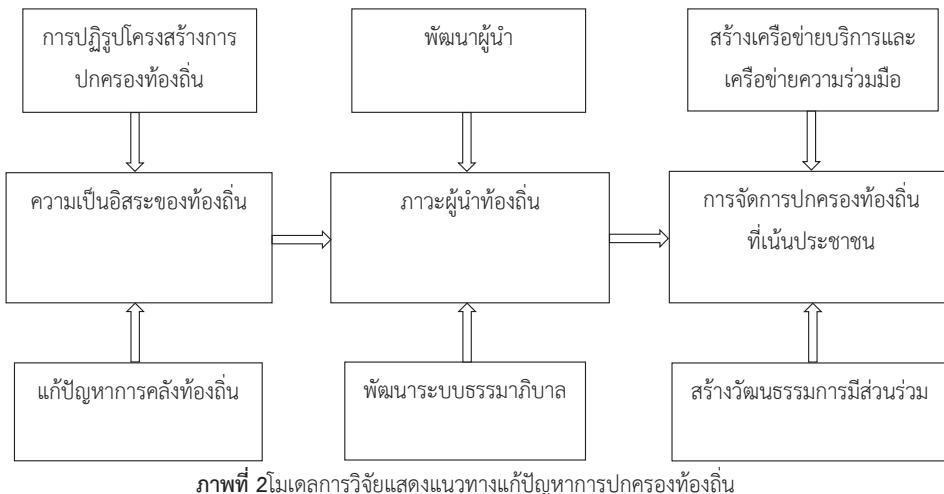
4.16. ต้องพัฒนาข้าราชการท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะผู้นำท้องถิ่นจะเข้มแข็งไม่ได้ ถ้าหากกล้าที่จะทดลองการจัดการห้องถิ่น คือ ข้าราชการท้องถิ่นยังขาดความรู้ความสามารถในการทำงาน

4.17. ต้องให้ความรู้ประชาชนอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีความสามารถเลือกผู้นำท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ และเป็นประโยชน์ต่อห้องถิ่นอย่างแท้จริง

4.18. ลดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง สร้างจิตสำนึกให้กับชุมชน เพื่อเลือกคนดี จริงใจและตั้งใจทำงานเข้ามาสู่องค์กร ปกครองท้องถิ่น

สรุปเป็นโมเดลการวิจัยและแนวทางแก้ปัญหาได้ว่า ความเป็นอิสระของห้องถิ่นต้องแก้ไขโดยการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น แก้ปัญหาการคลังห้องถิ่น ส่วนภูมิท้องถิ่น ต้องแก้ไขโดยการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น เพื่อสร้างประสิทธิภาพและความเข้มแข็ง รวมทั้งแก้ไขโดยการพัฒนาระบบธรรมาภิบาล สุดท้าย การจัดการห้องถิ่นที่เน้นประชาชน ต้องแก้ด้วยการสร้างเครือข่ายบริการ เครือข่ายความร่วมมือ และสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม แสดงให้ดัง

ภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โมเดลการวิจัยแสดงแนวทางแก้ปัญหาการปกครองท้องถิ่น

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยสามารถนำมาอภิปรายผลการวิจัยโดยแบ่งได้ 3 ประเด็น ดังนี้

1. ผลกระทบการวิจัยที่พบว่า ท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง ในแต่การคิดนโยบาย การจัดเก็บรายได้หรือสิทธิหน้าที่ สามารถติดต่อกับหน่วยงานอื่น ตัดสินใจด้วยตนเองและมีบทบาทในฐานะเป็นกลไกการปกครองระดับประเทศ ได้โดยการวิจัยที่พัฒนา ท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นของตนได้ระดับหนึ่ง แต่ไม่ได้อิสระทั้งหมด เพราะต้องถูกควบคุมจากส่วนกลาง ส่วนที่ยังเป็นปัญหา ได้แก่ งบประมาณ ประสิทธิภาพในการบริหาร ความสามารถในการระดมทรัพยากร คุณภาพของประชาชน โดยเฉพาะการควบคุมจากส่วนกลางที่มีมากเกินไปนั้น อภิปรายผลได้ว่า ท้องถิ่นไทยยอมมีความเป็นอิสระที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นของตนได้ระดับหนึ่ง แต่ไม่ได้อิสระทั้งหมด เพราะต้องถูกควบคุมจากส่วนกลาง ตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องประสานงานในเชิงนโยบายและกำกับดูแลท้องถิ่น เพราะถ้าท้องถิ่นมีอิสระมากเกินไปก็จะกลับเป็นรัฐใหม่อีก รัฐหนึ่งที่มีอำนาจจัดตั้งเป็นของตนเอง เพียงแต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยมีลักษณะเฉพาะตัวที่ท้องถิ่นขาดแคลนเงินงบประมาณในการพัฒนา เมื่อจากไม่สามารถหารายได้เองได้มากนัก ยังต้องพึ่งพาอุดหนุนจากรัฐบาลมากถึงร้อยละ 70-80 ของเงินรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น อีกทั้งไม่สามารถระดมทรัพยากรอื่น ๆ จากประชาชนได้ เพราะประชาชนในท้องถิ่นยังยากจน ประกอบกับยังมีปัญหาทางด้านคุณภาพของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งด้านการขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดประสบการณ์ และเป็นปัญหาทางด้านสังคม วัฒนธรรมและจิตวิทยา ซึ่งคนในท้องถิ่นเคย

ขึ้นกับการเป็นผู้ดู管มาตลอด ลักษณะเฉพาะของความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยตรงกับทฤษฎีความเป็นอิสระของท้องถิ่น ที่กล่าวไว้ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นอยู่กับระบบของการปกครองของประเทศ หากเป็นประเทศประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นนี้จะเป็นอิสระมาก หากมีการเปลี่ยนแปลง ท้องถิ่นกับรัฐบาลจะตกลงและต่อรองกัน แต่ถ้าไม่เป็นประชาธิปไตย ท้องถิ่นก็จะมีอิสระน้อย รัฐบาลอาจแทรกแซงและกำหนดกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นกระทำการเดียว นอกจากนี้ในประเทศกำลังพัฒนา องค์กรท้องถิ่นส่วนใหญ่มีปัญหาการเงิน รัฐบาลกลางจึงต้องเข้ามาแทรกแซง โดยการให้เงินช่วยเหลือในรูปของการจัดภำพอากรให้ ให้เงินอุดหนุนและเงินให้เปล่า เมื่อรัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือทางการเงินแล้วจึงต้องเข้ามาตรวจสอบและควบคุมด้วย ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การพัฒนาประชาธิปไตยและฐานะทางการคลังของท้องถิ่น ถ้าหากองค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น และประชาชนมีอำนาจต่อรองกับรัฐบาล และสามารถพัฒนาไปมีฐานะเป็น “หันส่วน” (partnership) ที่เท่าเทียมกันกับรัฐบาล ดังที่เกิดในท้องถิ่นของประเทศพัฒนาแล้วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ผลของการวิจัยข้อนี้ อาจเทียบเคียงได้กับการศึกษาของสิทธิการณ์ วนสุข (2544 : 187-196) ที่พบว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นไทยในอนาคตจะรับผิดชอบต่อการบริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งคล้ายกับการวิจัยในครั้งนี้ที่พบว่าถึงแม้ท้องถิ่นมีอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาในอนาคตตามกระแสโลกหลัง

ส่งคุณภาพครั้งที่สองของประเทศไทยแล้ว ซึ่งท้องถิ่นไปเป็นหันส่วนกับรัฐบาลและฝ่ายอื่น เนื่องจากในการวิจัยในครั้งนี้พบว่าท้อถึงในเรื่องมีปัญหาหลักทางด้านงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประสบปัญหางบประมาณดำเนินการ เนื่องจากมีข้อจำกัดจากรายได้ เช่น รายรับ ปี 2556 ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด 693,328,518 บาท มาจากเงินอุดหนุน 356,381,326 บาท คิดเป็นร้อยละ 51.40 ส่วนรายรับของเทศบาลปีเดียวกัน 1,087,983,416 บาท มาจากเงินอุดหนุน 527,270,086 บาท คิดเป็นร้อยละ 48.46 ขณะที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล รายรับปีเดียวกัน 2,995,019,238 มาจากเงินอุดหนุน 1,085,769,317 บาท คิดเป็นร้อยละ 36.25 อีกทั้งไม่นับรวมภาษีอากรซึ่งรัฐบาลกลางจัดเก็บและแบ่งให้ด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่ารายได้ที่ท้องถิ่นเก็บได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ทรัพย์สินสาธารณะโดยค่าธรรมเนียม คิดเป็นสัดส่วนน้อยมาก เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ที่จัดเก็บได้เท่านั้น ปี 2556 (ไม่นับรวมภาษีอากรและเงินอุดหนุน) คิดเป็นร้อยละ 1.12 ทำนองเดียวกัน เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลมีรายได้ที่จัดเก็บได้เท่านั้น 5.67 และ 4.11 ตามลำดับ ส่วนทางด้านรายจ่าย ก็ปรากฏว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุนยังไม่มาก เช่น รายจ่ายเพื่อการลงทุนขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม คิดเป็นร้อยละ 52.20, 24.25 และ 18.94 ของรายจ่ายรวม ตามลำดับ

2. จากการวิจัยที่พบว่า ผู้ท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน มีวิสัยทัศน์มากขึ้น เนื่องจากมีการศึกษา ประสบการณ์ การเรียนรู้ ความสามารถรับตัวมากขึ้น โดยเฉพาะได้รับการศึกษาสูงขึ้น และมีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น แต่ทางด้านทรัพยากรของท้องถิ่นยังมีจำกัด เนื่องจากท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอตั้งกล่าวแล้ว รวมทั้งการกระจายรายได้ไม่เป็นไปตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่เคยกำหนดไว้ ประกอบกับ ผู้นำท้องถิ่นเองมีปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นั้น อภิปรายผลลัพธ์ว่า ตามทฤษฎีผู้นำท้องถิ่นแล้ว ผู้นำท้องถิ่นต้องมีทั้งวิสัยทัศน์และทรัพยากรสนับสนุน ทั้งทางด้านอำนาจหน้าที่ ฐานการเมือง และเงินงบประมาณ จึงจะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ หรือผู้นำที่เข้มแข็ง แต่ปัจจุบัน ผู้นำท้องถิ่นไทย อาจมีวิสัยทัศน์มากขึ้น เมื่อเทียบกับสมัยก่อนแต่ก็น่าจะยังไม่ถึงขั้นกล้าเบี่ยงเบล็งและกล้าวิเริ่มโครงการใหม่ ๆ ส่วนด้านทรัพยากรสนับสนุน แม้ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีฐานการเมืองสนับสนุนและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ยังขาดเงินงบประมาณสนับสนุน ประกอบกับผู้นำหลายคนมีปัญหาในด้านการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ผู้นำท้องถิ่น จึงยังทำอะไรไม่ได้มาก ผู้นำท้องถิ่นไทยส่วนใหญ่น่าจะเป็นผู้นำตามแบบพิธี หรือทำงานแบบรักษาการตามทฤษฎีภาวะ

ผู้นำท้องถิ่น การพัฒนาภาวะผู้นำของท้องถิ่นไทย จึงมีลักษณะพิเศษตรงที่นอกจากจะต้องพัฒนาที่ตัวผู้นำแล้ว ยังสัมพันธ์กับการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะที่ศึกษาการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาชาระการเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ผลของการวิจัยข้อนี้ จึงใกล้เคียงกับงานวิจัยของไซยา เอี่ยมสะอาด (2547 : 137-143) ที่พบว่า

ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารท้องถิ่นในระดับสูงและมีภาวะผู้นำในระดับสูง ยกเว้นสมรรถนะในการให้บริการสาธารณะนั้น ในการวิจัยในครั้งนี้พบว่า ท้องถิ่นยังมีปัญหาการให้บริการสาธารณะ จึงต่างไปจากข้อค้นพบของไซยา เอี่ยมสะอาด 3. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นไทยยังหลักภูมิการบริหารณาจัด จึงต้องตอบสนองต่อประชาชนและพึงเสียงประชาชนขณะเดียวกันหลักการกระจายอำนาจจากหน่วยงานต้องถูกตัดสิ้นเชิง ต้องให้ถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ส่วนระเบียบปฏิบัติของท้องถิ่นในปัจจุบันมีหล่ายฉบับที่เน้นให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำประชาคมมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน การจัดซื้อจัดจ้างและตรวจสอบงบงาน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงจัดการท้องถิ่นโดยเน้นประชาชน แต่อาจมีปัญหาด้านการจัดการงบประมาณ และความมีประสิทธิภาพในการให้บริการ นั้น อภิปรายผลได้ว่า แม้ว่าปัจจุบันท้องถิ่นไทยจะมีการจัดการที่เน้นประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะการรับฟังความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมของท้องถิ่น เมื่อเทียบกับท้องถิ่นไทยในอดีต แต่การเน้นประชาชนของท้องถิ่นไทย ยังเห็นได้ชัดว่าเป็นการขับเคลื่อนจากข้างบนลงมาข้างล่างและยังมีระดับการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนน้อยกว่าเดือนตกร โดยเฉพาะการปฏิรูปสถาบันการสร้างเครือข่ายบริการนานาองค์กรและเครือข่ายความร่วมมือข้ามชาติ การบริเริ่มวัตกรรมและการสร้างสมรรถนะของท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุนี้ จำเป็นต้องเร่งปรับปรุงสมรรถนะในการจัดการที่เน้นประชาชนอย่างเร่งด่วน มิฉะนั้น จะยิ่งทำให้ปัญหาของท้องถิ่นซับซ้อนและยุ่งยากต่อการแก้ไขมากขึ้นในอนาคต

ผลของการวิจัยข้อนี้ จึงเชื่อมโยงกับการวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2549 : 7-9) ที่พบว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา มีผลต่อการเกิดนวัตกรรมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด และสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและปัญหาของชุมชน เพราะการวิจัยครั้งนี้พบว่า แม้ท้องถิ่นมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ แต่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และใช้การจัดการบนองค์ของชุมชนเป็นกลไกในการพัฒนา เช่น การจัดการถนนองค์ของตลาดสด กลุ่มสหศรี การจัดการสุขภาวะและสิ่งแวดล้อม และการจัดการขยะชุมชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ส่วนทางด้านข้อเสนอแนะ ผู้วิจัยให้ข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรเร่งพัฒนาภาระผู้นำท้องถิ่น ทั้งในแง่ วิสัยทัคค์ระดับโลก ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนบ้านภายนอก และการเตรียมรับมือกับภาระการณ์เปลี่ยนแปลงจาก สภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้ผู้นำท้องถิ่นตระหนักรู้ถึงการ เปลี่ยนแปลง เปลี่ยนผ่านของมาให้ความสำคัญกับชุมชนและ ความเชื่อมโยงกันของชุมชน มากกว่าจะมองท้องถิ่นเป็น ชุมชนเอกสาร นอกจากนั้นควรพัฒนาทักษะในการตัดสินใจ การจัดการและการกำหนดนโยบาย รวมถึงการบริหารการ พัฒนาของท้องถิ่นมากขึ้น

2. ควรเร่งพัฒนาภาระผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และประสิทธิภาพ ในกระบวนการบริหาร เพราะยังมีผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนที่มีปัญหา คอร์รัปชันและข้อสิทธิ์ข่ายเสียง และไม่สนใจการพัฒนาการ บริการสาธารณะของท้องถิ่น เช่น ปัญหาขยะ สุขภาวะและ สิ่งแวดล้อม

3. ควรเร่งปรับปรุงการจัดการที่เน้นประชาชนของ ท้องถิ่น เช่น ความร่วมมือกันในท้องถิ่นระหว่างองค์กร ปกครองท้องถิ่น กับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน และองค์กรสาธารณะ การรวมกลุ่มกันระหว่างองค์กร ปกครองท้องถิ่นด้วยกัน การสร้างเครือข่ายการบริการใน ท้องถิ่นและใช้เครือข่ายเป็นเครื่องมือในการจัดการปกครอง รวมไปถึงเครือข่ายความร่วมมือข้ามชาติ การริเริ่มนวัตกรรม การเพิ่มสมรรถนะทางการบริหาร ความรับผิดชอบและการ ตอบสนองต่อประชาชน

เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2549). ข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อส่งเสริมวัตถุกรรมท้องถิ่นในประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุน งานวิจัย (สกว.).
ไชยา เอี่ยมสะอาด. (2547). ทัศนคติของผู้บริหาร อบจ. เทศบาล และ อบต. ต่อความสัมพันธ์ขององค์กร ปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดราชบุรี. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย รามคำแหง).

America. Basingstoke: Palgrave
Macmillan.

สิทธิการณ์ วันสุข. (2544). บทการในการจัดบริการ สาธารณะท้องถิ่นของไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

สำนักงานคลังจังหวัดมหาสารคาม.(2557).รายรับและ รายจ่ายจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด มหาสารคาม จำแนกตามประเภท ปีงบประมาณ 2555-2556.คันเมื่อ 1 ธันวาคม 2557, จาก http://mahasarakham.old.nso.go.th/nso/project/table/files/sarakham_O-src-18/2556/000/sarakham_O-src-18_2556_000_40000100.xls

Brunet-Jailly, Emmanuel, and Martin, John.(2010).

Local government in a global world: Australia and Canada in comparative perspective. Toronto: University of Toronto Press.

Denters, Bas, and Rose, Lawrence E.

(2005).*Comparing local governance: Trends and developments.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hambleton, Robin. (2003). *Globalism and localdemocracy:challenge and change in Europe and North*

Hambleton, R. and Gross,J. (2007).*New leadership for democratic urban space.Governing cities in a global era :Urban Innovation, Competition, and Democratic Reform.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Harrigan, John J., and Nice, David C. (2006).*Politics and policy in states and communities.*9th ed. New York: Pearson Longman.

John, Peter. (2001).*Local government in Western Europe.* London: Sage Publications.

Shah, Anwar and Shah, Sana.(2006).*Local governance in developing countries.* Washington, D.C. : The World Bank.