

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภาวะผู้นำท้องถิ่น และการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน :
กรณีศึกษาการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
Local Autonomy, Leadership of Local Leaders, and Citizen-Centered Local Governance:
A Case Study of Local Administration in Mahasarakham Province

ชนาวีร์ เจริญศิริ¹ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ² 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 และการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองของท้องถิ่น วิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) และการสนทนากลุ่ม (focus group) ผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นจำนวน 10 คน และผู้ร่วมการสนทนากลุ่ม 20 คน รวมเป็น 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์รูปแบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่า (1) ท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ในแง่การคิดนโยบาย การจัดเก็บรายได้บางประเภท หรือสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ท้องถิ่นไทยเกือบทั้งหมดมีข้อจำกัดจากรายได้ ซึ่งต้องพึ่งรัฐบาลร้อยละ 70-80 ของรายรับทั้งหมด ส่วนที่เป็นปัญหาจึง ได้แก่ ปัญหางบประมาณของท้องถิ่น ประสิทธิภาพการบริหารของท้องถิ่น ความสามารถในการระดมทรัพยากร คุณภาพของประชาชนในท้องถิ่น และการควบคุมจากส่วนกลางที่มีมากเกินไป (2) ผู้นำท้องถิ่นในปัจจุบันมีวิสัยทัศน์ เนื่องจากการศึกษา ประสบการณ์ การเรียนรู้และความสามารถในการปรับตัวได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม วิสัยทัศน์ของท้องถิ่นสัมพันธ์กับทรัพยากรและภูมิสังคมของแต่ละแห่ง (3) การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเน้นประชาชน เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การเน้นประชาชนยังมีคุณภาพไม่มาก โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่ว่าท้องถิ่นต้องจัดการงบประมาณอย่างรอบคอบ มีประสิทธิภาพ และมีบริการที่เป็นเลิศ (4) ผู้ให้ข้อมูลเสนอแนะแนวทางให้ปรับปรุงโครงสร้าง 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 นิสิตปริญญาโทบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

² ศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

³ ศาสตราจารย์ (สบ 6) คณะตำรวจศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

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

การปกครองท้องถิ่นในโลกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ในระดับมหภาค ท้องถิ่นต้องเผชิญกับความเป็นเมือง กระแสโลกาภิวัตน์ และการรวมกันเป็นประชาคมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ส่วนระดับจุลภาค ประชาชนรวมกลุ่มกันมากกว่าแต่ก่อน (Denters and Rose, 2005 : 2-6) การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลให้การปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงจากการใช้อำนาจจากบนลงล่าง มาเป็นการปกครองในแนวนอน โดยการร่วมมือกันหลายฝ่ายมากขึ้น โดยเฉพาะภาคประชาชน ดังที่เรียกว่า เปลี่ยนจาก “การปกครองท้องถิ่น” (local government) เป็น “การจัดการปกครอง” (local governance) (Hambleton, 2003 : 149-150) เรือนไขของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่นต้องมีภาวะผู้นำ ซึ่งต้องจัดการแบบมีส่วนร่วม อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และต้องอาศัยกลไกตลาดเพื่อให้การบริการมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและมีความพร้อมรับผิด (Brunet-Jailly and Marting, 2010 : 10)

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

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

1. การจัดการปกครองที่ตอบสนอง (responsive governance) หลักการข้อนี้มีเป้าหมายให้รัฐบาลทำสิ่งที่ถูกต้องหรือทำสิ่งที่ควรทำ (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 ควรมีการป้องกันที่ดีเพื่อให้แน่ใจว่าตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างซื่อสัตย์ อาจต้องปฏิรูปกฎหมายและสถาบัน เช่น การจัดให้มีกฎบัตรของประชาชนและการถอดถอนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ส่วนผู้นำท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่มีส่วนให้เกิดการจัดการปกครองที่เน้นประชาชน เพราะมีบทบาทในการกำหนดเป้าหมาย ปรับตัวให้เข้ากับการมีส่วนร่วมของชุมชน และกำหนดค่านิยมและพฤติกรรมของคนในท้องถิ่น (Hambleton, 2007: 171-175) ผู้นำท้องถิ่นต้องตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เปลี่ยนไป อีกทั้งสภาพแวดล้อมของการเป็นผู้นำท้องถิ่นในปัจจุบันต่างไปจากอดีตมาก ผู้นำท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อปัญหาที่มีมากกว่าอดีตและซับซ้อนกว่า ขณะที่ทรัพยากรมีจำกัด ยังมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมากเท่าใด อำนาจของผู้นำท้องถิ่นก็ยิ่งมีน้อยลง ขณะที่งานของท้องถิ่นหลายอย่างไม่ได้ดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระทำโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น แม้แต่การบริหารในเมืองหรือเทศบาล นายกเทศมนตรีก็ถูกสมาชิกสภาเทศบาลต่อต้าน เพราะต้องการผลักดันระเบียบวาระของตนเองหรือไม่ยอมคล้อยตามนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลต้องการนายกเทศมนตรีที่ทำตามสมาชิก แต่นายกเทศมนตรีก็มีจุดมุ่งหมายเป็นของตนเอง นอกจากสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มชุมชน กลุ่มอุดมการณ์ และกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างต้องการให้นายกเทศมนตรีทำตามที่ดิน

ต้องการ ในการเผชิญกับแรงกดดันดังกล่าว นายกเทศมนตรีต้องมีภาวะผู้นำ ซึ่งจะมีภาวะผู้นำได้นายกเทศมนตรีต้องมีทรัพยากรตามกฎหมายและการเมือง และมีเป้าหมายหรือมีวิสัยทัศน์ รวมทั้งมีรูปแบบของการเป็นผู้นำที่เหมาะสม (Harrigan and Nice, 2006: 163-167)

ส่วน ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy) เป็นเสมือนตัวแปรมาก่อนของตัวแปรภาวะผู้นำท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็มีผลโดยตรงต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นเสรีภาพในการกระทำ ได้แก่ การมีอำนาจการตัดสินใจในการจัดการปกครองท้องถิ่น ทั้งอำนาจจัดหารายได้และความสามารถนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ ตามปกติความเป็นอิสระของท้องถิ่นถูกจำกัดด้วยนโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาลกลาง รวมไปถึงแนวทางทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระดับชาติ และผลประโยชน์ทางการเมืองและสังคมในท้องถิ่น หากท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมาก แสดงว่าผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย ตลอดจนนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก ผู้นำท้องถิ่นจึงมีโอกาสและมีปัจจัยสนับสนุนให้สามารถจัดการปกครองที่เน้นประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่ในทางกลับกัน หากผู้นำท้องถิ่นไม่มีอิสระหรือมีอิสระน้อย ย่อมหมายความว่าผู้นำท้องถิ่นไม่ค่อยมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ การคิदनโยบายหรือนำนโยบายการจัดการท้องถิ่นที่เน้นประชาชนไปปฏิบัติย่อมไม่ได้ผล นอกจากนี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นยังมีผลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนโดยตรง เพราะการมีอิสระของท้องถิ่นเป็นเสรีภาพที่จะดำเนินการโครงการใหม่ ๆ ที่จะตอบสนองต่อความต้องการประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงรับผิดชอบและพร้อมรับผิดชอบประชาชนในท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสภาพของผู้นำท้องถิ่นไทยมีปัญหาไม่ได้แตกต่างจากบริบทของต่างประเทศ กล่าวคือ ผู้นำท้องถิ่นไทยยังมีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการทำงานจากทรัพยากรและการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังต้องปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง และมีวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ปัญหาที่เป็นที่มาของการวิจัยนั้น ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าผู้นำทางการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งที่ต้องเป็นผู้นำเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันมีสภาพแวดล้อมที่ต่างไปจากอดีตมาก เช่น สภาพความเป็นเมือง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเทคโนโลยี และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งอาจมีข้อจำกัดทางด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้วย ผู้นำท้องถิ่นหลายคนอาจมีรูปแบบในการนำแบบเดิม เช่น ไม่กระตือรือร้นที่จะปรับตัว ปล่อยให้การทำงานเป็นระบบราชการ ขาดความคิดริเริ่มที่จะนำนโยบาย

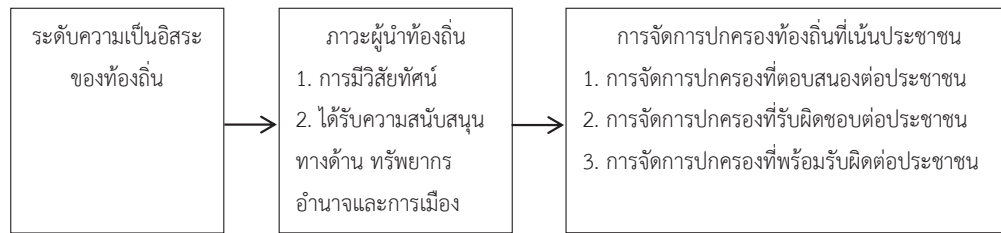
ใหม่ ๆ มาสู่ท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาท้องถิ่นจึงล่าช้า และเกิดปัญหาและผลกระทบต่อท้องถิ่นตามมา เช่นพัฒนาไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง ไม่พร้อมที่จะแข่งขันกับท้องถิ่นอื่นหรือไม่สามารถขยายความร่วมมือของท้องถิ่นไปสู่ภายนอกทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศได้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ในการจัดการปกครองท้องถิ่น และความเป็นอิสระของท้องถิ่น เพื่อต้องการศึกษาว่าผู้นำท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่น และการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนของประเทศไทยมีลักษณะเป็นอย่างไรและมีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผลต่อกันอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาภาวะผู้นำท้องถิ่น ในแง่ของวิสัยทัศน์และทรัพยากรสนับสนุน
3. เพื่อศึกษาระดับการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน
4. เพื่อหาแนวทางปรับปรุงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภาวะผู้นำและการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน

กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้ประมวลความรู้จากวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมาสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยแสดงเป็นภาพได้ดังภาพที่ 1อธิบายได้ว่า ระดับการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำท้องถิ่นและระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยมีระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นตัวแปรมาก่อนหรือเงื่อนไขที่มาก่อน เพราะท้องถิ่นต้องมีอิสระในระดับหนึ่งก่อน ผู้นำท้องถิ่นจึงจะสามารถจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนหรือตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนทางด้านภาวะผู้นำท้องถิ่นก็ต้องมีวิสัยทัศน์และเงื่อนไขที่สนับสนุนทางกฎหมายและการเมือง เช่น มีทรัพยากรเพียงพอ มีอำนาจเพียงพอ มีกลุ่มการเมืองสนับสนุน กับทั้งมีบทบาทในการจัดการปกครองท้องถิ่นทางด้านการกำหนดเป้าหมาย การปรับตัวของผู้นำและมีบทบาทกำหนดค่านิยมและพฤติกรรม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ของคนในท้องถิ่น ในกรอบแนวคิดของการวิจัยมีฐานคิดว่า ภาวะผู้นำท้องถิ่นเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน เช่น ถ้าผู้นำท้องถิ่นเข้มแข็ง จะมีบทบาทในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนมาก แต่ถ้าผู้นำท้องถิ่นอ่อนแอ จะมีบทบาทจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนน้อย รวมทั้ง ผู้นำท้องถิ่นอาจมีบทบาทต่อการสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้วย เช่น การระดมความสนับสนุนทางการเมืองในท้องถิ่น การแสวงหาทรัพยากรเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่น เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) ประกอบด้วยการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview) กับผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น จำนวน 10 คน และการจัดสนทนากลุ่ม (focus group) ของกลุ่มนักวิชาการและนักการเมืองในท้องถิ่นจำนวน 20 คน รวมทั้งสิ้น 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์รูปแบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured interview) วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้เป็น 4 ข้อ ดังนี้

1. ระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นตรงกันว่าท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ในแง่การคิดนโยบาย การจัดเก็บรายได้บางประเภท หรือสิทธิหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ท้องถิ่นไทยเกือบทั้งหมดมีข้อจำกัดจากรายได้ ซึ่งต้องพึ่งรัฐบาล ร้อยละ 70-80 ของรายรับทั้งหมดของท้องถิ่น มีข้อยกเว้นเพียงไม่กี่แห่งที่สามารถมีรายได้เพียงพอ เช่น ภูเก็ต สมุย กระบี่ กรุงเทพฯ เป็นต้น ท้องถิ่นไทยจึงถูกกำกับดูแลและตรวจสอบจากส่วนกลาง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นรู้สึกว่ามันมากเกินไป เช่น ต้องขออนุญาตจาก

นายอำเภอออกนอกพื้นที่ หรือถูกเรียกเงินคืนจากหน่วยตรวจสอบเมื่อพบว่าท้องถิ่นกระทำการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่ท้องถิ่นเห็นว่าสิ่งที่กระทำลงไปเป็นประโยชน์ต่อประชาชน อย่างไรก็ตามอดีตผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการกำกับดูแลท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งกรรมการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นกรณีมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่น หรือกำกับดูแลโดยการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง

สำหรับการสนทนากลุ่มมีความเห็นคล้าย ๆ กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญว่าท้องถิ่นมีอิสระปานกลาง ในแง่การติดต่อกับหน่วยงานอื่น การตัดสินใจด้วยตนเอง บทบาทในฐานะเป็นกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยของท้องถิ่น ส่วนที่เป็นปัญหา ได้แก่ ปัญหางบประมาณของท้องถิ่น ประสิทธิภาพการบริหารของท้องถิ่น ความสามารถในการระดมทรัพยากร คุณภาพของประชาชนในท้องถิ่น และการควบคุมจากส่วนกลางที่มีมากเกินไป แต่เมื่อเทียบกับต่างประเทศแล้ว ท้องถิ่นไทยน่าจะมีความเป็นอิสระ

น้อยกว่า เพราะไม่ได้รับการกระจายอำนาจมาทุกด้าน ส่วนใหญ่เป็นการกระจายภารกิจ แต่ไม่ได้กระจายเงินงบประมาณมาด้วย

2. ภาวะผู้นำท้องถิ่น ผลการศึกษา พบว่าผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น ส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้นำท้องถิ่นในปัจจุบันมีวิสัยทัศน์ เนื่องจากมีการศึกษา ประสบการณ์ การเรียนรู้และความสามารถในการปรับตัวได้ดีขึ้น เนื่องจากการสื่อสารสมัยใหม่ที่กว้างไกลและก้าวหน้า ประกอบกับผู้นำท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นใฝ่หาความรู้ จึงมีวุฒิการศึกษาสูงขึ้น และส่วนมากเป็นคนในท้องถิ่นจึงมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นมีปัญหาทางด้านทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ ต้องใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งการกระจายรายได้ยังไม่เป็นไปตามแผนที่รัฐบาลกำหนดไว้ และในมุมกลับเมื่อท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ก็ต้องถูกควบคุมจากรัฐบาล และการควบคุมท้องถิ่นอาจมีรายละเอียดมากเกินไป ทั้งที่โดยหลักการแล้วน่าจะกำหนดเป็นกรอบกว้าง ๆ ของนโยบายของรัฐเท่านั้น ส่วนผู้นำท้องถิ่นก็มีปัญหาจากการแสวงหาผลประโยชน์จาก

งบประมาณท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผู้นำท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและก้าวหน้ากว่านี้อีก เพราะปัจจุบันลักษณะทางกายภาพของชุมชนได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และการเปลี่ยนแปลงชุมชนในปัจจุบันเกิดจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์ด้านการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลง

สำหรับการสนทนากลุ่ม มีความเห็น คล้าย กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญว่า ผู้นำท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์และการพัฒนาตัวเองอยู่ตลอด เพราะมีประสบการณ์ในการทำงานมานาน เนื่องจากเป็นตัวแทนประชาชนมาหลายสมัย และต้องตอบสนองความต้องการประชาชน โดยเฉพาะการรับฟังความเห็นของประชาชนและเริ่มพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองมากขึ้น สาเหตุที่ท้องถิ่นพัฒนาได้ทุกวันนี้ นอกจากการสนับสนุนจากรัฐบาลแล้ว ยังเป็นเพราะประชาชนร่วมงานพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกิจกรรมการพัฒนา เช่น การฝึกอาชีพ การหารายได้เสริม และปัจจุบันผู้นำท้องถิ่นได้รับการพัฒนาตนเองจากองค์กรและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงมีการศึกษาสูงขึ้นและโลกทัศน์กว้างไกลกว่าสมัยก่อน การมีวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นอย่างน้อยที่สุดเห็นได้จากผู้นำท้องถิ่นต้องเสนอนโยบาย 4 ปีต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม วิสัยทัศน์ของท้องถิ่นสัมพันธ์กับทรัพยากรและภูมิสังคมของแต่ละแห่ง แม้จะมีวิสัยทัศน์มากเพียงใด หากไม่มีทรัพยากรสนับสนุน นโยบายที่แถลงไว้ก็ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ปัญหาหลักของท้องถิ่นจึงอยู่ที่ปัญหาทรัพยากร เนื่องจากจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้น้อย และไม่สามารถหารายได้ทางอื่นได้ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เงินอุดหนุนที่ได้มาต้องมาแบ่งเฉลี่ยไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ และขาดการเชื่อมโยงบูรณาการ งบประมาณท้องถิ่นในทางปฏิบัติยังมีการเมืองในงบประมาณท้องถิ่นอีก เช่น การโยกงบพัฒนาให้กับฐานเสียงตนเอง ขณะที่ฝ่ายค้านไม่ได้รับรวมถึงการวิ่งเต้นเอางบประมาณมาพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งทำให้ผู้นำท้องถิ่นพึ่งพิงนักการเมืองและข้าราชการ

3. ระดับการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชน ผลการศึกษา พบว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเน้นประชาชน เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น จึงต้องตอบสนองต่อประชาชนและฟังเสียงของประชาชน เช่น การทำประชาคม การตั้งประชาชนมาเป็นคณะกรรมการทำแผนและงบประมาณ ประการสำคัญ คือ ท้องถิ่นต้องนำเอาความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นนโยบายและถูกตรวจสอบจากประชาชน หลักการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นอีกอย่าง คือ การกระจายอำนาจ ซึ่งยอมรับความสำคัญของพี่น้องประชาชน ถ้าไม่มีท้องถิ่น การกระจายอำนาจก็ไม่สมบูรณ์ ด้านระเบียบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นปัจจุบันมีระเบียบหลายฉบับที่เน้นให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปถามความเห็นจากประชาชน

ผ่านการประชาคม แต่ก็มีบางที่บางท้องถิ่นไม่ฟังประชาชนและไม่สนใจผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงการจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อเป็นฐานเสียงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างหลักการกับข้อเท็จจริงแล้ว แม้หลักการจะเน้นประชาชน แต่ตามข้อเท็จจริงในปัจจุบันท้องถิ่นตอบสนองต่อประชาชนได้ระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ทั้งหมด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของคนไทยยังต่ำอยู่และยังไม่ได้นำระบบการวางแผนมาใช้อย่างเพียงพอ

สำหรับการสนทนากลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ส่วนใหญ่เห็นว่าท้องถิ่นเน้นประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ส่วนตามระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดนั้น ท้องถิ่นต้องรับฟังความต้องการของประชาชนก่อนการจัดทำแผน การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับงาน นอกจากนั้นในความเป็นจริงผู้บริหารท้องถิ่นต้องเอาใจประชาชนเพื่อหวังที่จะได้รับเลือกตั้งกลับมาอีก อย่างไรก็ตาม ถ้ามองในเชิงคุณภาพของการมีส่วนร่วมและการให้ความสำคัญกับประชาชนแล้ว การเน้นประชาชนยังมีคุณภาพไม่มาก โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่ว่าท้องถิ่นต้องจัดการงบประมาณ อย่างรอบคอบ มีประสิทธิภาพ และมีบริการที่เป็นเลิศ เมื่อเทียบกับต่างประเทศที่มีการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว การมีส่วนร่วมของไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่าต่างประเทศ เป็นวิธีการที่ทำให้ครบตามระเบียบหรือพิธีกรรมมากกว่าจะเป็นเป้าหมายที่แท้จริง และขาดการยกระดับความคิดโดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชน เนื่องจากประสบปัญหาหลักจากข้อจำกัดจากงบประมาณ ถึงแม้ท้องถิ่นจะรับฟังความเห็นของประชาชนและต้องการตอบสนองต่อประชาชนเพียงใด หลังจากที้นำความต้องการของประชาชนมาบรรจุในแผนพัฒนาแล้วก็ต้องมารองรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมา หลังจากนั้นต้องปรับลดและเกลี้ยงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง การตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาจึงทำได้ไม่มากและไม่ต่อเนื่อง ยกเว้นบางพื้นที่ที่มีผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ซึ่งใช้วิธีให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการตนเอง เช่น การจัดการตนเองของตลาดสดและกลุ่มสตรีของเทศบาลตำบลวาปีปทุม อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดมหาสารคาม เรื่องสุขภาวะและสิ่งแวดล้อมของอบต.หนองกุงสวรรค์ อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม เรื่องกองทุนสวัสดิการชุมชนของอบต.ลาดพัฒนา อำเภอมือเหล็ก จังหวัดมหาสารคาม เป็นต้น

4. แนวทางปรับปรุงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภาวะผู้นำท้องถิ่นและการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนผลการศึกษา พบว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นและผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้เสนอแนะแนวทางปรับปรุงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภาวะผู้นำท้องถิ่น และการจัดการปกครองตนเองที่เน้นประชาชน เอาไว้หลายด้าน จำแนกเป็นข้อ ๆ ได้ 18 ข้อ ดังนี้

4.1. ปฏิรูปท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน ต้องปรับเปลี่ยนใหม่

4.2. ปฏิรูปท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนทางด้านพื้นที่และภารกิจ และแก้ไขปัญหากฎหมายท้องถิ่นที่มีหลายฉบับให้เป็นเอกภาพ

4.3. แก้ปัญหาตำบลเดียวมีท้องถิ่นหลายองค์การ โดยให้ตำบลเดียวมีท้องถิ่นเดียว

4.4. รัฐบาล ข้าราชการและนักการเมืองที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความจริงจังต่อการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรเป็นของตนเองมากขึ้น เทียบได้กับท้องถิ่นของต่างประเทศ

4.5. ปรับโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นให้เหลือเทศบาลรูปแบบเดียว เพราะมีการศึกษาแล้วว่าเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุด การมีองค์การปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบในปัจจุบันมีปัญหาเรื่องความมีมาตรฐานและทิศทางการพัฒนาที่ไม่เป็นเอกภาพ ตลอดจนงบประมาณการจัดกระจายออกเป็นส่วนย่อยจน ไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ และถ้าเป็นเทศบาลรูปแบบเดียวจะลดการยึดติดพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น

4.6. ให้องค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยตรงต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยหรือสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ตั้งอยู่ใต้การกำกับดูแลของจังหวัดและอำเภอ เพื่อลดขั้นตอนการกำกับดูแลและสามารถสนับสนุนโครงการของท้องถิ่นได้โดยตรง

4.7. จัดตั้งสภาพลเมืองเพื่อทำหน้าที่คอยตรวจสอบ กำกับดูแลท้องถิ่น แทนส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และทำให้ผู้นำท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

4.8. ปรับปรุงความสามารถจัดเก็บรายได้และการเงินการคลังของท้องถิ่น หากหาทางเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น

4.9. ให้ท้องถิ่นมีความสามารถหารายได้ด้วยตนเองเพิ่มขึ้น เช่น รายได้จากแหล่งท่องเที่ยว แต่ปัจจุบันกฎหมายไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ทำนองนี้ ถ้าหากเปลี่ยนแปลงได้จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นมาก

4.10. ปรับปรุงท้องถิ่นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการวางแผนและความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างแท้จริง

4.11. ในระยะยาวต้องสร้างระบบธรรมาภิบาล เพื่อให้ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ โปร่งใส มีส่วนร่วม อยู่ภายใต้กฎหมาย ผู้ปกครองต้องมีคุณธรรม และต้องเน้นประสิทธิภาพ ส่วนในระยะสั้นต้องให้ท้องถิ่นมีอิสระทางด้านการคลัง มีความสามารถเลี้ยงตนเองและมีเงินลงทุน

4.12. พัฒนาผู้นำท้องถิ่นให้มีความสามารถ การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การเสียสละ ความซื่อสัตย์สุจริต

4.13. ปรับกระบวนการคิดและทัศนคติว่าท้องถิ่นเป็นชุมชนซึ่งแยกไม่ออกจากประเทศหรือเมืองอื่น ต้องสนใจปัญหาในระดับโลก และท้องถิ่นต้องเป็นหน้าด่านในการแก้ไขปัญหา โดยต้องเร่งพัฒนาศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของท้องถิ่น

4.14. ผู้นำท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการจัดวางยุทธศาสตร์พัฒนาชุมชน เพื่อรองรับกับการพัฒนาประชาชนในรุ่นต่อไป

4.15. พัฒนาผู้นำท้องถิ่นให้อุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นนักพัฒนามีความสามารถจัดการนโยบายสาธารณะ เป็นนักบริหารมืออาชีพ และรู้จักสร้างทีมงาน เช่น ต้องหาที่ปรึกษา มาช่วยคิดและเสนอแนะ ให้ท้องถิ่นมีความรู้และให้การศึกษากับท้องถิ่น โดยเฉพาะตัวผู้นำ ทั้งการเรียนรู้ตามหลักสูตรและโครงการฝึกอบรมย่อย ๆ ให้ผู้นำท้องถิ่นรู้จักหลักธรรม หลักกฎหมาย และกล้าเปลี่ยนแปลง

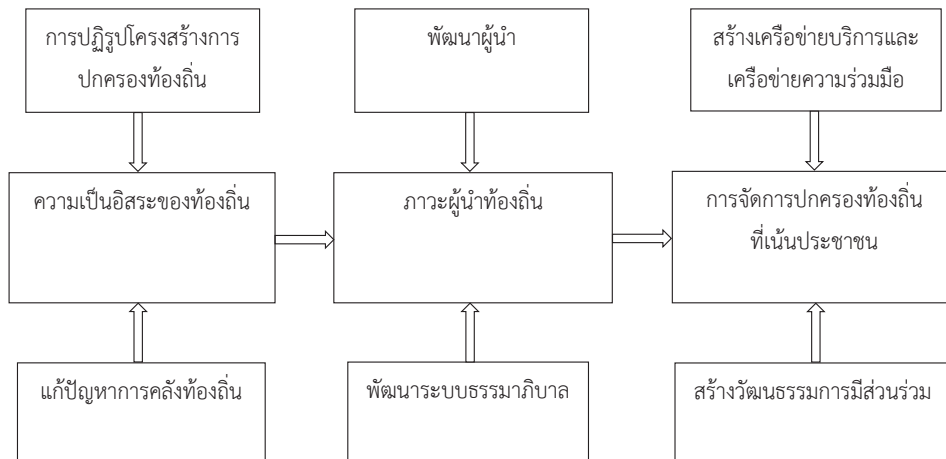
4.16. ต้องพัฒนาข้าราชการท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะผู้นำท้องถิ่นจะเข้มแข็งไม่ได้ ถ้าหากกลไกของการจัดการท้องถิ่น คือ ข้าราชการท้องถิ่นยังขาดความรู้ความสามารถในการทำงาน

4.17. ต้องให้ความรู้ประชาชนอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีความสามารถเลือกผู้นำท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4.18. ลดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง สร้างจิตสำนึกให้กับชุมชน เพื่อเลือกคนดี จริ่งใจและตั้งใจทำงานเข้ามาสู่องค์การปกครองท้องถิ่น

สรุปเป็นโมเดลการวิจัยแสดงแนวทางแก้ปัญหาได้ว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นต้องแก้ไขโดยการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น แก้ปัญหาการคลังท้องถิ่น ส่วนภาวะผู้นำท้องถิ่น ต้องแก้ไขโดยการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น เพื่อสร้างวิสัยทัศน์และความเข้มแข็ง รวมทั้งแก้ไขโดยการพัฒนาระบบธรรมาภิบาล สุดท้าย การจัดการท้องถิ่นที่เน้นประชาชน ต้องแก้ด้วยการสร้างเครือข่ายบริการ เครือข่ายความร่วมมือ และสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม แสดงได้ดัง

ภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โมเดลการวิจัยแสดงแนวทางแก้ปัญหาการปกครองท้องถิ่น

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยสามารถนำมาอภิปรายผลการวิจัย โดยแบ่งได้ 3 ประเด็น ดังนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า ท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง ในแง่การคิดนโยบาย การจัดเก็บรายได้หรือสิทธิหน้าที่ สามารถติดต่อกับหน่วยงานอื่น ตัดสินใจด้วยตนเองและมีบทบาทในฐานะเป็นกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยของท้องถิ่นในระดับปานกลาง ส่วนที่ยังเป็นปัญหา ได้แก่ งบประมาณ ประสิทธิภาพในการบริหารความสามารถในการระดมทรัพยากร คุณภาพของประชาชน โดยเฉพาะการควบคุมจากส่วนกลางที่มีมากเกินไปนั้น อภิปรายผลได้ว่า ท้องถิ่นไทยย่อมมีความเป็นอิสระที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นของตนได้ระดับหนึ่ง แต่ไม่ได้อิสระทั้งหมด เพราะต้องถูกควบคุมจากส่วนกลาง ตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องประสานงานในเชิงนโยบายและการกำกับดูแลท้องถิ่น เพราะถ้าท้องถิ่นมีอิสระมากเกินไปก็จะกลายเป็นรัฐใหม่อีกรัฐหนึ่งที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง เพียงแต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยมีลักษณะเฉพาะตรงที่ท้องถิ่นขาดแคลนเงินงบประมาณในการพัฒนา เนื่องจากไม่สามารถหารายได้เองได้มากนัก ยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากถึงร้อยละ 70-80 ของเงินรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น อีกทั้งไม่สามารถระดมทรัพยากรอื่น ๆ จากประชาชนได้ เพราะประชาชนในท้องถิ่นยังยากจน ประกอบกับยังมีปัญหาทางด้านคุณภาพของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งด้านการขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดประสบการณ์ และเป็นปัญหาทางด้านสังคม วัฒนธรรมและจิตวิทยา ซึ่งคนในท้องถิ่นเคย

ชินกับการเป็นผู้ตามมาตลอด ลักษณะเฉพาะของความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยตรงกับทฤษฎีความเป็นอิสระของท้องถิ่น ที่กล่าวว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของประเทศ หากเป็นประเทศประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นอิสระมาก หากมีการเปลี่ยนแปลง ท้องถิ่นกับรัฐบาลจะตกลงและต่อรองกัน แต่ถ้าไม่เป็นประชาธิปไตย ท้องถิ่นก็จะมีอิสระน้อย รัฐบาลอาจแทรกแซงและกำหนดกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นกระทำฝ่ายเดียว นอกจากนี้ในประเทศกำลังพัฒนา องค์การท้องถิ่นส่วนใหญ่มีปัญหาการเงิน รัฐบาลกลางจึงต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการให้เงินช่วยเหลือในรูปของการจัดภาษีอากรให้ ให้เงินอุดหนุนและเงินให้เปล่า เมื่อรัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือทางการเงินแล้วจึงต้องเข้ามาตรวจสอบและควบคุมด้วย ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การพัฒนาประชาธิปไตยและฐานะทางการคลังของท้องถิ่น ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น และประชาชนมีการพัฒนาประชาธิปไตยมาก และมีฐานะทางการคลังดีขึ้น ก็ย่อมมีอำนาจต่อรองกับรัฐบาล และสามารถพัฒนาไปมีฐานะเป็น “หุ้นส่วน” (partnership) ที่เท่าเทียมกันกับรัฐบาล ดังที่เกิดในท้องถิ่นของประเทศพัฒนาแล้วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ผลของการวิจัยข้อนี้ อาจเทียบเคียงได้กับการศึกษาของสิทธิการณ วันสุข (2544 : 187-196) ที่พบว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นไทยในอนาคตจะรับผิดชอบต่อการบริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งคล้ายกับการวิจัยในครั้งนี้ที่พบว่าถึงแม้ท้องถิ่นมีอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาในอนาคตตามกระแสสากลหลัง

สงครามโลกครั้งที่สองของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งต้องถอยไปเป็นหุ้นส่วนกับรัฐบาลและฝ่ายอื่น เนื่องจากในการวิจัยในครั้งนี้พบว่าท้องถิ่นไทยมีปัญหาหลักทางด้านงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประสบปัญหางบประมาณดำเนินการ เนื่องจากมีข้อจำกัดจากรายได้ เช่น รายรับ ปี 2556 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 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 ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล รายรับปีเดียวกัน 2,995,019,238 บาท มาจากเงินอุดหนุน 1,085,769,317 บาท คิดเป็นร้อยละ 36.25 ยิ่งถ้าไม่นับรวมภาษีอากรซึ่งรัฐบาลกลางจัดเก็บและแบ่งให้ด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่ารายได้ที่ท้องถิ่นเก็บได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและเบ็ดเตล็ด คิดเป็นสัดส่วนน้อยมาก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ที่จัดเก็บได้เองในท้องถิ่น ปี 2556 (ไม่นับรวมภาษีอากรและเงินอุดหนุน) คิดเป็นร้อยละ 1.12 ทำนองเดียวกัน เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ที่จัดเก็บได้เอง คิดเป็นร้อยละ 5.67 และ 4.11 ตามลำดับ ส่วนทางด้านรายจ่าย ก็ปรากฏว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุนยังมีไม่มาก เช่น รายจ่ายเพื่อการลงทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม คิดเป็นร้อยละ 52.20, 24.25 และ 18.94 ของรายจ่ายรวม ตามลำดับ

2. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผู้ท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีวิสัยทัศน์มากขึ้น เนื่องจากการศึกษา ประสบการณ์ การเรียนรู้ ความสามารถปรับตัวมากขึ้น โดยเฉพาะได้รับการศึกษาสูงขึ้น และมีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น แต่ทางด้านทรัพยากรของท้องถิ่นยังมีจำกัด เนื่องจากท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอดังกล่าวแล้ว รวมทั้งการกระจายรายได้ไม่เป็นไปตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่เคยกำหนดไว้ ประกอบกับ ผู้นำท้องถิ่นเองมีปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นั้น อภิปรายผลได้ว่า ตามทฤษฎีผู้นำท้องถิ่นแล้ว ผู้นำท้องถิ่นต้องมีทั้งวิสัยทัศน์และทรัพยากรสนับสนุน ทั้งทางด้านอำนาจหน้าที่ ฐานการเมืองและเงินงบประมาณ จึงจะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบหรือผู้นำที่เข้มแข็ง แต่ปัจจุบัน ผู้นำท้องถิ่นไทย อาจมีวิสัยทัศน์มากขึ้น เมื่อเทียบกับสมัยก่อนแต่ก็น่าจะยังไม่ถึงขั้นกล้าเปลี่ยนแปลงและกล้าริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ส่วนด้านทรัพยากรสนับสนุน แม้ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีฐานการเมืองสนับสนุนและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ยังคงขาดเงินงบประมาณสนับสนุน ประกอบกับผู้นำหลายคนมีปัญหาในด้านการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ผู้นำท้องถิ่นจึงยังทำอะไรไม่ได้มาก ผู้นำท้องถิ่นไทยส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำตามแบบพิธี หรือทำงานแบบรักษารูปแบบตามทฤษฎีภาวะ

ผู้นำท้องถิ่น การพัฒนาภาวะผู้นำของท้องถิ่นไทย จึงมีลักษณะพิเศษตรงที่นอกจากจะต้องพัฒนาตัวผู้นำแล้ว ยังสัมพันธ์กับการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะทิศทางการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาข้าราชการเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ผลของการวิจัยข้อนี้ จึงใกล้เคียงกับงานวิจัยของไชยา เอี่ยมสะอาด (2547 : 137-143) ที่พบว่า ผู้บริหารองค์การท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารท้องถิ่นในระดับสูงและมีภาวะผู้นำในระดับสูง ยกเว้นสมรรถนะในการให้บริการสาธารณะนั้น ในการวิจัยในครั้งนี้พบว่า ท้องถิ่นยังมีปัญหาการให้บริการสาธารณะ จึงต่างไปจากข้อค้นพบของไชยา เอี่ยมสะอาด 3. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นไทยยึดหลักว่าตนมาจากการเลือกตั้ง จึงต้องตอบสนองต่อประชาชนและพึงเสียงประชาชน ขณะเดียวกันหลักการกระจายอำนาจกำหนดไว้ตรงกันว่า ต้องให้ถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ส่วนระเบียบปฏิบัติของท้องถิ่นในปัจจุบันมีหลายฉบับที่เน้นให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำประชาคมมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน การจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับงาน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงจัดการท้องถิ่นโดยเน้นประชาชน แต่อาจมีปัญหาด้านการจัดการงบประมาณ และความสามารถในการให้บริการ นั้น อภิปรายผลได้ว่า แม้ว่าปัจจุบันท้องถิ่นไทยจะมีการจัดการที่เน้นประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะการรับฟังความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน และการให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมกับกิจกรรมของท้องถิ่น เมื่อเทียบกับท้องถิ่นไทยในอดีต แต่การเน้นประชาชนของท้องถิ่นไทย ยังเห็นได้ชัดว่าเป็นการขับเคลื่อนจากข้างบนลงมาข้างล่างและยังมีระดับการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนน้อยกว่าตะวันตก โดยเฉพาะการปฏิรูปสถาบันการสร้างเครือข่ายบริการแนวนอนและเครือข่ายความร่วมมือข้ามชาติ การริเริ่มนวัตกรรมและการสร้างสมรรถนะของท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุนี้ จำเป็นต้องเร่งปรับปรุงสมรรถนะในการจัดการที่เน้นประชาชนอย่างเร่งด่วน มิฉะนั้น จะยิ่งทำให้ปัญหาของท้องถิ่นซับซ้อนและยุ่งยากต่อการแก้ไขมากขึ้นในอนาคต

ผลของการวิจัยข้อนี้ จึงเชื่อมโยงกับการวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2549 : 7-9) ที่พบว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงที่ ผ่านมามีผลต่อการเกิดนวัตกรรมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด และสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมและปัญหาของชุมชน เพราะการวิจัยครั้งนี้ก็พบว่าแม้ท้องถิ่นมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ แต่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และใช้การจัดการตนเองของชุมชนเป็นกลไกในการพัฒนา เช่น การจัดการตนเองของตลาดสด กลุ่มสตรี การจัดการสุขภาวะและสิ่งแวดล้อม และการจัดการขยะชุมชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ส่วนทางด้านข้อเสนอแนะ ผู้วิจัยให้ข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรเร่งพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่น ทั้งในแง่วิสัยทัศน์ระดับโลก ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับภายนอก และการเตรียมรับมือกับภาวะการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้ผู้นำท้องถิ่นตระหนักรู้ถึงการเปลี่ยนแปลง เปลี่ยนมุมมองมาให้ความสำคัญกับชุมชนและความเชื่อมโยงกันของชุมชน มากกว่าจะมองท้องถิ่นเป็นชุมชนเอกเทศ นอกจากนั้นควรพัฒนาทักษะในการตัดสินใจ การจัดการ และการกำหนดนโยบาย รวมถึงการบริหารการพัฒนาของท้องถิ่นมากขึ้น

2. ควรเร่งพัฒนาธรรมาภิบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะยังมีผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนที่มีปัญหาคอร์รัปชันและซื้อสิทธิ์ขายเสียง และไม่สนใจการพัฒนาการบริหารสาธารณะของท้องถิ่น เช่น ปัญหาขยะ สุขภาวะและสิ่งแวดล้อม

3. ควรเร่งปรับปรุงการจัดการที่เน้นประชาชนของท้องถิ่น เช่น ความร่วมมือกันในท้องถิ่นระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น กับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน และองค์การสาธารณะ การรวมกลุ่มกันระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยกัน การสร้างเครือข่ายการบริการในท้องถิ่นและใช้เครือข่ายเป็นเครื่องมือในการจัดการปกครอง รวมไปถึงเครือข่ายความร่วมมือข้ามชาติ การริเริ่มนวัตกรรม การเพิ่มสมรรถนะทางการบริหาร ความรับผิดชอบและการตอบสนองต่อประชาชน

เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2549). ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นในประเทศไทย.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.).

ไชยา เอี่ยมสะอาด. (2547). ทศนคติของผู้บริหาร อบจ. เทศบาล และ อบต. ต่อความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดราชบุรี. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

America. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

สิทธิการณ วันสุข. (2544). สหการในการจัดบริการ

สาธารณะท้องถิ่นของไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

สำนักงานคลังจังหวัดมหาสารคาม.(2557).รายรับและรายจ่ายจริงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามประเภท ปีงบประมาณ 2555-2556.ค้นเมื่อ 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:hallenge 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.9thed. 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.