

นโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นในพื้นที่แห่งหนึ่งของไทย *

The Policy of Local Autonomy in a Specific Area of Thailand

ยศธร ทวีพล

Yossathorn Taweephon

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University

E-mail: yossathorn@tsu.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นในพื้นที่แห่งหนึ่งของไทย การศึกษาใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ศึกษาในพื้นที่แห่งหนึ่งของประเทศไทย โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหาร พนักงานปฏิบัติการทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค ตลอดจนประชาชนและนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกออนไลน์ และการประชุมกลุ่มย่อย

ผลการศึกษาพบว่า ความไม่สมดุลของความเป็นอิสระท้องถิ่น กล่าวคือ แม้ว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง นับเป็นจุดแข็งของความเป็นอิสระท้องถิ่นจากอิทธิพลการเลือกตั้งท้องถิ่น ทำให้เกิดการแทรกแซงจากราชการส่วนอื่นๆ ยากลำบาก แต่ความเป็นอิสระท้องถิ่นด้านอื่น โดยเฉพาะความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลังและความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจนโยบาย ถือว่าเผชิญหน้ากับการแทรกแซงจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถการบริหารงานบุคคล ความเป็นอิสระทางการคลังและความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจ

* ได้รับความเห็นชอบ: 28 กุมภาพันธ์ 2568; แก้ไขบทความ: 22 มิถุนายน 2568; ตอรับตีพิมพ์: 1 กรกฎาคม 2568



นโยบายต่ำ การบริหารงานส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ จึงยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง ขาดความเป็นอิสระ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออัตลักษณ์และเป็นอุปสรรคในการสะท้อนความต้องการของชุมชน

คำสำคัญ: นโยบาย; ความเป็นอิสระท้องถิ่น; องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research aims to examine the policies of local autonomy in a specific area of Thailand. The study was conducted using the participatory action research approach. Data were collected through online in-depth interviews and small group meetings with local and regional executives, operational staff members of local administration units, local citizens, and scholars specializing in local governance.

The findings reveal an imbalance in local autonomy. While political autonomy is its strength-ensuring that local administration units are not influenced by local elections and hence obstructing interference from other government bodies-other aspects of autonomy, particularly in human resource administration, finance, and policymaking, remain constrained by central and regional government. As a result, local administration units have limited capacity in these areas. Consequently, much of their work remains under the command of the central government, lacking true autonomy. This has an impact on their distinct identity and hinders their ability to respond to local needs.

Keywords: policy; local autonomy; local administrative organization



1. บทนำ

ในศตวรรษที่ 19 ถือเป็นยุคก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญในหลายประเทศจึงกำหนดความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม (Franzke & Schaap, 2021) โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยุโรปที่มีอิทธิพลความต้องการการได้รับการบริการสาธารณะและความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน จำเป็นต้องยกระดับการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการสถานการณ์ดังกล่าวจึงสร้างความท้าทายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระตุ้นให้เกิดการยกระดับศักยภาพการให้บริการ โดยมุ่งสู่การสร้างนวัตกรรมการบริการควบคู่กับการเสริมสร้างการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Kuhlmann, Wayenberg, Bergström, & Franzke, 2021) แต่อย่างไรก็ตามการยกระดับความทันสมัยใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องกำหนดให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การให้บริการบนพื้นฐานความเป็นอิสระท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Keuffer, 2018)

แม้การบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทความเป็นอิสระท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้รับการยอมรับและถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางไม่แพ้ประเทศพัฒนาแล้ว แต่ยังมีข้อถกเถียงว่าประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนา มีเป้าหมายการบริหารงานภาครัฐในบริบทความเป็นอิสระท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงมาน้อยเพียงใด เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ เน้นการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยมีความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจ นโยบาย ความเป็นอิสระทางการคลัง ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลและความเป็นอิสระทางการเมืองต่ำ (กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์, 2563) ในขณะเดียวกันโดยส่วนใหญ่ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในประเทศกำลังพัฒนา นิยมแทรกแซงและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของราชการส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกแทรกแซงและมีระดับความเป็นอิสระท้องถิ่นต่ำ มีข้อจำกัดการพึ่งพาตนเอง ทำให้ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการให้บริการสาธารณะ นอกเหนือจากปัจจัยภายนอกดังกล่าวที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของความเป็นอิสระท้องถิ่น ปัจจัยภายใน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา ตระหนักต่อการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนต่ำ ทำให้การบริหารงานสาธารณะระดับท้องถิ่นปราศจาก



กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลจากประชาชน จนส่งผลต่อบทบาทของประชาชนในฐานะผู้ตื่นรู้ทางการเมือง ปัญหาความไม่เป็นอิสระท้องถิ่น จึงทวีความรุนแรงในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และจำเป็นต้องได้รับการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระท้องถิ่น โดยใช้บทบาทผู้นำภาคประชาสังคม การส่งเสริมการใช้หลักความรับผิดชอบและการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเพื่อการเติบโตของท้องถิ่น (Ladner et al., 2019, p. 6)

ไม่แตกต่างกับปัญหาความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นไทย ซึ่งครอบคลุมความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจทางนโยบาย เกี่ยวกับความสามารถในการกำหนดทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น โดยการแก้ไขปัญหาด้วยการใช้ความรู้ ความสามารถและความคิดของคนในท้องถิ่น ตลอดจนความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง (อริย์รัช บุญถึง, 2563) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงพึ่งพางบประมาณจากราชการส่วนกลาง ขาดความสามารถในการพึ่งพาแหล่งรายได้เป็นของตนเอง สะท้อนความอ่อนแอในการพึ่งพาตนเองทางการคลัง ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีปัญหาความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีข้อจำกัดการกำหนดการบริหารงานบุคคล จากปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่การศึกษานโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นในพื้นที่แห่งหนึ่งของไทย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษานโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นในพื้นที่แห่งหนึ่งของไทย

3. วิธีดำเนินการวิจัย



ภาพที่ 1. แสดงระเบียบวิธีวิจัย



3.1 การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

การศึกษาเริ่มจากนักวิจัยกำหนดพื้นที่ศึกษา โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ซึ่งมีขนาดเล็ก โดยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพื้นที่ศึกษา ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบทและอยู่ชายขอบในพื้นที่แห่งหนึ่งของเมืองหลักในต่างจังหวัด ลักษณะทั่วไปทางการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าอยู่ในสภาพปกติ กล่าวคือไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานหรือปัญหาพิเศษในพื้นที่ ตลอดจนสถานการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับปกติ โดยผู้บริหารและประชาชนร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นอย่างปราศจากปัญหาความขัดแย้งหรือความรุนแรงทางการเมือง นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้รับผลกระทบในการบริหารงานใดๆ เป็นพิเศษ คุณสมบัติดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นคุณสมบัติการนำมาซึ่งการกำหนดให้เป็นพื้นที่ศึกษาในการศึกษานี้

3.2 การปฏิบัติตามแผนการวิจัย

หลังทราบพื้นที่ศึกษา นักวิจัยจึงกำหนดให้การวิจัยเริ่มจากการสร้างความร่วมมือ จากนั้นจึงเป็นการค้นหาผู้เกี่ยวข้องและการสร้างกลุ่มสมาชิกชุมชนขึ้นเพื่อร่วมกันออกแบบวิจัย ปฏิบัติตามแผนวิจัยและหลอมรวมการเรียนรู้ร่วมกัน สำหรับการสร้างความร่วมมือ นักวิจัยเริ่มจากการประสานงานไปยังผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษา โดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี จากนั้นจึงดำเนินการค้นหาผู้เกี่ยวข้องและสร้างกลุ่มสมาชิกชุมชนตามแผนการวิจัยที่มีการออกแบบไว้ โดยในการติดต่อสร้างความร่วมมือ การค้นหาผู้เกี่ยวข้องและการสร้างกลุ่มสมาชิกชุมชน นักวิจัยจะดำเนินการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการวิจัยเพื่อให้มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบตลอดระยะเวลาวิจัย

3.3 การหลอมรวมการเรียนรู้

การหลอมรวมการเรียนรู้มีเป้าหมายเพื่อให้ผลการศึกษาโน้มน้าวความเป็นอิสระท้องถิ่นในพื้นที่แห่งหนึ่งของไทยได้รับการพิจารณาร่วมกันระหว่างสมาชิกชุมชนและเป็นข้อตกลงร่วมกัน หลังการสะท้อนปัญหา ความต้องการและประสบการณ์ จนนำมาสู่การแก้ไขปัญหาหรือสะท้อนความเป็นอิสระท้องถิ่น ในช่วงการหลอมรวมการเรียนรู้ จึงทำให้เกิดกระบวนการพัฒนา การปรับปรุง การแก้ไขและการปรับเปลี่ยนข้อมูลส่วนต่างๆ ตลอดเวลา



3.4 นโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นในพื้นที่แห่งหนึ่งของไทย

การศึกษานโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นในพื้นที่แห่งหนึ่งของไทย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์การวิจัย จึงสามารถสะท้อนภาพนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่น ครอบคลุมความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการกำหนดนโยบาย โดยการศึกษาดังกล่าวดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนักวิชาการ ดังตารางที่ 1 โดยวิธีการกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญให้ความสำคัญกับความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ นโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่น โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกออนไลน์เพื่อให้เกิดความครอบคลุมของข้อมูลและการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสะท้อนภาพข้อถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่มีการศึกษาวิจัย ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูลเป็นหลัก โดยจัดเป็นกลุ่มชุดของข้อมูลและนำเสนอผล ซึ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างชุดข้อมูลเพื่อตอบโจทย์ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม อันเป็นหัวใจของการศึกษานี้

ตารางที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	จำนวน	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	สถานะ
ผู้บริหาร			
- ระดับท้องถิ่น	5 คน		คนใน
- ระดับภูมิภาค	5 คน		คนใน
พนักงานปฏิบัติการ			
- ระดับท้องถิ่น	5 คน		คนใน
- ระดับภูมิภาค	5 คน	การสัมภาษณ์เชิงลึกออนไลน์	คนใน
ผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่วนภูมิภาค		และการประชุมกลุ่มย่อย	
- กำนัน	5 คน		คนใน
- ผู้ใหญ่บ้าน	5 คน		คนใน
ประชาชน			
- ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล	5 คน		คนใน
- ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด	5 คน		คนนอก



ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	จำนวน	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	สถานะ
- ในพื้นที่เทศบาล	5 คน		คนนอก
- ในพื้นที่เมืองพัทยา	5 คน		คนนอก
- ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	5 คน		คนนอก
นักวิชาการ			
- ด้านการปกครองท้องถิ่น	5 คน		คนนอก

4. สรุปผลการวิจัย

4.1 ความไม่สมดุลของความเป็นอิสระท้องถิ่น

4.1.1 ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง

ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง ถือเป็นจุดแข็งของความเป็นอิสระท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคพยายามเข้ามাত্রตรวจสอบการทำงานหรือกำหนดรูปแบบการทำงานให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกัน จนส่งผลต่อความเป็นอิสระท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาค มีฐานะหรืออำนาจเหนือกว่าราชการส่วนท้องถิ่น แต่หากพิจารณาความเป็นอิสระทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ถือเป็นจุดแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นแตกต่างกับราชการส่วนภูมิภาค และเป็นความเป็นอิสระท้องถิ่นที่มีศักยภาพต่อการป้องกันและแทรกแซงการทำงานจากราชการส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งตระหนักต่อการได้มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการความเป็นตัวแทน กลไกดังกล่าวย่อมไม่สามารถถูกแทรกแซงจากราชการอื่น (ยกเว้นกรณีความไม่มั่นคงทางการเมืองสูง อาทิ การยึดอำนาจจากคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร) ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองจึงเป็นหัวใจสำคัญของความเป็นอิสระท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสมีระดับความเป็นอิสระท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

ผลการศึกษาความไม่สมดุลของความเป็นอิสระท้องถิ่น สะท้อนความโดดเด่นของความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง แต่ขาดความเป็นอิสระท้องถิ่นด้านอื่นๆ โดยปัญหาการขาดความเป็นอิสระท้องถิ่นด้านอื่นๆ เกิดจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะราชการส่วนกลางไม่ไว้วางใจราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะ ซึ่งมักอ้างข้อกังวลเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริต จึงกำหนดให้ราชการ



ส่วนท้องถิ่นได้รับความเป็นอิสระท้องถิ่นบางอย่าง จนกระทั่งราชการส่วนกลางหันมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมการบริหารที่มีการปฏิบัติมาอย่างช้านาน จึงทำให้ความเชื่อมั่นเกี่ยวกับความเป็นอิสระท้องถิ่นไม่ถูกยอมรับในกลุ่มบรรดานักการเมืองและข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำที่กุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะกลุ่มนักการเมืองระดับชาติที่มีความต้องการจัดบริการเองเพื่อธำรงรักษาสถานะและความสามารถในการแข่งขันในกระบวนการเลือกตั้งระดับชาติ แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากสภาพความเป็นจริง ข้ออ้างต่างๆ ของส่วนกลาง อาทิ ความโปร่งใสและการทุจริตของการบริหารงาน ไม่ถือว่าเป็นปัญหาเฉพาะซึ่งปรากฏกับการบริหารงานท้องถิ่น

4.1.2 ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล

การศึกษาพบว่าภายใต้ความไม่สมดุลของความเป็นอิสระท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง ถือเป็นจุดแข็งของความเป็นอิสระท้องถิ่น แต่หากพิจารณาจากความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล กลุ่มผู้ให้ข้อมูลมองว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากอิทธิพลของราชการส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาบุคลากรสูง ซึ่งทำให้อำนาจการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นลดลง ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล จึงเป็นความอิสระท้องถิ่นที่มีความอ่อนแอ โดยหลายภารกิจมิใช่อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ การพัฒนาบุคลากร การพิจารณาและกำหนดแผนอัตรากำลัง ความประเมินเชี่ยวชาญ บทบาทการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล การตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ประชุมปัญหาการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบคุณวุฒิ การตรวจสอบผลการประเมิน การให้คำปรึกษาขั้นตอนต่างๆ ทางวินัย การร่วมเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงและภารกิจอื่นๆ ซึ่งเป็นภารกิจที่ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทกับการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้ให้ข้อมูลจึงมองว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล ถือเป็นปัญหาความเป็นอิสระท้องถิ่น

ข้อถกเถียงความเป็นอิสระท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลจึงสะท้อนภาพการขาดความเป็นอิสระในการกำกับควบคุมภารกิจด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกภารกิจ อย่างไรก็ตามข้อค้นพบข้างต้น มีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลโต้แย้งว่าหากปราศจากมาตรฐานหรือกฎระเบียบการบริหารงานบุคคลกลาง อาจทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล จนกระทั่งสามารถสร้างความเหลื่อมล้ำและความ



ไม่เป็นธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามข้อโต้แย้งดังกล่าวได้รับการโต้แย้งว่าการพิจารณาความเป็นอิสระท้องถิ่นภายใต้บริบทความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความแตกต่างและความยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคลมากกว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือข้อบังคับการบริหารงานบุคคลและมอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ ในทางตรงกันข้ามราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องตระหนักต่อความสามารถการออกแบบระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การวางแผนพัฒนากำลังคนและการสร้างระบบฝึกอบรมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานอย่างแตกต่างและยืดหยุ่น จนสามารถออกแบบระบบการบริหารงานบุคคลใหม่ที่มีความสร้างสรรค์และสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ของตน

4.1.3 ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง

ประเด็นต่อมากลุ่มผู้ให้ข้อมูลกล่าวถึงความเป็นอิสระท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติการคลัง ซึ่งถือว่าไม่แตกต่างกับความเป็นอิสระท้องถิ่นมิติการบริหารงานบุคคล โดยกล่าวว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องตระหนักต่อความสามารถของราชการส่วนท้องถิ่นในการบริหารการเงินการคลัง อาทิ การส่งเสริมให้เกิดวินัยการเงินการคลัง ความสามารถในการจัดการกับการจัดเก็บรายได้ ความสามารถในการจัดทำค่าของงบประมาณ ความยืดหยุ่นของการจัดซื้อจัดจ้าง ความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณและการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ความสามารถในการจัดทำแผนที่ภาษี ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมความรู้ระบบบัญชี ซึ่งภารกิจดังกล่าวจำเป็นต้องเพิ่มความเป็นอิสระท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการได้อย่างเหมาะสม

การสะท้อนความต้องการการเพิ่มความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง ซึ่งครอบคลุมการบริหารงานการคลังและการกำหนดการตัดสินใจทางการคลัง จึงสะท้อนว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลมองว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลังของราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้กลไกการคลังของตน อาทิ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ขับเคลื่อนการบริหารการคลังเพื่อให้บริการท้องถิ่น แต่ประสบกับปัญหาจากกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติราชการ ซึ่งถูกกำหนดจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เน้นการบริหารการคลังบนพื้นฐานหลักการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การบริหารขาดความแตกต่าง หลากหลายและความคิดสร้างสรรค์



กลุ่มผู้ให้ข้อมูลมองว่าการควบคุมกำกับของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่งผลโดยตรงต่อความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง คลัง เนื่องจากการควบคุมกำกับดังกล่าวสามารถแทนที่ด้วยบทบาทสภาท้องถิ่น ซึ่งมีความชอบธรรมจากกระบวนการเลือกตั้งและได้รับการยอมรับระดับสากลว่าเป็นกลไกสำคัญของการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องให้การสนับสนุน จนกระทั่งความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองคลังอยู่ในระดับที่เหมาะสมแก่การให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ความเชื่อมั่นต่อกลไกสภาท้องถิ่นของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจึงเป็นความเชื่อมั่นที่อยู่บนพื้นฐานการตระหนักต่อสิทธิความเป็นตัวแทนและการเคารพกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่น อันเกิดจากกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนที่มีตัวแทนในแต่ละเขตเลือกตั้งเข้าไปปฏิบัติหน้าที่บริหารการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ถือว่ามีความชอบธรรมและไม่จำเป็นต้องได้รับการควบคุมกำกับโดยราชการส่วนภูมิภาค

4.1.4 ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองตัดสินใจเชิงนโยบาย

ความไม่สมดุลของความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองตัดสินใจเชิงนโยบาย การศึกษาพบว่าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับราชการส่วนท้องถิ่นในหลายภารกิจ ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลมองว่าบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ การกำหนดภารกิจดำเนินงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวบรวมข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและธรรมาภิบาล การให้คำปรึกษาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประเมินผลการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ การสนับสนุนธรรมาภิบาลและความโปร่งใส การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม การให้คำแนะนำในการตั้งหรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารศูนย์ความช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรม

อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิดังกล่าว จึงมีลักษณะซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และบางอำนาจหน้าที่สะท้อนว่าราชการส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นหน่วยงาน



บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ดังกล่าว กลุ่มผู้ให้ข้อมูลมองว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากกลไกต่างๆ ของราชการส่วนท้องถิ่นสามารถผลักดันให้ภารกิจประสบความสำเร็จได้ การกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับควบคุมในภารกิจดังกล่าว จึงสะท้อนความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการกำหนดการตัดสินใจนโยบาย และแสดงว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคพยายามควบคุมความเป็นอิสระท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถผลักดันภารกิจดังกล่าวข้างต้นอย่างประสบความสำเร็จ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค กลุ่มผู้ให้ข้อมูลมองว่าราชการส่วนภูมิภาคขาดความชอบธรรมต่อการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างแท้จริง

5. อภิปรายผลการวิจัย

5.1 ความไม่สมดุลของความเป็นอิสระท้องถิ่น

5.1.1 ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง

การศึกษาพบว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง ถือเป็นจุดแข็งของความเป็นอิสระท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งแม้ว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองจะถูกแทรกแซงจากราชการส่วนกลางบางช่วงเวลา แต่ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางบวกแก่การให้บริการท้องถิ่น โดยเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลเหนือข้อจำกัดอื่นๆ อาทิ การแทรกแซงของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ข้อจำกัดความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคลและความเป็นอิสระทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยมีจุดแข็งจากการกระตุ้นให้เกิดความเป็นตัวแทนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเสียงของประชาชน ความเป็นตัวแทนดังกล่าวจึงถูกเชื่อมโยงกับการมุ่งสู่การตอบสนองความต้องการของประชาชน แม้มีการแทรกแซงการทำงานจากราชการส่วนกลางหรือมีข้อจำกัดของงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคล แต่ความเชื่อมโยงดังกล่าว ทำให้ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิเสธการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และกลับมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน



นอกจากนั้นจากอิทธิพลการเลือกตั้งท้องถิ่น อันก่อให้เกิดความเป็นตัวแทน การเลือกตั้งท้องถิ่นยังก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ อันเป็น ประโยชน์ต่อการสะท้อนความต้องการ การแสดงความคิดเห็นและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การทำงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยกันอย่างใกล้ชิดระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับ ประชาชน แต่อย่างไรก็ตามแม้ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง มีศักยภาพเหนือการ แทรกแซงการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น แต่จำเป็นต้องยอมรับว่าความเป็นอิสระท้องถิ่น ไม่สามารถดำรงอยู่บนพื้นฐานความเป็นอิสระทางการเมืองอย่างโดดเดี่ยว ราชการส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องตระหนักต่อความเป็นอิสระท้องถิ่นในมิติต่างๆ

ในทางตรงกันข้ามการเพิกเฉยต่อการส่งเสริมความเป็นอิสระท้องถิ่น โดยให้ ส่วนท้องถิ่นพึ่งพาความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง อันเป็นจุดแข็งที่อยู่เหนือข้อจำกัดต่างๆ ถือว่าไม่เพียงพอต่อการทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเหตุผล เกี่ยวกับความโปร่งใสและความกังวลต่อการทุจริต จึงมีไขห้วใจสำคัญของการปฏิเสธการส่งมอบ ความเป็นอิสระท้องถิ่น ในขณะเดียวกันหากส่วนกลาง ไม่ต้องการส่งมอบความเป็นอิสระท้องถิ่น ย่อมสะท้อนว่าราชการส่วนกลาง มีความกังวลต่อการสูญเสียอำนาจมากกว่าความกังวลต่อความ โปร่งใสและการทุจริต เนื่องจากการส่งมอบความเป็นอิสระท้องถิ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลของภาคประชาชนในพื้นที่

นักวิจัยจึงมองว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองของไทย แม้มีข้อจำกัดบาง ประการจนเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ อาทิ การควบคุมการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล การป้องกันการแทรกแซงราชการส่วนท้องถิ่น การสร้างความ สมดุลระหว่างความเป็นอิสระท้องถิ่นกับการควบคุมของราชการส่วนกลาง อันเป็นตัวแปรสำคัญ ของความเป็นอิสระท้องถิ่น (Asmorowati, Schubert, & Ningrum, 2022) แต่ราชการ ส่วนท้องถิ่นของไทยถือว่ามีความเป็นอิสระทางการเมืองอยู่ในระดับเพียงพอต่อการปฏิสัมพันธ์ กับสรรพสิ่งในท้องถิ่น อาทิ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ท้องถิ่น ครอบคลุมเศรษฐกิจท้องถิ่นและการกิจอื่นๆ อันมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ตลอดจนมี ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองในการจัดการกับกฎหมาย การใช้ดุลพินิจทางการเมือง การกำหนดขอบเขตนโยบายและงบประมาณ (ยกเว้นภาษี) (Kaufmann, 2020, p. 4) และการ เปิดพื้นที่การเมือง ซึ่งใกล้เคียงกับหลักความเป็นอิสระท้องถิ่นที่ถูกข้อค้นพบในประเทศพัฒนา แล้ว เช่น สวิตเซอร์แลนด์ (Keuffer, 2018, p. 434)



การพิจารณาระดับความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง ประกอบด้วย 3 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานบังคับบัญชา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจใดๆ ในองค์ประกอบหลักของระบบการเลือกตั้ง (เขตเลือกตั้ง จำนวนที่นั่งและระบบเลือกตั้ง) ต่อมาเป็นระดับที่ฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้ง โดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และระดับที่มีความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองสูงสุด ได้แก่ ฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนหรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจในส่วนประกอบของระบบการเลือกตั้ง (Ladner et al., 2019) ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองของไทย อยู่ในระดับที่ฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งโดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ยังไม่มีอำนาจตัดสินใจส่วนประกอบต่างๆ ของระบบการเลือกตั้ง และมีข้อจำกัดจากการแทรกแซงการเลือกตั้งท้องถิ่น

5.1.2 ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล

ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล ถือเป็นลักษณะเด่นของความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวถูกกำหนดโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่วางกฎกติกาการบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งมีหน้าที่การจัดการและตรวจสอบการบริหารงานบุคคล ทำให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น เหตุผลสำคัญในการปฏิเสธการให้อำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลแก่ราชการส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่ต่างกับการปฏิเสธการส่งเสริมความเป็นอิสระท้องถิ่นด้านอื่นๆ โดยเพื่อบังคับการบริหารงานบุคคลอย่างเท่าเทียมกันและไม่แตกต่างกันมากนักระหว่างส่วนราชการ ซึ่งในบริบทความเป็นอิสระท้องถิ่น การกำหนดให้ราชการส่วนต่างๆ มีการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน ถือเป็นการปฏิเสธการให้ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล อันเป็นองค์ประกอบของความเป็นอิสระท้องถิ่น

ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล จึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญในการจัดการกับบุคลากร บุคลากรส่วนใหญ่ของราชการส่วนท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน โดยไม่แตกต่างกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ภาพลักษณ์และทักษะของพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถให้บริการงานสาธารณะขั้นสูงที่มีลักษณะเฉพาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะภารกิจสาธารณสุขและการศึกษาหรือความปลอดภัยในชีวิตและ



ทรัพยากรในการให้บริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการให้บริการทั่วไป ตามทักษะความสามารถของบุคลากรสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นเผชิญหน้ากับข้อจำกัดการยกระดับศักยภาพการให้บริการสาธารณะ

เงื่อนไขความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล ไม่แตกต่างกับความเป็นอิสระท้องถิ่นด้านอื่นๆ ซึ่งนอกจากราชการส่วนกลางไม่ยินยอมให้อำนาจดังกล่าวแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลางพยายามกำหนดกลไกควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานอย่างเข้มข้น แม้ว่ากลไกควบคุมก่อให้เกิดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลและความไม่แตกต่างกันของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ความไม่แตกต่างถือเป็นปัญหาและอุปสรรคการสร้างสรรค์การบริหารงานบุคคลรูปแบบใหม่ๆ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความสามารถประยุกต์เพื่อให้การบริหารงานบุคลากรนำมาสู่การสร้างสรรค์บริการสาธารณะแบบใหม่ที่มีศักยภาพการตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมที่มีความซับซ้อนเช่นในปัจจุบัน

ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล จึงสะท้อนข้อจำกัดความเป็นอิสระท้องถิ่นในมุมมององค์การ ซึ่งต่างกับมุมมองความเป็นอิสระท้องถิ่นที่ต้องการให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีกฎระเบียบเป็นของตนเองเพื่อปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (Ladner et al., 2019) โดยการพึ่งพากฎระเบียบของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคของราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมไม่สามารถทำให้ราชการส่วนท้องถิ่น เกิดการเปลี่ยนแปลงการให้บริการสาธารณะที่มีความทันสมัย ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นและท้าทายต่อการบริหารงานภาครัฐระดับท้องถิ่นในหลายประเทศ โดยเฉพาะไต้หวัน จีนและออสเตรเลีย (Podger, Ma, Chan, Wanna, & Su, 2013) รวมถึงข้อค้นพบในผลจากการศึกษานี้ ซึ่งเชื่อว่าการได้รับความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีกฎระเบียบเป็นของตนเอง จนกระทั่งกำหนดอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลได้อย่างเหมาะสม

5.1.3 ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง

การอภิปรายผลการศึกษาความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง สะท้อนว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย มีข้อจำกัดความก้าวหน้า จนไม่สามารถนำมาสู่การพิสูจน์ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลังกับประเด็นต่างๆ เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการให้บริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทย จึงขาดหลักฐานการยืนยันว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง ก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกหรือทางลบมากนักน้อยเพียงใด แต่อย่างไรก็



ตามแม้ผลการศึกษาความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองการคลัง ไม่สามารถนำมาสู่ข้อพิสูจน์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น แต่การศึกษานี้ยืนยันว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองการคลัง ถือเป็นความต้องการของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างคล่องตัว นอกจากนี้การศึกษานี้ยืนยันได้ว่าการขาดแคลนความเป็นอิสระท้องถิ่นก่อให้เกิดการให้บริการสาธารณะอย่างไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากการขาดแคลนความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองการคลังของไทยนำมาสู่การแทรกแซงราชการส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้การศึกษาที่ผ่านมานิยามกล่าวถึงข้อจำกัดการวัดงบประมาณทางการเมืองการคลัง (Ladner & Keuffer, 2021) แต่ผลการศึกษานี้ยืนยันว่าการส่งเสริมความเป็นอิสระท้องถิ่นไม่สามารถนำข้อจำกัดการวัดงบประมาณทางการเมืองการคลังมาเป็นเงื่อนไข ในขณะที่เดียวกันราชการส่วนกลางต้องส่งเสริมการคุ้มครองทางการเงิน การเข้าถึงตลาดทุน เครื่องมือทางการเงินและการกักเก็บเพื่อศักยภาพทางการเมืองการคลังของท้องถิ่น (Franzke & Schaap, 2021, p. 37)

ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองการคลังมีเป้าหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองทางภาษี (Chigwata & de Visser, 2018) โดยมีระดับความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองการคลังจากระดับต่ำสุดสู่ระดับสูงสุด ได้แก่ หน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดฐานและอัตราภาษีได้ ต่อมาหน่วยงานท้องถิ่นสามารถกำหนดฐานและอัตราภาษีได้บ้าง ถัดมาหน่วยงานท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีหลักได้ (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและภาษีการค้า) ภายใต้ข้อจำกัดที่สูงกว่ารัฐบาล ระดับต่อมาหน่วยงานท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีหลักได้ (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและภาษีการค้า) ภายใต้ข้อจำกัดเล็กน้อยหรือปราศจากข้อจำกัด และระดับสุดท้ายหน่วยงานท้องถิ่นสามารถกำหนดฐานและอัตราภาษีได้ โดยกำหนดได้มากกว่าภาษีหลัก (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและภาษีการค้า) จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองการคลังของไทยอยู่ระดับต่ำสุด โดยท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดฐานและอัตราภาษีเพื่อพึ่งพาตนเองทางการเมืองการคลังได้ จึงถือเป็นจุดอ่อนของความเป็นอิสระท้องถิ่น

เช่นเดียวกับระบบการถ่ายโอนงบประมาณ ซึ่งให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนงบประมาณหรือการอุดหนุนงบประมาณ มีระดับต่างๆ อาทิ มีเงื่อนไขการถ่ายโอนงบประมาณ ระดับต่อมา มีความสมดุลระหว่างมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไขในการถ่ายโอนงบประมาณ ระดับถัดมาไม่มีเงื่อนไขในการถ่ายโอนงบประมาณ และระดับที่มีความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมืองการคลังสูงสุด ได้แก่



การถ่ายโอนงบประมาณปราศจากเงื่อนไข จะเห็นได้ว่าสัดส่วนการถ่ายโอนงบประมาณหรือเงินอุดหนุนงบประมาณแก่ราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ส่วนใหญ่เป็นการถ่ายโอนงบประมาณแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข นอกจากนั้นการพิจารณาการพึ่งพาตนเองทางการเงิน อันเกี่ยวข้องกับสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากท้องถิ่น (ภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ) โดยเป็นรายได้ที่ปราศจากอิทธิพลในการถ่ายโอน มีระดับน้อยที่สุดไปหามากที่สุด ได้แก่ แหล่งที่มาของรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 10 แหล่งที่มาของรายได้ร้อยละ 10-25 แหล่งที่มาของรายได้ร้อยละ 25-50 แหล่งที่มาของรายได้มากกว่าร้อยละ 50 ประเด็นดังกล่าวสะท้อนว่าราชการส่วนท้องถิ่นไทย มีแหล่งรายได้ของตนเองร้อยละ 10-25

สำหรับความเป็นอิสระท้องถิ่นในมิติการกักเงิน ซึ่งพิจารณาการกักเงินของราชการส่วนท้องถิ่น การวัดความเป็นอิสระท้องถิ่น มีระดับน้อยที่สุดไปหามากที่สุด ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกักเงินได้ ระดับต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกักเงินได้ โดยการอนุญาตของหน่วยงานบังคับบัญชาและมีข้อจำกัดข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่า เช่น ก. ห้ามกักเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ข. ห้ามกักเงินจากต่างประเทศ ยืมเงินจากธนาคารท้องถิ่นหรือธนาคารกลางเท่านั้น ค. ไม่มีการกักเงินเหนือเพดาน ง. การกักเงินจำกัดไว้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะ ระดับต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกักเงินโดยปราศจากการขออนุญาตจากหน่วยงานบังคับบัญชา แต่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่าในข้อ ก.-ง. และสุดท้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกักเงินโดยปราศเงื่อนไขหรือข้อกำหนดจากหน่วยงานบังคับบัญชา (Ladner et al., 2019) ความเป็นอิสระท้องถิ่นของไทยภายใต้มิติการกักเงิน สะท้อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกักเงินได้ โดยการอนุญาตของหน่วยงานบังคับบัญชาและมีข้อจำกัดข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่า เนื่องจากราชการส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์การกักเงินของราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด

5.1.4 ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจเชิงนโยบาย

ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจเชิงนโยบาย ถือเป็นความไม่สมดุลของความเป็นอิสระท้องถิ่น อันมีอิทธิพลมาจากบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกับราชการท้องถิ่น โดยภารกิจของส่วนราชการที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมกำกับโดยราชการส่วนภูมิภาค ทั้งความใกล้เคียงของภารกิจและการถูกควบคุมโดยราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ความไม่เป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจนโยบาย จึงเกิดจาก



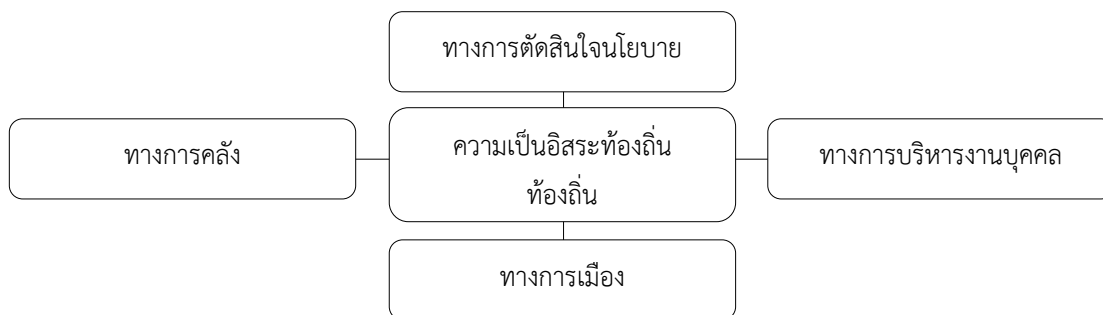
ขาดการกระจายอำนาจ อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นอิสระท้องถิ่น ผลจากการศึกษา นี้จึงแตกต่างกับการศึกษาอื่นๆ ในต่างประเทศ อาทิ การศึกษาในประเทศฟิลิปปินส์ Jr Brillantes & Modino (2015) พบการเกิดการยอมรับการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระท้องถิ่น โดยกำหนดให้เป็นมุมมองพื้นฐานของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ แม้ว่าอิทธิพลต่างๆ มาจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้นไม่เพียงแต่การกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระท้องถิ่น แต่การเกิดขึ้นของความเป็นอิสระท้องถิ่นในแต่ละประเทศต้องได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจ (Bordignon, Gamalerio, & Turati, 2020)

นอกจากการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระท้องถิ่น ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบาย ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญ (Chigwata & de Visser, 2018) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานระดับพื้นที่ โดยเป็นกระบวนการช่วยคิดช่วยสร้างชุมชน (Surówka, 2018, p. 22) ภายใต้กระบวนการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นสร้างสรรค์เพื่อทำหน้าที่ตอบสนองทางการเมือง (Ladner et al., 2019, p. 6) ซึ่งเป็นกลไกที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันภายใต้การปกครองตนเอง (Kaminski, 2018) โดยก่อให้เกิดความชอบธรรมแก่การมีอำนาจการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนเป็นหลักประกันความเป็นอิสระท้องถิ่นที่ถือว่ามีความยั่งยืน

การตระหนักต่อประเด็นข้างต้นของราชการส่วนท้องถิ่น จึงถือว่ามีความสำคัญกับการส่งเสริมการปกครองตามหลักประชาธิปไตยบนพื้นฐานประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (Kaminski, 2018, p. 51) โดยหากราชการส่วนท้องถิ่นเกิดกระบวนการดังกล่าว ย่อมนำมาสู่การทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ได้ อาทิ ประชาธิปไตยท้องถิ่นกับความเป็นอิสระท้องถิ่น (Gendzwill, 2021) เพื่อค้นหาแนวทางการยกระดับการกระจายอำนาจ ในทางตรงกันข้าม การขาดความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ย่อมทำให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดความเป็นอิสระท้องถิ่น ตลอดจนเผชิญหน้ากับปัญหาการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไนจีเรีย (Ikeanyibe, 2016, p. 383) ข้อค้นพบจากการศึกษาที่ผ่านมา จึงไม่ต่างกับการศึกษานี้ ซึ่งสะท้อนว่าความเป็นอิสระท้องถิ่นเผชิญหน้ากับความท้าทาย โดยเฉพาะข้อจำกัดในการส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง



6. องค์ความรู้จากการวิจัย



ภาพที่ 2. องค์ประกอบของความเป็นอิสระท้องถิ่น

การกระตุ้นให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายแห่งความประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องพึ่งพาความเป็นอิสระท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและอำนาจจัดการกับภารกิจสาธารณะตามความต้องการของท้องถิ่นเอง โดยประกอบด้วยความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการคลัง ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการเมือง ความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการตัดสินใจนโยบายและความเป็นอิสระท้องถิ่นทางการบริหารงานบุคคล

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ควรพิจารณาปรับลดภารกิจและการใช้งบประมาณของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงพร้อมกับถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกระจายอำนาจตัดสินใจบนพื้นฐานความเป็นอิสระท้องถิ่นแก่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ผลักดันการใช้กลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเมืองท้องถิ่น อาทิสภาท้องถิ่น เวทีประชาคม ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการตัดสินใจของท้องถิ่น



7.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

การศึกษาควรขยายขอบเขตการศึกษาครอบคลุมบริบทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อค้นหาแนวทางการส่งเสริมนโยบายความเป็นอิสระท้องถิ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่ปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของการผลักดันนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์. (2563). ความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาการกำกับดูแลของรัฐ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 18(3), 5-16.
- อริย์ธัช บุญถึง. (2563). ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- Asmorowati, S., Schubert, V., & Ningrum, A. P. (2022). Policy Capacity, Local Autonomy, and Human Agency: Tensions in the Intergovernmental Coordination in Indonesia's Social Welfare Response Amid the COVID-19 Pandemic. *Journal of Asian Public Policy*, 15(2), 213-227.
- Bordignon, M., Gamalerio, M., & Turati, G. (2020). Manager or Professional Politician? Local Fiscal Autonomy and the Skills of Elected Officials. *Regional Science and Urban Economics*, 83, 1-19.
- Chigwata, T. C., & de Visser, J. (2018). Local Government in the 2013 Constitution of Zimbabwe: Defining the Boundaries of Local Autonomy. *Hague Journal on the Rule of Law*, 10(1), 165-185.
- Franzke, J., & Schaap, L. (2021). Beyond Charter and Index: Reassessing Local Autonomy. In T. Bergström, J. Franzke, S. Kuhlmann, & E. Wayenberg (Eds.), *The Future of Local Self-Government: European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations* (pp. 31-42). London: Palgrave Macmillan.



- Gendzwill, A. (2021). Local Autonomy and National–Local Turnout Gap: Higher Stakes, Higher Turnout?. *Regional & Federal Studies*, 31(4), 519-539.
- Ikeanyibe, O. M. (2016). Federalism, Constitutionalism, and Local Government Autonomy in Nigeria. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(3), 383-393.
- Jr Brillantes, A. B., & Modino, A. (2015). Philippine Technocracy and Politico-Administrative Realities during the Martial Law Period (1972–1986): Decentralization, Local Governance and Autonomy Concerns of Prescient Technocrats. *Philippine Political Science Journal*, 36(1), 1-18.
- Kaminski, R. (2018). The Autonomy of Local Self-Government Units-Legal and Financial Aspects. *Central and Eastern European Journal of Management and Economics*, 6(3), 51-66.
- Kaufmann, D. (2020). Capital Cities in Interurban Competition: Local Autonomy, Urban Governance, and Locational Policy Making. *Urban Affairs Review*, 56(4), 1168–1205.
- Keuffer, N. (2018). Does Local Autonomy Facilitate Local Government Reform Initiatives? Evidence from Switzerland. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), 426-447.
- Kuhlmann, S. Wayenberg, E. Bergström, T., & Franzke, J. (2021). The Essence and Transformation of Local Self-Government in Western Europe. In T. Bergström, J. Franzke, S. Kuhlmann, & E. Wayenberg (Eds.), *The Future of Local Self-Government European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations* (pp. 1-14). London: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A., & Keuffer, N. (2021). Creating an Index of Local Autonomy – Theoretical, Conceptual, and Empirical Issues. *Regional & Federal Studies*, 31(2), 209-234.
- Ladner, A, Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas N, Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Springer.



- Podger, A., Ma, J., Chan, H., Wanna, J., & Su, T. T. (2013). Recalibrating a Dynamic Balance: Local Autonomy within National Policy Frameworks Able to Adjust to Changing Circumstances. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 189-200.
- Surówka, K. (2018). Sources of Income and Financial Autonomy of Local Self-Government. *Economics World*, 6(1), 22-33.