

ประเมินผลการกระจายอำนาจ ของไทยระยะ ๑๕ ปี:

สังคมไทยได้ะไร ก้าวหน้าไปกิงไหน และจะเดินต่อไปกิงอย่างไร?*

Fifteen Years of Thai Decentralization:
Past Performance and Future Prospects

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ**

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทยได้ดำเนินการมาเป็นเวลายาวนานกว่า ๑๕ ปี จึงนำไปสู่คำถามที่สำคัญว่าการกระจายอำนาจของไทยมีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใดและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่อย่างไร การวิจัยครั้งนี้จึงต้องการตอบคำถามข้างต้นโดยใช้ข้อมูลจากหลายแหล่ง ทั้งข้อมูลจากเอกสารราชการ การสัมภาษณ์ การจัดประชุมกลุ่มย่อย ข้อมูลจากกรณีตัวอย่าง อปท. และข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือน ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจของไทยก้าวหน้าในระดับปานกลางเท่านั้น แม้ว่า อปท. ส่วนใหญ่จะสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้หลากหลายประเภทและส่งเสริมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนก็ตาม อุปสรรคที่สำคัญได้แก่การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่ขาดความต่อเนื่อง กลไกการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดความเข้มแข็งและยังคงเหนี่ยวรั้งการกระจายอำนาจ หากประเทศไทยจะส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น รัฐจะต้องมีแนวนโยบายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน มีระบบการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมศักยภาพและ

* สรุปรจากโครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ดำเนินการระหว่าง ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึง ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลการวิจัย สามารถติดต่อผู้เขียนได้ที่ weerasak.k@chula.ac.th

** อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี

ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ อปท. อย่างแท้จริง และจะต้องมีกลไกการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาชนที่เข้มแข็ง

คำสำคัญ: การประเมินผลการกระจายอำนาจ, การขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ, ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

Abstract

Thailand has decentralized its administration since the promulgation of the constitutions of 1997 and 2007. Major foundations for local administration were institutionalized in those constitutions and the Decentralization Plan and Process Act of 1999. This paper asks how much progress in devolution has been made in accordance with the laws by analyzing data from several sources including citizen surveys. Overall, it can be concluded Thai-style decentralization is moderately successful. Several champions for decentralization have evidently emerged. Nonetheless, what was not so successful concerns the continued devolution of service responsibilities and human and fiscal resources to local authorities. There were also some flaws in the design of decentralization action plan that was geared toward the subsidiarity principle and the symmetric devolution. Policy guidelines for future decentralization should incorporate the state's will for decentralization, the adoption of asymmetric devolution, the hard policy implementation, and the reform of administrative mechanisms for effective decentralization.

Keywords: Progress of Thai decentralization, Decentralization policy mobilization, Local autonomy

บทนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบนับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลักการ

สำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา อาทิ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๑, ๒๘๒, และ ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะของ อปท. (มาตรา ๒๘๓) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง

รัฐและ อปท. ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๒๘๒) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจการของ อปท. (มาตรา ๒๘๔, ๒๘๕, ๒๘๖ และ ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐)

จวบจนปัจจุบัน การกระจายอำนาจในประเทศไทย ได้ดำเนินการล่วงมาเป็นเวลานานกว่าทศวรรษ จึงนับเป็นโจทย์สำคัญที่ควรมีการศึกษาติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจของไทยว่ามีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด เกิดขึ้นสอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใดในกระบวนการการกระจายอำนาจและการขับเคลื่อนแผนงานการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา และการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะและ/หรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่อย่างไร คำถามต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้

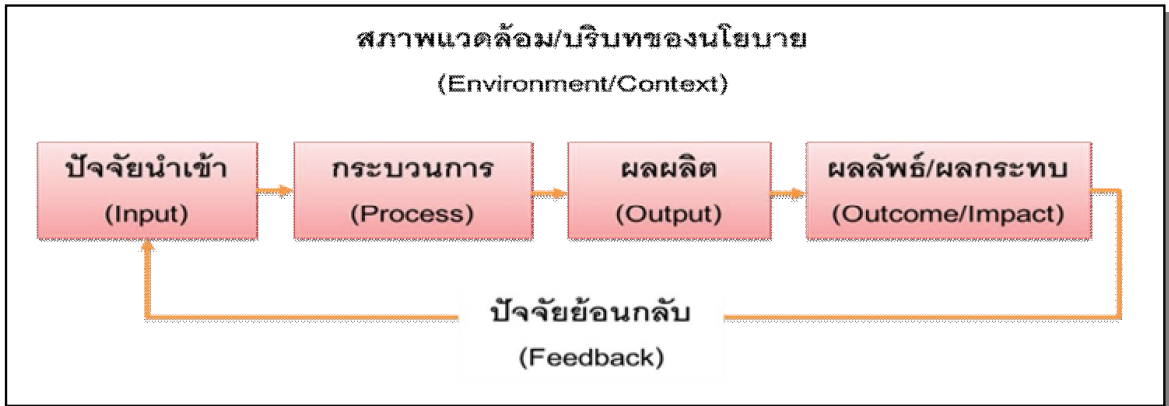
เนื้อหาในบทความนี้ประกอบไปด้วยกรอบวิเคราะห์หลักในการประเมินผลสำเร็จเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของไทย ระเบียบวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิเคราะห์ความก้าวหน้าหรือผลลัพธ์จากการกระจายอำนาจในด้านต่างๆ ตามด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับการอภิปรายผลการศึกษาถึงความสำเร็จของการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจ และบทเรียนสำหรับการออกแบบการกระจายอำนาจในอนาคต โดยมีรายละเอียดเนื้อหาแต่ละส่วนตามลำดับต่อไปนี้

กรอบการวิเคราะห์: ประเมินอะไร และประเมินอย่างไร?

กรอบคิดหลักที่ใช้ในการประเมินผลการกระจายอำนาจครั้งนี้คือการประเมินระบบนโยบาย (policy system) ดังแสดงตามแผนภาพที่ ๑ ซึ่งได้แก่การประเมิน (๑) ระดับนโยบายการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นต้นมา เพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนว่าปัจจัยนำเข้าในเชิงนโยบายด้านนี้มีความต่อเนื่องมากน้อยเพียงใด (๒) การขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ โดยการศึกษาถึงบทบาทของส่วนราชการและตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ (๓) สภาพแวดล้อมของการกระจายอำนาจในสังคมไทย (๔) การปรับตัวของ อปท. ในด้านการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (๕) ผลลัพธ์จากการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและต่อความพึงพอใจของประชาชน

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามาจากหลายส่วน ได้แก่ (๑) ข้อมูลจากเอกสาร กฎหมายและระเบียบต่างๆ รายงานการประชุม ข่าวหนังสือพิมพ์ และเอกสารอ้างอิงที่เกี่ยวข้อง (๒) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในกระบวนการการกระจายอำนาจ (๓) การจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการ อปท. และประชาชนผู้เกี่ยวข้อง (๔) ข้อมูลภาคสนามจากกรณีตัวอย่าง อปท. จำนวน ๑๑๐ แห่ง (๕) ข้อมูลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน และ (๖) ข้อมูลจากหน่วยตรวจสอบ ข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำมาวิเคราะห์และประมวลผล เพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของไทยในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมา

แผนภาพที่ ๑ กรอบวิเคราะห์ระบบนโยบาย



ที่มา: ปรับปรุงจาก David Easton (1957, 1965)

กลุ่มตัวอย่างของ อปท. ได้มาโดยวิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบโดยใช้หลักเกณฑ์หลายประการ ได้แก่ (๑) **กลุ่ม อปท. ที่มีผลงานโดดเด่น (outstanding case)** สัดส่วนร้อยละ ๓๐ โดยพิจารณาจาก อปท. ที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการ/การจัดบริการสาธารณะย้อนหลังเป็นเวลา ๕ ปี (๒) **กลุ่มเปรียบเทียบกับ อปท. ที่มีผลงานโดดเด่น (matched case)** ในสัดส่วนร้อยละ ๓๐ โดยการสุ่มแบบจับคู่จำแนกตามประเภทและคุณลักษณะสำคัญของ อปท. ที่โดดเด่น (stratified matching) อาทิ จำนวนประชากร ขนาดรายได้ท้องถิ่น ขนาดพื้นที่ และลักษณะพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ และ (๓) **กลุ่ม อปท. ที่สุ่มทั่วไป (random case)** สัดส่วนร้อยละ ๔๐ โดยการคัดเลือกให้กระจายตัวตามประเภทและขนาดของ อปท. และอิงเกณฑ์ประชากร รายได้ท้องถิ่น และพื้นที่การ

ปกครอง มีการกระจายตัวครอบคลุมทุกภูมิภาคและทุกจังหวัด และมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับสัดส่วนของ อปท. แต่ละประเภทในแต่ละภูมิภาค

ผลการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ข้างต้นทำให้ได้กลุ่มตัวอย่าง อปท. ซึ่งประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน ๑๒ แห่ง เทศบาลจำนวน ๓๓ แห่ง ซึ่งแบ่งเป็นเทศบาลนคร ๔ แห่ง เทศบาลเมือง ๙ แห่ง และเทศบาลตำบล ๒๐ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ๖๕ แห่ง จำแนกตามขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก เท่ากับ ๗, ๒๐ และ ๓๘ แห่งตามลำดับ รวมกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวนทั้งสิ้น ๑๑๐ แห่ง และมีการกระจายตัวตามภูมิภาคในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับจำนวน อปท. ในภูมิภาคต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ ๑ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑ ภาพรวมกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๑๐ แห่ง

ที่	ภาค	จำนวน อปท. ในแต่ละภูมิภาค		จำนวน อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง		การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง อปท.								
		จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	อปจ.	เทศบาล				อบต.			
							รวม	ทน.	ทม.	ทต.	รวม	ใหญ่	กลาง	เล็ก
๑	เหนือ	๑,๔๘๖	๑๙.๘	๒๑	๑๙.๑	๒	๗	๑	๒	๔	๑๒	๑	๔	๗
๒	ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๙๐๗	๓๘.๖	๓๖	๓๒.๗	๔	๘	๑	๓	๔	๒๔	๔	๗	๑๓
๓	กลาง	๑,๖๗๑	๒๒.๒	๒๔	๒๑.๘	๒	๗	๑	๒	๔	๑๕	๑	๓	๑๑
๔	ตะวันออก	๕๓๗	๗.๑	๑๓	๑๑.๘	๒	๕	-	๑	๔	๖	-	๔	๒
๕	ใต้	๙๒๓	๑๒.๓	๑๖	๑๔.๕	๒	๖	๑	๑	๔	๘	๑	๒	๕
รวม		๗,๕๒๔	๑๐๐.๐	๑๑๐	๑๐๐.๐	๑๒	๓๓	๔	๙	๒๐	๖๕	๗	๒๐	๓๘

กลุ่มตัวอย่างของ อปท. จำนวน ๑๑๐ แห่งมีขนาดพื้นที่การปกครองและจำนวนประชากรแตกต่างกัน ดังแสดงในตารางที่ ๒ เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีพื้นที่การปกครองโดยเฉลี่ย ๕๕.๖ ตารางกิโลเมตรและมีจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในปี ๒๕๕๖ ราว ๑.๗๓ แสนคน ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

มีประชากรโดยเฉลี่ย ๒๕,๗๕๐ คนและ ๖,๕๒๒ คน ตามลำดับ ทั้งนี้เทศบาลเมืองมีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย ๓๔.๗ ตารางกิโลเมตรและเทศบาลตำบลมีพื้นที่โดยเฉลี่ย ๒๐.๒ ตารางกิโลเมตร ส่วน อบต. มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย ๖๖.๑ ตารางกิโลเมตรและมีประชากรในพื้นที่ราว ๘,๙๑๗ คนโดยเฉลี่ยในปี พ.ศ.๒๕๕๖

ตารางที่ ๒ คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๑๐ แห่ง

ประเภท อปท.	จำนวน อปท. จำแนกตามเกณฑ์การกลุ่ม				จำนวนประชากรโดยเฉลี่ย (ปี ๒๕๕๖)	อัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากรเฉลี่ยระหว่างปี ๒๕๕๒-๒๕๕๖	พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.)	จำนวนอำเภอ/ชุมชน/หมู่บ้าน	งบประมาณรายรับโดยเฉลี่ยปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (บาท)
	กลุ่มโดดเด่น	กลุ่มจับคู่	กลุ่มทั่วไป	รวม (๑๑๐)					
อปจ.	๓	๓	๖	๑๒	๑,๐๐๖,๘๕๓	๑.๒๕	๘,๙๖๒.๔	๑๔.๙	๑,๐๐๒,๔๘๘,๑๘๖.๒๗
ทน.	๒	๒	-	๔	๑๗๓,๓๗๔	๐.๘๒	๕๑.๖	๖๙.๕	๘๒๐,๙๖๒,๑๐๗.๖๙
ทม.	๓	๓	๓	๙	๒๕,๗๕๐	-๐.๒๔	๓๔.๗	๒๖.๖	๒๐๘,๕๑๓,๓๐๙.๖๒
ทต.	๑๐	๑๐	-	๒๐	๖,๕๒๒	๐.๔๐	๒๐.๒	๘.๖	๖๐,๓๘๔,๑๔๙.๗๙
อบต.	๑๕	๑๕	๓๕	๖๕	๘,๙๑๗	๐.๔๕	๖๖.๑	๑๑.๓	๔๒,๒๓๕,๓๐๘.๗๒

ในด้านการคลังนั้น กลุ่มตัวอย่าง อปท. แต่ละประเภทมีศักยภาพทางด้านงบประมาณแตกต่างกันไป ดังแสดงในตารางที่ ๒ ซึ่งสามารถสะท้อนถึงความเป็น

ตัวแทนของ อปท. แต่ละประเภทโดยเฉลี่ยได้ดีพอสมควร โดยภาพรวมนั้น อปจ. กลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๒ แห่งมีงบประมาณรายรับโดยเฉลี่ยในปีงบประมาณ

๒๕๕๕ ราว ๑,๐๐๒.๕ ล้านบาท ในขณะที่เทศบาลนครจำนวน ๔ แห่งมีรายรับรวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ ๘๒๐.๙ ล้านบาทในปีงบประมาณเดียวกัน ส่วนเทศบาลเมืองจำนวน ๙ แห่งมีขนาดงบประมาณรายรับรวมเท่ากับ ๒๐๘.๕ ล้านบาทโดยเฉลี่ย ในขณะที่เทศบาลตำบลจำนวน ๒๐ แห่งและ อบต. จำนวน ๖๕ แห่ง มีขนาดงบประมาณรายรับรวมในปี ๒๕๕๕ เฉลี่ยประมาณ ๖๐.๔ ล้านบาทและ ๔๒.๒ ล้านบาทตามลำดับ

ผลการศึกษา: ความก้าวหน้าในการ กระจายอำนาจของไทย ระยะ ๑๕ ปี

ผลการศึกษาการประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๐ ถึงปัจจุบันตามกรอบวิเคราะห์ระบบนโยบายที่ได้นำเสนอข้างต้นมีรายละเอียดในส่วนต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ปัจจัยนำเข้า: นโยบายการกระจายอำนาจของไทย พ.ศ.๒๕๔๐ - ปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีความคืบหน้าในนโยบายการกระจายอำนาจมิได้เกิดขึ้นในลักษณะเส้นตรงที่มีความคงเส้นคงวา หากเป็นนโยบายที่มีวงจรแบบขึ้นลงตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของนโยบาย (จะนำเสนอหัวข้อต่อไป) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ยุคสมัยต่อไปนี้ โดยที่การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจในแต่ละยุคสมัยมีปัจจัยที่เป็นแรงหนุน (push factor) และปัจจัยที่เป็นแรงดึง (pull factor) การกระจายอำนาจให้มีพัฒนาการที่แตกต่างกันออกไป

- ยุคทองของการกระจายอำนาจ (พ.ศ.๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) กล่าวได้ว่ากระแสปฏิรูปการเมืองการปกครอง

และพลังผลักดันจากภาคประชาชนในช่วงเวลานี้ส่งผลให้เกิดนโยบายการกระจายอำนาจของไทยในยุคใหม่ มีการตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง และกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลทำให้กลายเป็นกระแสที่กดทับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจจนไม่แสดงอาการต่อต้านนโยบายดังกล่าวมากนัก

- ยุครัฐรวมศูนย์และการเกิดใหม่ของภูมิภาค: จังหวัดซีอีโอ (CEO) (พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) ส่งผลให้นโยบายกระจายอำนาจต้องชะลอตัวลงเพื่อรับมือกับอำนาจรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็งมากขึ้นจากการมีรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการบริหารจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ พร้อมกันนี้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูประบบราชการ เกิดกรมใหม่ๆ ขึ้นและส่งผลกระทบต่อชะลอการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้แก่ อบต. ด้วยการสร้างเงื่อนไขการประเมินความพร้อมขึ้นมาใช้กับ อบต. เป็นการเฉพาะ อีกทั้งส่วนราชการอีกหลายแห่งก็มีท่าทีที่ชัดเจนที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ ในขณะที่หน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจก็มีได้แสดงบทบาทในเชิงรุกเพื่อผลักดันให้มีการกระจายภารกิจ อำนาจหน้าที่และทรัพยากรเพิ่มขึ้นให้แก่ อบต. ตามรัฐธรรมนูญมากเท่าใดนัก ทำที่สุดยุคทองของการกระจายอำนาจต้องสิ้นสุดลงด้วยการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่ปรับเปลี่ยนเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ร้อยละ ๓๕ ออกไปอย่างไม่มีกำหนด

- ยุคติดกับดักทางการเมือง (พ.ศ.๒๕๔๙ - ๒๕๕๖) ในช่วงเวลานี้ บ้านเมืองประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในวงกว้าง รัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศขาดเสถียรภาพและมีการเปลี่ยนแปลงทาง

การเมืองบ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาที่จะผลักดัน การกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมี รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ที่เพิ่มแรงหนุนต่อการกระจาย อำนาจให้มากขึ้นแล้วก็ตาม ในภาพรวมของประเทศ จึงขาดซึ่งการกำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบาย การกระจายอำนาจที่มีเอกภาพ จนส่งผลให้ส่วน ราชการหลายแห่งมีท่าทีที่ชัดเจนว่าจะยังคงรวม ศูนย์อำนาจและการดำเนินภารกิจต่อไป และกลายเป็น การเปิดช่องทางให้นักการเมืองระดับชาติ แทรกแซงการกระจายอำนาจได้ง่ายขึ้นโดยการสร้าง ระบบอุปถัมภ์และผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับ อปท. แบบทวิคูณ ทำให้ อปท. ไม่อาจปลดแอกตนเองให้เป็น อิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

ในปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๖ - ๒๕๕๗) เริ่มเกิดกระแส ผลักดันจากภาคประชาชนและกลุ่มเคลื่อนไหวผลักดัน เพื่อการปฏิรูปอีกครั้งที่เรียกร้องให้มีการกระจาย อำนาจขนานใหญ่ โดยการเรียกร้องให้มีการปกครอง ตนเองเต็มพื้นที่จังหวัดและมีการยุบเลิกการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค (หรืออย่างน้อยต้องยกเครื่อง บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคขนาดใหญ่) แต่อย่างไร ก็ดี กระแสการผลักดันจากฐานรากดังกล่าวจะส่งผลต่อ การกลับมาของยุคทองของการกระจายอำนาจได้ หรือไม่ หรือจะสามารพฟันฝ่าแรงต้านจาก “รัฐราชการ” ที่มีต่อการกระจายอำนาจได้หรือไม่ เป็น ประเด็นที่ต้องติดตามกันต่อไป แต่อย่างน้อย ประสพการณ์ที่ผ่านมาได้ให้บทเรียนกับเราว่าหาก ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในยุคต่อไปได้นั้น จะต้อง มี “แรงขับเคลื่อนที่มีพลังและความมุ่งมั่น อย่างต่อเนื่อง” ในระดับนโยบายของรัฐให้มากกว่าที่ เคยเป็นมา

(๒) กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายกระจาย อำนาจ

การศึกษาครั้งนี้พบว่าในการขับเคลื่อนการกระจาย อำนาจที่ผ่านมามีข้อจำกัดพอสมควรและเป็นผลมา จากการขาดความต่อเนื่องของนโยบายการกระจาย อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาทของฝ่าย ปฏิบัติการ (ฝ่ายข้าราชการประจำส่วนกลาง) ในการ กำหนดทิศทางการกระจายอำนาจกันเองอย่างกว้าง ขวาง และหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง “ตีความหมาย” และ “กำหนดขอบเขต” ของการกระจายอำนาจแตก ต่างกัน จนนำไปสู่การกำหนดวิธีดำเนินการที่ขาด เอกภาพหรือขัดแย้งกัน และไม่สนับสนุนการกระจาย อำนาจที่แท้จริง ดังมีรายละเอียดการปฏิบัติงานของ ส่วนงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่มต่อไปนี้

(๒.๑) หน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ในยุค แรกนั้นหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะรัฐบาลและ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ รวมถึงกระทรวง มหาดไทย มีความตั้งใจและความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยการผลักดัน เรื่องการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ/บุคลากรลงสู่ อปท. ให้เดินหน้ารวดเร็วย่างก้าวกระโดด โดยที่หลาย ภาคส่วนมีบทบาทร่วมมือกันค่อนข้างเข้มแข็งและมี เอกภาพมากพอสมควร

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการแย่งงานด้านการบริหาร งานบุคคลที่อิงออกจากงานด้านการถ่ายโอนภารกิจ และการผลักดันการกระจายอำนาจในปี พ.ศ.๒๕๔๓ และรัฐได้ปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายกระจายอำนาจไป สู่การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์มากขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๔๔ และได้จัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๔๕ แล้วนั้น การขับเคลื่อน การกระจายอำนาจเริ่มขาดเอกภาพอย่างชัดเจน

โดยเฉพาะระหว่างกรมฯ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (และสำนักงานเลขาธิการ) ขาดการทำงานแบบบูรณาการในระดับนโยบายอย่างเข้มข้น นอกจากนี้ในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดทิศทางเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ การส่งเสริมการทำงานของ อปท. หรือการถ่ายโอนงานและบุคลากรมีลักษณะที่สวนทางกันหรือหักล้างกันอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การผลักดันยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจไม่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นเท่าที่ควร

ในบางยุคบางสมัย หน่วยงานเหล่านี้ทำงานอย่างขาดแรงจูงใจที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางมีทัศนคติทางลบต่อการกระจายอำนาจและ/หรือการทำงานของ อปท. จนส่งผลทำให้การแสดงบทบาทขององค์กรขาดหายไปในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น การไม่ใช้อำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตามกฎหมายในการออกประกาศเพื่อรองรับความเป็นอิสระและ/หรืออำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นของ อปท. หรือกรณีที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีท่าทีในเชิงรุกในการผลักดันการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อรองรับการทำงานของ อปท. ในด้านต่างๆ ให้เกิดความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากนั้น เมื่อรัฐมีทิศทางการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ที่เข้มข้นขึ้น (ระหว่าง ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) หน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจก็เริ่มลดบทบาทของตนเองลง และปล่อยให้ถูกอิทธิพลแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่ไม่ต้องการสนับสนุนการกระจายอำนาจเข้ายึดกุมทิศทางการทำงานของหน่วยงานได้โดยง่าย จนส่งผลทำให้การผลักดันการกระจายอำนาจในระดับนโยบายมิได้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้น ภารกิจขับเคลื่อนการกระจายอำนาจใน

ช่วงนี้จึงกลายเป็น “งานประจำ” ที่มีได้มีแรงผลักอย่างแท้จริง หน่วยงานเหล่านี้จึงทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยธุรการที่คอยวิ่งไล่ตามการแก้ไขปัญหาประเด็นต่างๆ ให้แก่ อปท. (day-to-day problem solving) หรือปัญหาในการถ่ายโอนงาน-เงิน-คน ในท้ายที่สุดการกระจายอำนาจจึงไม่สามารถเติบโตได้ตามจังหวะที่ควรจะเป็น และขาดการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์หรือเส้นทางสู่การกระจายอำนาจ (strategic decentralization roadmap) อย่างต่อเนื่อง

(๒.๒) หน่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบปฏิบัติการ/มาตรฐานที่จำเป็น อาทิส่งคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานมาตรฐานระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ฯลฯ ไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจจากอดีตที่เคยมีบทบาทอย่างเข้มข้นในเรื่องดังกล่าว แต่เมื่อนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปสู่การรวมศูนย์อำนาจและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคลากรและคณะผู้บริหารขององค์กรเหล่านี้ งานพัฒนาระบบเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจก็กลายเป็นงานแถมหรืองานฝากและมิได้รับความสำคัญดังเดิม บางองค์กรไม่มีบุคลากรในด้านนี้เหลืออีกเลยหรือว่าเหลือน้อยมากหรือบางหน่วยงานก็ยุบเลิกส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไป

นอกจากนี้ การศึกษายังพบปัญหาบ่อยครั้งว่าเมื่อส่วนงานเหล่านี้มีความต้องการที่จะพัฒนาระบบงานหรือมาตรฐานใดๆ ให้กับ อปท. อาทิส่งคมแห่งชาติ ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบข้อมูลการก่อก่อน ฯลฯ แต่ส่วนงานเหล่านี้ก็ไม่สามารถร่วมมือกับหน่วยงาน

ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและหน่วยกำกับดูแล อปท. ได้อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีได้กำกับดูแล อปท. โดยตรง หากแต่ต้องประสานกับหน่วยกำกับดูแล อปท. ซึ่งก็คือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดปัญหา “คอขวด” ในการผลักดันการพัฒนาระบบงานและมาตรฐานการทำงานที่จำเป็นให้แก่ อปท. และส่งผลต่อเนื่องทางลบต่อการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการ/การบริการสาธารณะให้แก่ อปท. โดยไม่จำเป็น

(๒.๓) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจ ในยุคแรกๆ ต่างก็มีบทบาทที่สนับสนุนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. อาจเป็นเพราะผู้บริหารมีนโยบายกระจายอำนาจที่สอดคล้องกันตามรัฐธรรมนูญหรือเนื่องจากไม่ต้องการต้านกระแสการปฏิรูปที่มีความเข้มข้นในช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๔๐ ก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากผ่านไประยะหนึ่ง ทิศทางของรัฐบาลในยุค พ.ศ.๒๕๔๔ เริ่มปรากฏชัดว่าไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ เราจึงพบกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนราชการเหล่านี้ที่แต่เดิมให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจ ก็ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทและท่าทีที่มีต่อ อปท. และการกระจายอำนาจจากหน้ามือเป็นหลังมือ การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ และงบประมาณให้แก่ อปท. หลังจากนั้นก็ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง การจัดฝึกอบรมพัฒนาให้แก่ อปท. ก็มีข้อจำกัดหรือไม่ทั่วถึง อีกทั้งการถ่ายโอนภารกิจส่วนใหญ่ขาดการชี้แจงทำความเข้าใจให้แก่ อปท. จึงทำให้ อปท. ส่วนใหญ่ไม่สามารถรับช่วงต่อการดำเนินภารกิจได้อย่างราบรื่น

ในบางครั้งส่วนงานเหล่านี้ได้ตีความหมายของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริม

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ให้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ และในบางกรณีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้สร้าง “เงื่อนไขการประเมินความพร้อมของ อปท.” เพื่อเพิ่มขึ้นก่อนการถ่ายโอนภารกิจ กลายเป็นแพะชั้นใหม่ที่ส่วนราชการหลายแห่งเลียนแบบกันในการสร้างปราการต่อการกระจายอำนาจ อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ ที่ต่างก็กำหนดความหมายของ “ท้องถิ่น” ตามโครงสร้างการบริหารราชการแบบแนวดิ่ง และต่างก็พยายามสร้างเงื่อนไขในการประเมินความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ทั้งๆ ที่ได้เคยนำไปใช้กับส่วนราชการในสังกัดของตนเองมาก่อน เป็นต้น

กรณีที่ซับซ้อนมากขึ้นในการไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจของส่วนราชการก็คือการโยกภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้แก่ อปท. ตามแผนกระจายอำนาจให้เป็นเรื่องของ “ความมั่นคง” หรือเป็นเรื่องที่ต้องทำตาม “มาตรฐานสากล” เพราะเล็งเห็นผลแล้วว่า การนิยามในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ส่วนราชการเหล่านี้ไม่ต้องถ่ายโอนภารกิจอีกต่อไป แต่ในความเป็นจริงภารกิจเหล่านี้มิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงของประเทศแต่อย่างใด อีกทั้งยังสามารถออกแบบจัดการงานตามบริบทพื้นที่ได้โดยที่ไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศในภาพรวม และ/หรือสามารถออกแบบงานของ อปท. ภายใต้อำนาจตามมาตรฐานสากลได้ ส่วนราชการที่มีท่าทีในทำนองนี้อาทิ กรมการปกครอง กรมการขนส่งทางบก หรือกรมเจ้าท่า เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าส่วนราชการเหล่านี้จะดำเนินการที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่ต้องการส่งเสริมบทบาทของ อปท. แต่ก็มีได้มีแรงกดดันใดๆ จากฝ่ายการเมือง/ระดับนโยบายรัฐ หรือ

มีการเจรจาผลักดันใดๆ จากหน่วยขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจเพื่อกำหนดทิศทางใหม่ในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ให้มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ฝ่ายการเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๖ จึงกลายเป็นว่าระบบราชการได้เข้ามามีบทบาทครอบงำการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงเวลานี้อย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่าการกลับมาใหม่ของระบอบอำมาตยาธิปไตย (reborn of bureaucratic polity) ในด้านการกระจายอำนาจนั่นเอง

(๒.๔) หน่วยงานตรวจสอบ อปท. อาทิสตง. หรือ ป.ป.ช. ฯลฯ มีการริเริ่มนโยบายของตนเองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจโดยเพิ่มระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบและควบคุม อปท. อาทิ การขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายการตรวจสอบหรือเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน การกำหนดหน่วยงานและระบบงานในระดับจังหวัด/ภูมิภาค เพื่อให้สามารถตรวจสอบ อปท. ได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น ฯลฯ

แม้ว่าความพยายามดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการตรวจสอบ อปท. ให้มีความโปร่งใสสุจริตเพิ่มมากขึ้น แต่ความพยายามดังกล่าวกลับส่งผลกระทบทางลบต่อการปฏิบัติงานของ อปท. ในหลายกรณีพบว่าหน่วยตรวจสอบเหล่านี้ “ตีความกฎหมายหรือแนวปฏิบัติต่างๆ” ในการตรวจสอบ อปท. ที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายแม่บทของการกระจายอำนาจ และ/หรือกฎหมายต่างๆ ที่พยายามส่งเสริม “ความเป็นอิสระ” ของ อปท. ภายใต้กรอบของกฎหมายและการ “กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น”

นอกจากนี้แล้ว การให้การอบรมชี้แจงแก่ อปท. เพื่อให้เข้าใจและปฏิบัติตามแนวทางการตรวจสอบที่ถูกต้องก็มิได้ทำอย่างเข้มข้นโดยหน่วยตรวจสอบ

เหล่านี้ หรือหากมีการดำเนินการก็กระทำได้อย่างจำกัด อีกทั้งในการปฏิบัติด้านการตรวจสอบต่างๆ นั้น ยังขาดแนวทางหรือมาตรฐานการดำเนินการที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่/ระหว่างประเภท อปท. ทำให้หน่วยรับตรวจที่เป็น อปท. เกิดความลังเลและไม่กล้าริเริ่มที่จะดำเนินการใดๆ ในกิจการของตนเอง และเริ่มสงสัยในหลักความเป็นอิสระของ อปท. ในการดำเนินการกิจของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ความไม่ต่อเนื่องในระดับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่เกิดขึ้นนี้ จึงทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม อยู่ในสภาวะไร้เอกภาพ เปรียบเสมือนกับสภาวะ “อนาธิปไตยในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ” (anarchy in policy process) หลายหน่วยงานชะลอหรือหยุดการดำเนินการ หลายหน่วยงานมีท่าทีที่ตึงรับ หลายหน่วยงานมีความริเริ่มหรือความพยายามที่จะดึงกลับและไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ และหลายหน่วยงานที่ยังคงต้องการ “คุมอำนาจและรักษาสถานภาพความเป็นตัวตนของระบบราชการ” เอาไว้ด้วยการกำกับดูแล อปท. ที่มากเกินไป ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจึงไม่คืบหน้าหรือมีแรงขับเคลื่อนที่จะช่วยอุดช่องว่างจากนโยบายกระจายอำนาจของรัฐที่ดำเนินการอย่างขาดช่วงขาดตอน

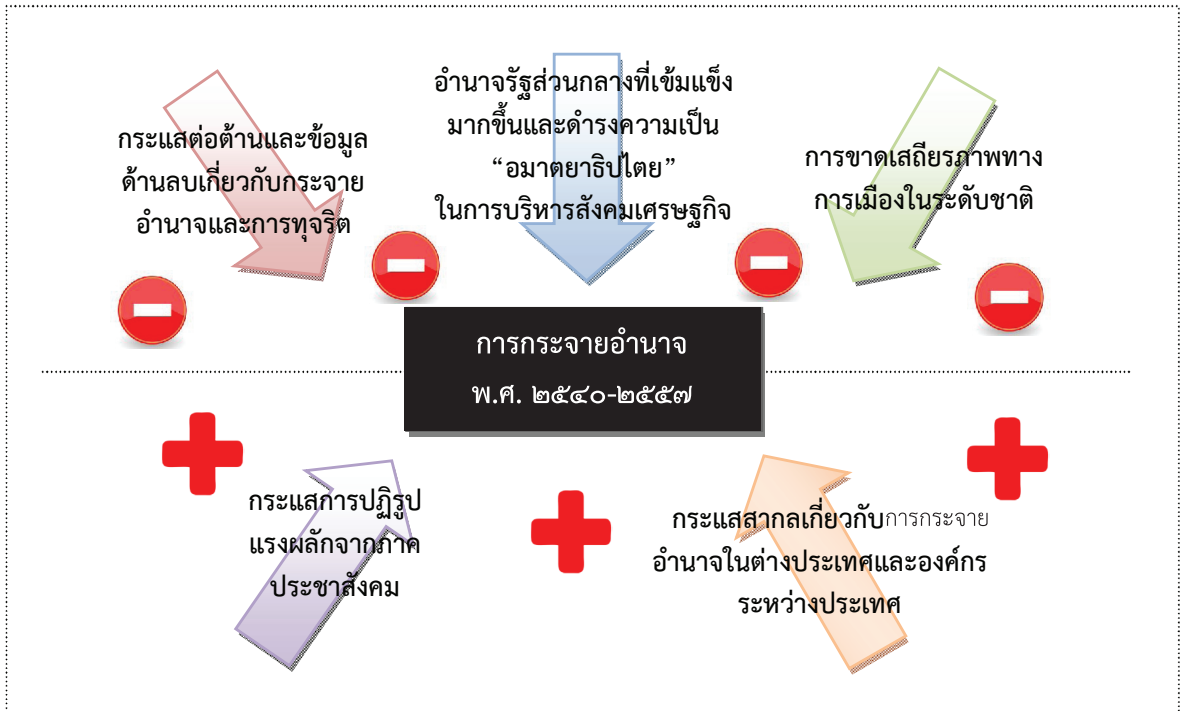
(๓) บริบทแวดล้อมของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ

จากการประเมินสถานการณ์ด้านการกระจายอำนาจของไทยตลอดช่วงที่ผ่านมาพบว่าสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายมีทั้งส่วนที่เกื้อหนุนและเหนี่ยวรั้ง (push & pull) การกระจายอำนาจดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น คณะนักวิจัยประมวลบริบทแวดล้อมนโยบายกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านได้ตั้งแผนภาพที่ ๒

ในด้านแรกที่เป็นสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่สร้างแรงหนุนต่อการกระจายอำนาจนั้น ได้แก่ กระแสความตื่นตัวของการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินและการเคลื่อนไหวของประชาชนที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ซึ่งได้เกิดขึ้นในช่วงก่อนปี พ.ศ.๒๕๔๐ ช่วง พ.ศ.๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ และอีกครั้งราวปี พ.ศ.๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ความเคลื่อนไหวดังกล่าวส่งผล

ให้การกระจายอำนาจเป็นประเด็นวาระแห่งชาติ (อาทิ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ) และส่งผลทำให้การปกครองท้องถิ่นและ/หรือการกระจายอำนาจเป็นประเด็นวาระที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ ฉบับปี พ.ศ.๒๕๕๐ และฉบับชั่วคราวปี พ.ศ.๒๕๕๗

แผนภาพที่ ๒ บริบทแวดล้อมของนโยบายการกระจายอำนาจ



ที่มา: ประมวลขึ้นโดยผู้เขียน

นอกจากนี้กระแสสากลเรื่องการกระจายอำนาจก็สร้างแรงบวกต่อทิศทางการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของไทยว่าก้าวมาถูกทิศทาง และเราสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของนานาประเทศในการออกแบบและขับเคลื่อนมาตรการกระจายอำนาจได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการเรียนรู้ถึงฐานคิดหลัก (foundation) ของการออกแบบการกระจายอำนาจของไทยที่เน้นหลัก Subsidiarity Principle ซึ่ง

ต้องการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจแก่ อปท. ระดับล่างสุดเป็นหน่วยรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งมีทิศทางที่คล้ายคลึงกับแนวทาง Big Bang Decentralization ที่ดำเนินการในประเทศอินโดนีเซีย

อย่างไรก็ดี แรงหนุนทางบวกจากสภาพแวดล้อมทั้งสองประการดังกล่าวอาจมีแรงขับไม่มากพอต่อการ

ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมของนโยบายด้านลบที่ไม่ต้องการหนุนเสริมการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะเจตนารมณ์และแนวนโยบายของรัฐและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ต้องการจะดำรงสภาพและความเป็นรัฐรวมศูนย์แบบเข้มแข็งต่อไป จึงทำให้นโยบายเรื่องการกระจายอำนาจเกิดความไม่ต่อเนื่อง และจากปัจจัยด้านลบที่ฝ่ายการเมืองขาดเสถียรภาพและความเข้มแข็งทางการเมืองที่จะผลักดันนโยบายกระจายอำนาจอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๙ - ๒๕๕๖ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ประเด็นสำคัญอีกประการก็คือกระแสสังคมที่มีต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น กลับ

กลายเป็นแรงบันดาลใจของการกระจายอำนาจเสียเอง ซึ่งได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกว่าทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งส่วนราชการหรือฝ่ายต่างๆ ที่ไม่เห็นด้วยต่อการกระจายอำนาจก็มักจะหยิบยกประเด็นข่าวสารในทางลบต่างๆ ที่มีต่อ อปท. เพื่อมาใช้โจมตีหรือไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจอยู่เนืองๆ ดังที่คณะนักวิจัยได้รวบรวมประเด็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ (พาดหัวหลักและพาดหัวรอง) เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.๒๕๔๐ ถึงกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๖ ตามตารางที่ ๓ ซึ่งในความเป็นจริงหาได้มีความรุนแรงขนาดที่ปรากฏเป็นข่าวแต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับรายงานการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕ พบว่ามี อปท. ที่ถูกชี้มูลว่ากระทำผิดประมาณร้อยละ ๗.๓ เท่านั้น

ตารางที่ ๓ ประเด็นข่าวเกี่ยวกับ อปท. ตามหน้าหนังสือพิมพ์ ระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๔๐ - กรกฎาคม ๒๕๕๖

ที่	ประเด็นข่าว	ทิศทาง (+)	ทิศทาง (-)	รวม
๑	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	๗	๑๕	๒๒
๒	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ	๓	๕	๘
๓	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	๖	๗	๑๓
๔	การเมืองท้องถิ่น	๒	๑๓	๑๕
๕	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	๙	๗	๑๖
๖	การทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ	๑๓	๒	๑๕
๗	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น	๓	๗	๑๐
๘	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น	๓	๒๐	๒๓
๙	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	๓	๑๕	๑๘
รวมทั้งสิ้น		๔๙ (๓๕%)	๙๑ (๖๕%)	๑๔๐ (๑๐๐%)

ที่มา: ประมวลขึ้นโดยผู้เขียน

เมื่อประมวลบริบทแวดล้อมของนโยบายการกระจายอำนาจที่มีลักษณะของแรงต่อต้านมากกว่าแรงหนุนเสริม อีกทั้งแรงหนุนเสริมต่อการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนั้น เมื่อพิจารณาแล้วอาจยังไม่มี “น้ำหนัก” มากเพียงพอที่นักการเมืองระดับชาติและข้าราชการในระบอบรัฐธรรมนูญจะให้ความสนใจ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่การกระจายอำนาจของไทยในรอบกว่าทศวรรษที่ผ่านมาไม่ได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ ณ จุดเริ่มต้นในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๒ - ๒๕๔๔ เท่านั้น การดำเนินการใดๆ หลังจาก พ.ศ.๒๕๔๔ เป็นต้นมามีลักษณะที่หยุดนิ่งหรือก้าวถอยหลังมาโดยตลอด

(๔) ผลผลิตของนโยบายการกระจายอำนาจ

๑: การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระดับมหภาค

ผลผลิตของการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจในระดับมหภาคประกอบไปด้วยการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และการถ่ายโอนทรัพยากรทางการคลังให้แก่อปท. ซึ่งในภาพรวมนั้นกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าพอสมควรเมื่อเทียบกับก่อนปี พ.ศ.๒๕๔๐ แต่อย่างไรก็ดี หากประเมินในกรอบของกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ดำเนินการต่อเนื่องมา ๑๕ ปีแล้วนั้น ถือว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(๔.๑) การถ่ายโอนภารกิจ เมื่อพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นเทียบกับแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒ นั้น ถือได้ว่ามีความก้าวหน้าไม่มากนัก ภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่อปท. ส่วนใหญ่เป็นงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการจ่ายเบี้ยยังชีพ

ประเภทต่างๆ) และสำหรับเทศบาลหรือ อบต. จะได้รับการถ่ายโอนงานด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคมเข้ามาด้วย ในภาพรวมนั้นภารกิจแต่ละด้านที่มีการถ่ายโอนสรุปได้ดังนี้

- ๑ **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** รวบรวม ๑๐ - ๗๓ ของ อบจ. กลุ่มตัวอย่างที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าว และรวบรวม ๕ - ๓๐ ของเทศบาลและ อบต. ที่รับถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าวตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒
- ๑ **ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต** รวบรวม ๕ - ๓๐ ของ อปท. ที่รับถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ (ไม่นับรวมอาหารกลางวัน-อาหารเสริม-เบี้ยยังชีพ)
- ๑ **สำหรับภารกิจด้านอื่นๆ** มี อปท. ที่รับการถ่ายโอนภารกิจไม่เกินร้อยละ ๓๐ และภารกิจที่ถ่ายโอนเหล่านี้ส่วนใหญ่ อปท. มิได้ดำเนินการต่อแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากขาดความพร้อม ขาดบุคลากร หรือขาดแคลนงบประมาณดำเนินการ

นอกจากนี้ คณะนักวิจัยพบว่าในภารกิจหลายประเภทที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อปท. นั้น มีปัญหาเกิดขึ้นในหลายลักษณะ อาทิ (ก) ภารกิจถ่ายโอนไม่สอดคล้องกับความต้องการของ อปท. หรือไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ อาทิ การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ งานดูแลโบราณสถาน การดูแลโรงงาน ฯลฯ (ข) ภารกิจหลายประเภท อปท. ต้องการส่งคืนส่วนราชการเดิม เนื่องจาก อปท. ดำเนินการมิได้ ขาดงบประมาณ ขาดบุคลากร หรือไม่มีอำนาจจัดการเต็มที่ อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน อาหารกลางวัน/อาหารเสริม (นม) การดูแลโรงงาน การจ่ายเบี้ยยังชีพ ฯลฯ

(ค) ภารกิจที่ อปท. ได้รับมอบอำนาจไม่ครบถ้วน/ ถ่ายโอนไม่หมด-ไม่สมบูรณ์ ทำให้ อปท. ดำเนินงานไม่ได้ อาทิ สถานีขนส่ง การดูแลสถานประกอบกิจการ น้ำมันเชื้อเพลิง การผังเมือง การดูแลรักษาทางน้ำ เป็นต้น และ (ง) ภารกิจที่ปราศจากซึ่งการเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. อย่างเพียงพอ อาทิ การขัง ตวง วัด การดูแลสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ การผังเมือง ฯลฯ

(๔.๒) การถ่ายโอนบุคลากร ในภาพรวมนั้น การกระจายอำนาจทางด้านบุคลากรเกิดขึ้นใน ๓ ระยะ ระยะที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจที่สามารถถ่ายโอนได้ทันทีในด้าน

โครงสร้างพื้นฐานและดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จาก ๕ ส่วนราชการ คือ กรมเร่งรัดการพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี และกรมประชาสัมพันธ์ จำนวน ๔,๑๑๑ คน ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะกึ่งบังคับถ่ายโอน และในระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการถ่ายโอนจาก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน ๓๔๘ คน และในปี พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๑ ได้มีการถ่ายโอนข้าราชการและลูกจ้างประจำ จากกระทรวงสาธารณสุขจำนวน ๘๙ คนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และขึ้นอยู่กับความพร้อมของส่วนราชการและความสนใจ ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอนบุคลากร	พ.ศ. ๒๕๔๖		พ.ศ. ๒๕๔๗		พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑		กลุ่ม อปท. ที่รับโอน
	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	
กรมเร่งรัดการพัฒนา ชนบท	๑,๑๖๕	๑,๕๗๔					อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.
กรมโยธาธิการ	๑๓๕	-					
กรมประชาสัมพันธ์	๑๐	๕					อบจ. เทศบาล
กทม. อบต.							
กรมทรัพยากรธรณี	-	๑๔					
กรมพัฒนาและ ส่งเสริมพลังงาน	-	๑,๒๐๘					อบต.ที่มีสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าตั้งอยู่
กรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ			๖๘	๘๓			อบจ. กทม.
กรมส่งเสริมสหกรณ์			-	๑๙๗			อบจ. เทศบาล อบต.
กระทรวงสาธารณสุข ครั้งที่ ๑					๖๔	๒	เทศบาล อบต.
กระทรวงสาธารณสุข ครั้งที่ ๒					๑๗	๕	อบต.
รวม	๑,๓๑๐	๒,๘๐๑	๖๘	๒๘๐	๘๑	๗	

หมายเหตุ ยังไม่นับรวมการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากข้อมูลในตารางที่ ๔ จะเห็นได้ว่าแม้จำนวนบุคลากรที่มีการถ่ายโอนรวม ๔,๑๑๑ คน แต่เมื่อเทียบกับสัดส่วนของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีราว ๒ ล้านคนเศษ หรือเทียบกับสัดส่วนบุคลากรท้องถิ่นที่มีราว ๕ แสนคนเศษในปัจจุบันแล้วนั้น ถือเป็นสัดส่วนของบุคลากรถ่ายโอนสู่ อปท. ที่มีจำนวนน้อยมาก ทำให้สามารถประเมินได้ว่าความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรลงสู่ท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

ปัญหาที่สำคัญอีกประการเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการถ่ายโอนภารกิจและการถ่ายโอนบุคลากรลงสู่ อปท. โดยใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท.

จำนวน ๑๑๐ แห่งนั้น พบว่ามี อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนบุคลากรเพียง ๖๐ แห่ง (ประมาณร้อยละ ๕๔.๕) และพบกับ “ความไม่สมดุลของการกระจายงานและกระจายบุคลากร” ดังตารางที่ ๕ ส่วนใหญ่ภารกิจถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจจะถ่ายโอนลงสู่ อปท. ระดับล่างตามหลักการ Subsidiarity Principle โดยที่ อปท. มีภารกิจถ่ายโอนลงไปจำนวนด้าน/งาน/โครงการสูงที่สุดเฉลี่ย ๑๗๓ ภารกิจตามแผนฯ ฉบับที่ ๑ และ ๘๗ ภารกิจตามแผนฯ ฉบับที่ ๒ ส่วน อบจ. มีภารกิจถ่ายโอนลงไปตามแผนฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒ จำนวน ๒๑ และ ๒๙ ภารกิจตามลำดับ

ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบความไม่สมดุลในการถ่ายโอนภารกิจและการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท อปท.	จำนวนแห่ง	จำนวนงาน/ภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนฯ ๑	จำนวนงาน/ภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนฯ ๒	จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนต่อ อปท. โดยเฉลี่ย (๑) (นับทุก อปท. ในกลุ่ม)	จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนต่อ อปท. โดยเฉลี่ย (๒) (นับเฉพาะ อปท. ที่มีบุคลากรถ่ายโอน)***
อบจ.	๑๒	๒๑	๒๙	๖๕ คน	๖๕ คน
เทศบาล	๓๓	๑๑๑	๗๔	๑.๔ คน	๒.๓ คน
อบต.	๖๕	๑๖๔	๗๖	๑.๑ คน	๒.๖ คน

หมายเหตุ *** จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. ๑๑๐ แห่ง มี อปท. ที่มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจทั้งสิ้น ๖๐ แห่ง จำแนกเป็น อบจ. ๑๒ แห่ง เทศบาลนคร ๔ แห่ง เทศบาลเมือง ๖ แห่ง เทศบาลตำบล ๑๐ แห่ง และ อบต. ๒๘ แห่ง)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบงานและบุคลากรที่ถ่ายโอนแล้วนั้นพบว่าเกิดความไม่สมดุลกันเป็นอย่างมาก ในขณะที่ อบต. ได้รับถ่ายโอนภารกิจจำนวนมากที่สุด แต่จำนวนบุคลากรที่มีการถ่ายโอนลงสู่ อบต. มีราว ๑.๑ คนโดยเฉลี่ย (นับทุกๆ อบต.) หรือหากนับเฉพาะ อบต. ที่มีการรับโอนบุคลากรที่มีจำนวน ๒๘ แห่งจาก อบต. กลุ่มตัวอย่าง ๑๑๐ แห่ง (ราวร้อยละ ๒๕.๕) จะมีบุคลากรเพิ่มขึ้นราว ๒.๖ คนที่ดูแลงานที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่า ๒๖๐ ภารกิจตามการถ่ายโอนแผนฯ ๑ และ ๒

ข้อมูลการประเมินดังกล่าวนี้จึงสะท้อนได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒ ประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงและ อปท. ระดับล่างต้องแบกรับภาระงานและผลกระทบจากความล้มเหลวดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และข้อมูลดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึง “ความจริงใจ” ของส่วนราชการว่ามีมากน้อยเพียงใดต่อการ “ถ่ายโอนงานแต่ไม่ถ่ายโอนคน (และเงิน)” ให้แก่ อปท. โดยเฉพาะ อบต. เล็กๆ ดังเช่น อบต. หรือเทศบาลตำบล เป็นต้น

(๔.๓) การกระจายอำนาจทางการคลัง การดำเนินการครั้งสำคัญด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. เกิดขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นเร่งจัดสรรภาษี และเงินอุดหนุนในลักษณะต่างๆ ให้แก่ อบท. เพื่อให้ครบถ้วนตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด ส่งผลทำให้รายรับรวมของ อบท. เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วง

ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ - ๒๕๔๖ ดังข้อมูลในตารางที่ ๖ แต่อย่างไรก็ดี สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลก็แทบจะหยุดนิ่งอยู่มากโดยตลอด ตั้งแต่ช่วงปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการปรับเปลี่ยนลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. บ่อยครั้ง

ตารางที่ ๖ โครงสร้างรายได้ของ อบท. ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๔ - ๒๕๕๖

(หน่วย : ล้านบาท)

โครงสร้างรายรับของ อบท.	๒๕๔๔	๒๕๔๕	๒๕๔๖	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
๑. ภาษีอากรที่ อบท. จัดเก็บเอง	๑๗,๒๗๐	๑๙,๐๖๕	๒๐,๓๗๗	๒๒,๑๙๕	๒๓,๔๙๙	๒๗,๖๕๖	๒๙,๒๘๘	๓๒,๒๑๒	๓๘,๗๕๖	๒๙,๑๑๐	๓๘,๗๕๖	๔๖,๕๓๓	๕๐,๒๘๒
๒. ภาษีแบ่งและภาษีจัดสรร	๖๓,๖๔๓	๗๓,๑๐๐	๑๐๖,๘๘๓	๑๒๑,๖๖๗	๑๕๕,๒๑๖	๑๖๒,๓๑๕	๑๘๖,๐๒๙	๑๙๓,๖๗๖	๒๑๒,๕๗๙	๑๗๑,๙๙๐	๒๑๘,๖๐๙	๒๖๒,๓๕๗	๒๘๕,๘๘๘
๓. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๔๘,๙๐๒	๗๑,๓๔๒	๖๘,๕๕๖	๘๘,๕๕๕	๑๐๖,๑๓๖	๑๒๔,๗๕๒	๘๘,๐๗๖	๑๔๗,๘๔๐	๑๓๔,๕๕๕	๑๒๕,๓๖๓	๑๗๓,๙๐๐	๒๒๑,๐๙๒	๒๓๖,๕๐๐
- เงินอุดหนุนทั่วไป	๑๑,๙๓๖	๒๕,๓๘๗	๓๒,๓๒๒	๔๔,๙๓๓	๕๖,๙๙๘	๖๑,๙๑๑	๖๒,๙๙๕	๑๐๙,๙๙๘	๑๐๔,๑๐๐	๗๔,๒๗๒	๘๐,๐๒๙	๘๕,๖๙๕	๑๐๔,๔๕๕
- เงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์	๒๘,๑๗๙	๓๒,๙๖๖	๒๒,๙๕๙	๒๕,๐๐๙	๒๘,๒๓๓	๓๘,๓๘๖	๒๕,๐๘๑	๓๗,๙๕๒	๓๐,๔๘๕	๕๑,๐๙๑	๘๔,๓๐๔	๑๑๙,๔๙๗	๑๑๕,๐๗๕
- อื่นๆ	๘,๗๘๗	๑๒,๙๘๙	๑๓,๒๗๕	๑๘,๖๑๓	๒๐,๙๐๕	๒๕,๕๕๕	-	-	-	-	๙,๕๖๗	๑๕,๕๐๐	๑๖,๙๘๐
๔. รวมรายได้ อบท.	๑๒๙,๘๙๕	๑๖๓,๕๐๗	๑๙๕,๙๑๖	๒๒๒,๔๕๗	๒๘๗,๘๑๖	๓๑๖,๗๖๓	๓๑๗,๓๘๙	๓๗๓,๕๕๐	๓๖๖,๘๐๖	๓๖๖,๘๐๖	๔๓๖,๕๕๕	๕๒๙,๙๗๙	๕๗๒,๖๗๐
๕. รายได้สุทธิของรัฐบาล	๗๗๒,๕๗๙	๘๐๓,๖๕๑	๘๒๘,๔๙๖	๑,๐๖๓,๖๐๐	๑,๒๕๐,๐๐๐	๑,๓๖๐,๐๐๐	๑,๔๒๐,๐๐๐	๑,๕๙๕,๐๐๐	๑,๕๘๕,๕๐๐	๑,๓๗๐,๐๐๐	๑,๖๕๐,๐๐๐	๑,๙๘๐,๐๐๐	๒,๑๓๐,๐๐๐
๖. สัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (%)	๑๖.๘	๒๐.๓	๒๓.๖	๒๑.๙	๒๒.๗	๒๓.๑	๒๒.๔	๒๓.๐	๒๓.๓	๒๖.๒	๒๖.๑	๒๖.๘	๒๗.๓

หมายเหตุ ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่นับรวมรายรับจากเงินสะสมจ่ายขาด และรายรับจากการก่อหนี้

จากการประเมินของคณะนักวิจัยพบว่า การดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา มีข้อจำกัดอย่างน้อย ๓ ลักษณะที่มีได้เกื้อหนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังของ อบท. อย่างแท้จริง กล่าวคือ (๑) อบท. ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง อำนาจทางภาษีอากรมีจำกัดและต่างถูกกำหนดให้โดยรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ การดำเนินการ “ลดช่องว่างทางการคลัง” ทั้งในแนวตั้งและแนวนอนยังไม่มีประสิทธิผลมากเท่าที่ควร และเมื่อเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อบท. ที่ร้อยละ ๓๕ ตามกฎหมายกระจายอำนาจ ถูกชะลอออกไป ทำให้ความหวังที่จะเห็น

การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. ที่เพิ่มสูงขึ้นก็เลือนลางออกไปด้วยเช่นกัน

ประเด็นต่อมา เพื่อให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงกับประชาชนในพื้นที่นั้น อบท. ควรมีระบบแผนและการจัดสรรงบประมาณ และระบบการเงินการบัญชีที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้สามารถติดตามและรายงานข้อมูลการใช้จ่ายและการปฏิบัติงานของ อบท. ได้อย่างถูกต้องตรงไปตรงมา อย่างไรก็ตาม ในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา (๒) การพัฒนาใน

ระบบมาตรฐานทางงบประมาณ การเงิน และการบัญชียังไม่ก้าวหน้ามากเท่าที่ควร ระบบงบประมาณของ อปท. ไม่สามารถแสดงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ชัดเจนเพียงพอในการใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานต่างๆ ได้ อีกทั้งยังเป็นระบบงบประมาณที่ไม่สามารถเชื่อมต่อเข้ากับระบบงบประมาณของรัฐบาล จึงทำให้การติดตามผลการใช้จ่ายในภาพรวมของรัฐบาลทำได้ นอกจากนั้น อปท. ขนาดเล็กๆ ไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ อีกทั้งการบันทึกข้อมูลทางการเงินการบัญชียังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล (GAAP)

ประเด็นสุดท้าย ภาครัฐส่วนกลางในระดับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการคลังนั้น นอกจากจะมีได้สนใจพัฒนาระบบมาตรฐานทางงบประมาณและการเงินการบัญชีให้แก่ อปท. แล้วนั้น ก็ยังไม่มีแรงจูงใจ (หรือไม่สนใจ) ที่จะพัฒนาระบบงานของตนเองในการติดตามดูแลการบริหารการเงินการคลังของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเช่นเดียวกัน จึงมีลักษณะการ (๓) กำกับดูแล/กำหนดนโยบายแบบตาบอดคลำช้าง หน่วยงานนโยบายไม่เห็นหรือไม่มีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเกี่ยวกับ อปท. อาทิ การติดตามการใช้จ่ายของ อปท. (spending review) การประเมินความยั่งยืนและความเสี่ยงทางการคลังของ อปท. (fiscal monitoring) หรือแม้กระทั่งการติดตามและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อปท. เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาตลอดทศวรรษเศษนี้ เราจึงมองไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนว่าจะมีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้นและส่งเสริมให้มีความเข้มแข็งได้อย่างไร และสามารถกล่าวได้ว่า

ไทยเราประสบความสำเร็จในเรื่องนี้เพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๔๔ เท่านั้น แต่หลังจากนั้นแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังแทบจะหยุดอยู่กับที่ โดยที่มีการปรับปรุงหรือพัฒนาการที่ก้าวไปตามจังหวะในระบบงานประจำเท่านั้น

(๔.๔) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจ ตลอดระยะเวลา ๑๕ ปีของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ มีการกำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนการกระจายอำนาจหรือการดำเนินงานของ อปท. ซึ่งแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ กำหนดให้มีกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องจำนวน ๕๐ ฉบับ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๒ มีการกำหนดกฎหมายและระเบียบที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอีก ๔๒ ฉบับ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ ยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายท้องถิ่นอีกจำนวน ๒ ฉบับประกอบกัน เมื่อสิ้นสุดเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ แล้วนั้น พบว่าการดำเนินการด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นดังนี้

- ๑ การตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีการดำเนินการมาโดยตลอดเป็นระยะๆ แต่ในท้ายที่สุดก็ยังไม่สามารถตรากฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวขึ้นได้^๑

^๑ ร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวได้ยกร่างแล้วเสร็จราวปี พ.ศ.๒๕๕๓ ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรอการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๔ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีก ๒ ฉบับที่ได้ยกร่างปรับปรุงแก้ไขขึ้นใหม่ในคราวเดียวกัน ได้แก่ร่างประมวลกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี ร่างกฎหมายดังกล่าวมีอันต้องตกไปเมื่อรัฐบาลพรรคเพื่อไทยเข้าบริหารประเทศในปี พ.ศ.๒๕๕๔ และไม่รับรองร่างกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว

๑ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๕) มีความก้าวหน้าดังนี้

๑. กรณีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย/ระเบียบที่ได้ดำเนินการแล้ว (๑๖ ฉบับ)

๑.๑ กรณีแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ (๕ ฉบับ)

๑.๒ กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ (๗ ฉบับ)

๑.๓ กรณีแก้ไขปรับปรุงระเบียบ (๔ ฉบับ)

๒. กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน (๑๙ ฉบับ)

๒.๑ พระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (๑๓ ฉบับ)

๒.๒ การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (๖ ฉบับ)

๒.๓ การแก้ไขปรับปรุงระเบียบให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (๓ ฉบับ)

๓. กรณีที่ยังไม่ดำเนินการ (๑๕ ฉบับ)

๓.๑ พระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (๑๐ ฉบับ)

๓.๒ การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (๒ ฉบับ)

๓.๓ การแก้ไขปรับปรุงระเบียบให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (๓ ฉบับ)

๑ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑) มีความก้าวหน้าในการดำเนินการดังนี้

๑. กรณีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว (๔ ฉบับ)

๒. กรณีมีคำสั่งมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว (๘ ฉบับ)

๓. กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน (๑๑ ฉบับ)

๔. กรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการของหน่วยงาน (๑๙ ฉบับ)

๔.๑ การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๒ (จำนวน ๑๑ ฉบับ)

๔.๒ การดำเนินการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (จำนวน ๘ ฉบับ)

ด้วยเหตุนี้จึงสามารถสรุปได้เช่นกันว่าการกระจายอำนาจในมิติของกฎหมายมีความก้าวหน้าเพียงระดับปานกลางเท่านั้น ความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจในระดับชาติ อีกทั้งสถานะการจัดกระจายและขาดแรงขับเคลื่อนในระดับส่วนราชการ ส่งผลทำให้ระบบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่คืบหน้าและไม่มี “เจ้าภาพ” ที่จะผลักดันการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. หรือโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลก็ตาม ส่วนราชการทั้งสองนี้ล้วนมีบทบาทใน “เชิงตั้งรับ” และรอคอยให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการทางกฎหมาย แต่เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการใดๆ แล้วนั้น ก็มีได้มีมาตรการเร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินด้านกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจทั้ง ๒ ฉบับอย่างแท้จริง

(๕) ผลผลิตของนโยบายการกระจายอำนาจ
๒: การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในแง่ของการดำเนินภารกิจการจัดบริการสาธารณะของ อปท. นั้น พบว่ามีการปรับตัวของ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะที่ดีพอสมควร และเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในภารกิจหลายด้านของ อปท. ทั้งด้านการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการทางสังคมและสาธารณสุข การพัฒนาด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน อปท. ส่วนใหญ่มีการเตรียมการด้านบุคลากรและทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการภารกิจเหล่านี้ ผลผลิตและการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ที่คณะนักวิจัยรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. สามารถแสดงโดยสรุปได้ตามลำดับดังต่อไปนี้ (๕.๑) บริการด้านการศึกษา (๕.๒) การดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน (๕.๓) การดำเนินการด้านบริการทางสังคม (๕.๔) การให้บริการทางสาธารณสุข (๕.๕) การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน (๕.๖) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และ (๕.๗) การดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติ

(๕.๑) การให้บริการด้านการศึกษา ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน ๑๑๐ แห่ง พบว่า อปท. มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างหลากหลาย ซึ่งนอกเหนือไปจากการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรปกติแล้วนั้น โรงเรียนในสังกัดของ อปท. ยังจัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ มีการบรรจุเนื้อหาหลักสูตรท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ ๗ (โรงเรียน อปท.) และ ๘ (โรงเรียนถ่ายโอน) ตามลำดับ ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างชี้ว่า อปท. ให้ความสำคัญกับการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศเป็นอย่างมากในชั้นเรียนระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับมัธยมศึกษา (ตารางที่ ๗) และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาในระดับที่ตีมาก ในทำนองเดียวกัน โรงเรียนถ่ายโอนสู่ อปท. ก็ได้รับความสำคัญเช่นกัน (ตารางที่ ๘) โดยเฉพาะในด้านการจัดหลักสูตรท้องถิ่นซึ่งมีสัดส่วนที่สูงเป็นอย่างมาก และได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองอย่างเต็มที่ ดังนี้ เป็นต้น

ตารางที่ ๗ กิจกรรมด้านการศึกษาที่โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น
(ไม่นับรวมโรงเรียนถ่ายโอน)

ชั้นเรียน	โรงเรียนที่มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่มีหลักสูตรท้องถิ่นจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๒๘.๘๙	๓๕.๒๙	๙๑.๑๘
อนุบาล	๗๙.๑๗	๕๕.๑๐	๙๓.๘๘
ประถมศึกษา	๙๔.๘๗	๔๓.๕๙	๙๒.๓๑
มัธยมศึกษาตอนต้น	๙๓.๕๕	๔๕.๑๖	๙๐.๓๒
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๙๑.๖๗	๕๘.๓๓	๙๑.๖๗

ตารางที่ ๘ กิจกรรมด้านการศึกษาที่โรงเรียนถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น

ชั้นเรียน	โรงเรียนที่มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่มีหลักสูตรท้องถิ่นจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๓๓.๓๓	๓๙.๐๖	๙๕.๓๑
อนุบาล	๔๕.๔๕	๘๑.๘๒	๑๐๐
ประถมศึกษา	๔๕.๔๕	๕๕.๕๕	๑๐๐
มัธยมศึกษาตอนต้น	๘๒.๐๕	๘๐.๘๕	๑๐๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๘๑.๕๘	๘๐.๔๓	๑๐๐

ในด้านผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของเด็กนักเรียนโรงเรียน อปท. ทั้งโรงเรียนในสังกัดท้องถิ่นและโรงเรียน/สถานศึกษาถ่ายโอนแสดงดังตารางที่ ๙ และ ๑๐ ตามลำดับ โดยภาพรวม สัมฤทธิ์ผลในการเรียนของเด็กนักเรียนสังกัดโรงเรียน อปท. และโรงเรียนถ่ายโอนอยู่ในระดับที่ดีถึงดีมาก โดยเฉพาะในด้านการเรียนจบตามเวลาที่กำหนดและการเข้าเรียนต่อใน

ชั้นเรียนที่สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ขนาดห้องเรียนโดยเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัด อปท. อยู่ที่เด็กนักเรียนจำนวน ๑๖ - ๒๑ คนต่อห้องเรียน (ตารางที่ ๙ ตอนล่าง) ในขณะที่ขนาดห้องเรียนโดยเฉลี่ยของโรงเรียนถ่ายโอนให้แก่ อปท. อยู่ที่เด็ก ๑๙ - ๓๗ คนต่อห้องเรียนโดยเฉลี่ย (ตารางที่ ๑๐ ตอนล่าง)

ตารางที่ ๙ ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา : กรณีโรงเรียน/สถานศึกษาของ อปท.

ชั้นเรียน	ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สำคัญ					
	ร้อยละของเด็กที่จบตามเวลาที่กำหนด	ร้อยละของเด็กที่ได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น	สัดส่วนของโรงเรียน อปท. ที่มีคะแนนสอบ O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดจากโรงเรียนทั้งหมด (แสดงเป็นค่าร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่จัดการศึกษา)			
			คณิตศาสตร์	ไทย	อังกฤษ	วิทยาศาสตร์
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๙๙.๙๗	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-
อนุบาล	๙๙.๙๕	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-
ประถมศึกษา	๙๙.๘๘	๗๘.๘๙	๙๐.๙	๙๐.๙	๑๐๐.๐	๙๐.๙
มัธยมศึกษาตอนต้น	๙๕.๗๐	๗๖.๗๓	๗๕.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๙๑.๗
มัธยมศึกษาตอนปลาย			๗๒.๗	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๘๘.๙

ชั้นเรียน ต่อครู ๑ คน	สัดส่วน นักเรียน	รายจ่ายต่อนักเรียนเฉลี่ย (บาท/คน/ปี)					
		เฉลี่ยรวม	อปท.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๑๗	๒๔,๑๕๕.๐๒	-	๕๓,๔๘๑.๓๐	๑๕,๓๗๐.๘๖	๒๐,๗๙๒.๓๓	๒๑,๕๓๕.๓๗
อนุบาล	๒๑	๑๔,๔๐๓.๔๒	๒๔,๗๔๔.๗๒	๑๙,๔๗๑.๕๙	๙,๙๐๓.๘๒	๑๓,๖๐๒.๓๑	๑๕,๕๗๓.๘๖
ประถมศึกษา	๑๘	๑๙,๑๑๖.๒๘	๒๔,๗๔๔.๗๒	๒๓,๑๔๗.๑๓	๙,๔๒๑.๘๑	๓๕,๑๐๙.๙๗	๓๐,๒๕๙.๒๕
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑๖	๔๘,๐๐๔.๓๑	๑๕๗,๒๗๗.๐๖	๓๕,๐๐๔.๒๑	๘,๖๖๒.๗๘	๔๒,๓๐๕.๓๓	-
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๑๘	๘๒,๕๖๑.๘๙	๑๙๓,๖๗๕.๘๕	๔๐,๑๒๔.๖๒	๓,๘๔๓.๖๒	-	-

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงระดับคะแนนการสอบในกลุ่มวิชา O-NET ของเด็กนักเรียนโรงเรียนอปท. (ทั้งโรงเรียนเดิมของ อปท. และโรงเรียนถ่ายโอน) พบว่ามีค่าเฉลี่ยผลคะแนนการสอบที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยคะแนนผลการสอบ O-NET ของโรงเรียนทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดที่ อปท. แห่งนั้นตั้งอยู่ ยกตัวอย่างเช่น เด็กนักเรียนในโรงเรียน อปท. ทุกแห่ง (ตารางที่ ๙ ตอนบน) สามารถสอบวิชาภาษาอังกฤษได้คะแนน

เฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโรงเรียนทั้งจังหวัดในวิชา หรือในการสอบวิชาภาษาไทยของเด็กนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนสังกัด อปท. หรือโรงเรียนถ่ายโอน มีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยผลการสอบในวิชาเดียวกันของโรงเรียนทั้งจังหวัด เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่าการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ได้ผลสำเร็จน่าพึงพอใจอย่างมาก

ตารางที่ ๑๐ ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา : กรณีโรงเรียน/สถานศึกษาถ่ายโอน

ชั้นเรียน	ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สำคัญ					
	ร้อยละของเด็กที่จบตามเวลา	ร้อยละของเด็กที่ได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น	สัดส่วนของโรงเรียน อปท. ที่มีคะแนนสอบ O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดจากโรงเรียนทั้งหมด (แสดงเป็นค่าร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่จัดการศึกษา)			
			คณิตศาสตร์	ไทย	อังกฤษ	วิทยาศาสตร์
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๙๘.๕๕	๙๙.๒๖	-	-	-	-
อนุบาล	๙๕.๐๐	๙๕.๐๐	-	-	-	-
ประถมศึกษา	๙๗.๑๔	๙๒.๖๘	๗๕.๐๐	๑๐๐.๐๐	๖๖.๖๗	๗๑.๔๓
มัธยมศึกษาตอนต้น	๙๕.๖๑	๙๓.๒๘	๕๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๖๖.๖๗	๑๐๐.๐๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย			๓๓.๓๓	๕๐.๐๐	๖๖.๖๗	๘๓.๓๓

ชั้นเรียน	สัดส่วนนักเรียนต่อครู ๑ คน	รายจ่ายต่อนักเรียนเฉลี่ย (บาท/คน/ปี)					
		เฉลี่ยรวม	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๑๙	๑๒,๙๔๕.๓๑	๑๒,๙๔๕.๓๑	-	-	๘,๒๗๙.๔๗	๑๓,๗๑๐.๖๒
อนุบาล	๓๒	๒๒,๓๗๔.๑๒	๒๒,๓๗๔.๑๒	๒๐,๓๘๗.๑๗	๕๒,๐๓๘.๕๕	-	๒๑,๑๒๙.๗๕
ประถมศึกษา	๒๐	๒๖,๐๗๐.๐๐	๒๖,๐๗๐.๐๐	๑๖,๗๐๖.๗๒	-	-	๓๒,๔๑๗.๖๑
มัธยมศึกษาตอนต้น	๓๖	๑๒,๐๕๒.๘๘	๑๒,๐๕๒.๘๘	๑๑,๗๙๒.๔๒	-	-	๒๔,๒๙๔.๖๗
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๓๗	๑๑,๙๕๕.๒๔	๑๑,๙๕๕.๒๔	๑๑,๙๕๕.๒๔	-	-	-

(๕.๒) การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ศึกษาครั้งนี้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานหลายประเภท ตั้งแต่ถนนลาดยาง ถนน คสล. ถนนลูกรัง รางระบายน้ำ บ่อพักน้ำ สะพาน คสล. สะพานไม้ ไฟส่องสว่าง ไฟจราจร หรือป้ายสัญญาณต่างๆ ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ ๑๑ ทั้งนี้สังเกตว่าเทศบาลนครมีสัดส่วนปริมาณงานในการดูแลโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างสูงมากเมื่อเทียบกับ อบท. ระดับล่าง (lower tier) ด้วยกัน ส่วนกรณีของ อบจ. ก็มีโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องดูแลรับผิดชอบจำนวนมากเช่นกัน โดยเฉพาะถนนลาดยางแอสฟัลติก ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) และถนนดินลูกรังหรือถนนดิน/หินคลุก ซึ่งรวมความยาวทั้งสิ้นเท่ากับ ๙๕๑.๙๒ กิโลเมตรโดยเฉลี่ยต่อ อบจ. ๑ แห่ง เป็นต้น

(๕.๓) การให้บริการทางสังคม การให้บริการทางสังคมของ อบท. กลุ่มตัวอย่างก็มีหลากหลายประเภท

เช่นกัน ดังแสดงในตารางที่ ๑๒ ด้านล่าง อาทิ สถานสงเคราะห์คนชรา/คนพิการ สถานพักพิง/พักฟื้นคนชรา/คนพิการ ศูนย์บริการผู้สูงอายุ สนามกีฬา ลานกีฬา ลานออกกำลังกาย สวนสาธารณะ การดูแล/การบริการให้แก่เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ หรือคนด้อยโอกาส เป็นต้น ซึ่ง อบท. แต่ละกลุ่มก็มีประเภทและจำนวนบริการทางสังคมแตกต่างกันออกไป อาทิ อบจ. จำนวน ๒ แห่ง (จากกลุ่มตัวอย่าง ๑๒ แห่งหรือราว ๑๒.๗ เปอร์เซ็นต์) ให้บริการด้านสถานสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบถึงความเข้มข้นในการดำเนินการของ อบท. กับจำนวน อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน ๑๑๐ แห่งแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าบริการด้านสังคมที่จัดให้โดย อบท. ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายมากนัก และอาจต้องมีการขยายขอบเขตการให้บริการทางสังคมของ อบท. เพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต

ตารางที่ ๑๑ โครงสร้างพื้นฐานในความรับผิดชอบของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.	จำนวน (แห่ง)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	ประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่ดูแล (เฉลี่ยต่อ อปท.)										
			ถนนลาดยางแอสฟัลติก (กม.)	ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (กม.)	ถนนลูกรัง (กม.)	ถนนดิน/หินคลุก (กม.)	รางระบายน้ำ (กม.)	บ่อบำบัดน้ำ (บ่อ)	สะพาน คลส. (แห่ง)	สะพานไม้ (แห่ง)	ไฟส่องสว่าง/ไฟทาง (จุด)	ไฟจราจร (จุด)	ป้ายสัญญาณ/ป้ายจราจร (ป้าย)
อบจ.	๑๒	๘,๙๖๒.๔๐	๕๑๒.๕๐	๖๙.๖๑	๒๖๖.๙๔	๑๐๒.๘๗	๒๒.๖๓	๕๙๐	๓๘	-	๑๔๒	๖๔	๗๐๐
ทน.	๔	๕๑.๕๖	๘๐.๕๑	๒๔.๖๕	๐.๕๘	๒๕.๗๒	๕๓.๘๓	๔	๒๔	-	๕,๑๐๓	๒๘	๕๐๐
ทม.	๙	๓๔.๖๗	๕๗.๒๖	๓๙.๔๓	๑๒.๑๐	๑๓.๙๒	๑๙.๘๑	๑๒,๓๕๘	๑๓	๑๐	๒,๙๖๖	๑๑	๑๐๘
ทต.	๒๐	๒๐.๒๒	๑๘.๐๗	๑๗.๖๔	-	๑๙.๙๖	๑๖.๗๒	๑๕๘	๗	๕	๖๗๑	๔	๖๕
อบต.	๖๕	๖๖.๑	๑๓.๑๔	๒๑.๖๙	๓๙.๘๑	๗๔๑.๙๗	๑๗๗.๐๖	๕๐	๕	๒๒	๒๙๒	๘	๒๓

ตารางที่ ๑๒ การบริการทางสังคมที่จัดให้โดยกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบริการด้านสังคมของ อปท.	อปท. ที่ให้บริการทางสังคม (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อบต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
สถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ	๒ (๑๖.๖๗)	-	-	-	๒ (๓.๐๘)	๔ (๓.๖๔)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ	๒	-	-	-	๒	๔
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบของสถานสงเคราะห์	-	-	๑ (๑๑.๑๑)	๑ (๕.๐๐)	๒ (๓.๐๘)	๔ (๓.๖๔)
- จำนวนศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบของสถานสงเคราะห์	-	-	๑	๑	๒	๔
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	-	๒ (๕๐.๐๐)	-	-	๔ (๖.๑๕)	๖ (๕.๔๕)
- จำนวนศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	-	๑๓	-	-	๘	๒๑
สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	-	-	-	๑ (๕.๐๐)	๑ (๑.๕๔)	๒ (๑.๘๑)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	-	-	-	๑	๑	๒
สถานสงเคราะห์คนพิการ	๑ (๘.๓๓)	-	-	-	๑ (๑.๕๔)	๒ (๑.๘๑)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนพิการ	๑	-	-	-	๑	๒
จำนวน อปท. ที่มีสนามกีฬา	๗ (๕๘.๓๓)	๒ (๕๐.๐)	๔ (๔๔.๔๔)	๑๑ (๕๕.๐๐)	๓๓ (๕๐.๗๗)	๕๗ (๕๑.๘๒)
- จำนวนสนามกีฬา (แห่ง)	๒๘	๓	๑๖	๑๙	๑๒๓	๑๘๙

ประเภทบริการด้านสังคมของ อปท.	อปท. ที่ให้บริการทางสังคม (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อปต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
จำนวน อปท. ที่มีลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย	๖ (๕๐.๐๐)	๔ (๑๐๐.๐)	๕ (๕๕.๕๖)	๑๙	๔๔ (๖๗.๖๙)	๗๘ (๗๐.๙๑)
- จำนวนลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย (แห่ง)	๒๔	๕๗	๓๓	๘๔	๒๓๙	๔๓๗
จำนวน อปท. ที่มีสวนสาธารณะ/สวนนันทนาการ	๒ (๑๖.๖๗)	๔ (๑๐๐.๐)	๔ (๔๔.๔๔)	๑๒ (๖๐.๐๐)	๑๙ (๒๙.๒๓)	๔๑ (๓๒.๒๗)
- จำนวนสวนสาธารณะ (แห่ง)	๑๖	๒๙	๒๕	๒๕	๔๒	๑๓๗
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับเด็ก	๓ (๒๕.๐๐)	๑ (๒๕.๐๐)	๓ (๓๓.๓๓)	๙ (๔๕.๐๐)	๒๐ (๓๐.๗๗)	๓๖ (๒๗.๗๗)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับสตรี	๕ (๔๑.๖๗)	๑ (๒๕.๐๐)	๒ (๒๒.๒๒)	๘ (๔๐.๐๐)	๑๔ (๒๑.๕๕)	๓๐ (๒๗.๒๗)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้สูงอายุ	๖ (๕๐.๐๐)	๑ (๒๕.๐๐)	๖ (๖๖.๖๗)	๖ (๓๐.๐๐)	๒๐ (๓๐.๗๗)	๓๙ (๓๕.๔๕)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้ป่วย/ผู้พิการ	๕ (๔๑.๖๗)	๑ (๒๕.๐๐)	๔ (๔๔.๔๔)	๘ (๔๐.๐๐)	๒๑ (๓๒.๓๑)	๓๙ (๓๕.๔๕)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้ด้อยโอกาส/ผู้ยากไร้	๒ (๑๖.๖๗)	๑ (๒๕.๐๐)	๓ (๓๓.๓๓)	๗ (๓๕.๐๐)	๑๕ (๒๓.๐๘)	๒๘ (๒๕.๔๕)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง อปท. แต่ละประเภท

(๕.๔) การให้บริการด้านสาธารณสุข การบริการด้านสุขภาพของ อปท. ที่พบจากกลุ่มตัวอย่างสามารถจำแนกได้เป็น ๓ ด้านที่สำคัญ ได้แก่ (๑) การให้บริการรักษาพยาบาลขั้นต้น ซึ่งมักเป็นบริการจากศูนย์บริการสาธารณสุข สถานีอนามัยถ่ายเอ็กซเรย์ หรือการตรวจสุขภาพ/ตรวจคัดกรองประเภทต่างๆ เป็นต้น (๒) การสาธารณสุขเชิงป้องกัน การควบคุมโรค การให้ความรู้ในด้านต่างๆ เกี่ยวกับสุขภาพแก่ประชาชน

เป็นต้น และ (๓) การให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานอื่นๆ ในระบบสุขภาพที่มีในพื้นที่ โดยที่ อปท. มีบทบาทหนุนเสริมมากกว่าที่จะเป็นผู้ดำเนินการให้บริการเอง ข้อมูลการดำเนินการของ อปท. ในบริการด้านสุขภาพแต่ละประเภทแสดงดังตารางที่ ๑๓ ส่วนผลการดำเนินงานในการให้บริการประชาชนด้านสุขภาพแสดงดังตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๓ บริการทางสาธารณสุขที่จัดให้โดยกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบริการด้านสาธารณสุขของ อปท.	จำนวน อปท. ที่จัดให้มีบริการทางสาธารณสุข (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อปต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
การบริการรักษาพยาบาลขั้นต้น						
๑. จำนวน อปท. ที่มีศูนย์บริการสาธารณสุข	๑ (๘.๓๓)	๔ (๑๐๐.๐)	๗ (๗๗.๗๘)	๗ (๓๕.๐๐)	๕ (๗.๖๙)	๒๔ (๒๑.๘๒)
- ศูนย์บริการสาธารณสุข (จำนวนแห่ง)	๑	๑๖	๑๘	๓๔	๗	๗๖
๒. จำนวน อปท. ที่มีสถานีอนามัย (ถ่ายโอน)	-	-	-	๑ (๕.๐๐)	๕ (๗.๖๙)	๖ (๕.๔๕)
- จำนวนสถานีอนามัย (จำนวนแห่ง)	-	-	-	๑	๗	๘
๓. จำนวน อปท. ที่ให้บริการตรวจสุขภาพประจำปี/ตรวจคัดกรองสุขภาพขั้นต้น	๓ (๒๕.๐๐)	-	-	๑ (๕.๐๐)	๒ (๓.๐๘)	๖ (๕.๔๕)
การสาธารณสุขเชิงป้องกัน						
๔. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการป้องกันและควบคุมโรค	๑ (๘.๓๓)	๒ (๕๐.๐๐)	๑ (๑๑.๑๑)	๙ (๔๕.๐๐)	๒๘ (๔๓.๐๘)	๔๑ (๓๗.๓)
๕. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการส่งเสริมสุขภาพ เช่น ทนตสุขภาพวัยเด็ก ฯลฯ	๒ (๑๖.๖๗)	๓ (๗๕.๐๐)	๘ (๘๘.๘๙)	๔ (๒๐.๐๐)	๒๔ (๓๖.๙๒)	๔๑ (๓๗.๓)
๖. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการจัดอบรมให้ความรู้กลุ่มในชุมชน เช่น กลุ่มผู้ประกอบการ แม่บ้าน ฯลฯ	-	๓ (๗๕.๐๐)	-	-	๑ (๑.๕๔)	๔ (๓.๖๔)
๗. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการตรวจเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ	-	-	-	-	๑ (๑.๕๔)	๑ (๐.๙๑)
การสนับสนุนระบบงานสาธารณสุข						
๘. จำนวน อปท. ที่ให้บริการร่วมกับ รพ.สต.	-	-	-	๒ (๑๐.๐๐)	๑๑ (๑๖.๙๒)	๑๓ (๑๑.๘๒)
๙. จำนวน อปท. ที่ให้บริการร่วมกับโรงพยาบาลในพื้นที่	๑ (๘.๓๓)	-	-	๒ (๑๐.๐๐)	๑ (๑.๕๔)	๔ (๓.๖๔)
๑๐. จำนวน อปท. ที่มีโครงการอบรม/ทำแผนสุขภาพร่วมกับ อสม.	๑ (๘.๓๓)	-	-	๑ (๕.๐๐)	๔ (๖.๑๕)	๖ (๕.๔๕)
๑๑. จำนวน อปท. ที่สนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพ (สปสช.)	๑ (๘.๓๓)	-	๑ (๑๑.๑๑)	๗ (๓๕.๐๐)	๑๐ (๑๕.๓๘)	๑๙ (๑๗.๒๗)
๑๒. จำนวน อปท. ที่จัดระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (รถกู้ชีพ ๑๖๖๙)	๓ (๒๕.๐๐)	-	-	๑ (๕.๐๐)	๔ (๖.๑๕)	๘ (๗.๒๗)
๑๓. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการจัดซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์/สนับสนุนการจัดซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์	๔ (๓๓.๓๓)	-	-	-	๑ (๑.๕๔)	๕ (๔.๕๕)

ตารางที่ ๑๔ จำนวนผู้รับบริการด้านสาธารณสุขของท้องถิ่นและค่าใช้จ่ายต่อผู้รับบริการ (ข้อมูลปี ๒๕๕๕)

ประเภทบริการ	ประเภท อปท.	จำนวน อปท. ที่จัดให้มีบริการ (แห่ง)	รายจ่ายเฉลี่ย (บาทต่อปี)	จำนวนผู้รับบริการ (ราย/คนต่อปี)	ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ย ต่อผู้รับบริการ (บาท/ปี)
ศูนย์บริการสาธารณสุข	อบจ.	๑	๗๔๔,๐๐๐.๐๐	๒,๔๐๐	๓๑๐.๐
	ทน.	๔	๑๔,๐๓๐,๕๔๓.๑๔	๓๒,๒๘๙	๔๓๔.๕
	ทม.	๗	๑๐,๖๗๖,๑๔๓.๙๑	๒๖,๙๑๒	๓๙๖.๗
	ทต.	๗	๕๖๙,๑๔๔.๐๐	๑,๒๓๐	๔๖๒.๘
	อปต.	-	-	-	-
สถานีนามัย	อบจ.	-	-	-	-
	ทน.	-	-	-	-
	ทม.	-	-	-	-
	ทต.	๑	๑,๐๐๐,๐๐๐.๐๐	๑๑,๐๐๐	๙๐.๙
	อปต.	๕	๑,๓๖๖,๓๘๕	๑๒,๖๐๙	๑๐๘.๔

หมายเหตุ ตัวเลขค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อผู้รับบริการเพื่อการเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ที่จัดบริการให้เท่านั้น

ในภาพรวมพบว่าการบริการด้านสุขภาพที่ดำเนินการโดย อปท. ยังเกิดขึ้นในขอบเขตจำกัด ไม่เข้มข้นเพียงพอเมื่อเทียบกับสภาพความเป็นเมืองที่เติบโตขึ้น และเมื่อเทียบกับปัญหาท้าทายในทางสังคม สุขภาพ และประชากรที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่าง อปท. กับหน่วยงานให้บริการอื่นๆ ในระบบสุขภาพระดับพื้นที่ก็ยังมีไม่มากนัก การให้บริการด้านสุขภาพโดย อปท. จึงยังคงมีข้อจำกัดในด้านขอบเขตการให้บริการพอสมควร ในประเด็นต่อมาพบว่าหน่วยบริการสาธารณสุขของ อปท. ที่มีขนาดเล็กหลายหน่วย กระจุกกระจาย มีแนวโน้มที่จะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงในการให้บริการแก่ประชาชน (high unit cost) ดังข้อมูลที่แสดงในตารางที่ ๑๔ ข้างต้น และอาจต้องมีการปรับปรุงเชิงประสิทธิภาพต่อไป

(๕.๕) การดำเนินการพัฒนาด้านเศรษฐกิจชุมชน
 ในภาพรวมนั้น อปท. กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาครั้งนี้ดำเนินการกิจการด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพหลายประการ อาทิ การจัดให้มีตลาดสด/ตลาดกลางสินค้า ศูนย์แสดงสินค้า โรงรับจำนำ โรงฆ่าสัตว์ รวมไปถึงงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน-ระบบสาธารณูปการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเศรษฐกิจในพื้นที่ อาทิ สถานีขนส่ง ถนน ระบบประปา ฯลฯ นอกจากนี้ อปท. ยังได้ดำเนินโครงการส่งเสริมอาชีพหลายประเภท ทั้งทางด้านกสิกรรม เกษตรกรรม ประมง การส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เป็นต้น ข้อมูลการดำเนินการส่งเสริมเศรษฐกิจด้านต่างๆ ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. แสดงดังตารางที่ ๑๕ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๕ ประเภทบริการด้านเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบริการ (จำนวน)	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อบต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
ตลาดสด	-	๑๙	๑๘	๑๐	๑๑	๕๘
ตลาดกลางสินค้า	๑	-	๑	๑	๑	๔
ศูนย์แสดงสินค้า	๖	๗	-	๑	-	๑๔
โรงรับจำนำ	-	๗	๓	๒	-	๑๒
สถานีขนส่ง	๑๑	๓	๒	-	-	๑๖
ท่าเรือ/ท่าเทียบเรือ	๑	๕	-	-	-	๖
ประปา-ประปาชุมชน-ประปामิวดิน (แห่ง/ระบบ)	๑	-	๔	๔๖	๕๕๙	๖๑๐
โรงฆ่าสัตว์	-	๒	๓	๔	-	๙
พัฒนาที่ดิน-อสังหาฯ	-	-	-	-	-	-
ศูนย์อำนวยความสะดวก-สถิติการท่องเที่ยว	๕	-	-	๑	๔	๑๐
ศูนย์บริการข้อมูลด้านการลงทุน	๒	-	-	-	๒	๔
ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด	๖	-	-	-	๒	๘
ศูนย์ส่งเสริมการลงทุนในจังหวัด	๓	-	-	-	๒	๕
โครงการเศรษฐกิจและการอาชีพที่ อบท. ดำเนินการ (จำนวนโครงการรวมทั้ง อบท. ดำเนินการ)						
โครงการส่งเสริมอาชีพ/เพิ่มรายได้	๑๖	๕	๖	๒๔	๗๒	๑๒๓
โครงการส่งเสริมทางการเกษตร/ประมง/กสิกรรม	๕	-	๒	๗	๓๐	๔๔
โครงการส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอนุรักษ์						
ภูมิปัญญาท้องถิ่น	๖	๑	-	๔	๑๖	๒๗
โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	๑	๒	๔	๓	๑๑	๒๑
โครงการฝึกทักษะ/พัฒนาฝีมือแรงงาน	๔	๑	๒	๖	๒๕	๓๘
โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว/เทศกาลหรือประเพณีที่สำคัญเพื่อการท่องเที่ยว	๑๒	๒	๗	๑๐	๓๐	๖๑

ทั้งนี้ ผลลัพธ์จากการส่งเสริมโครงการด้านอาชีพของ อบท. ที่มีรวมกัน ๑๘๕ โครงการของกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน ๑๑๐ แห่งในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๖ พบว่าการส่งเสริมกลุ่มอาชีพส่วนใหญ่มีความยั่งยืนใน

การดำเนินการ (มากกว่าร้อยละ ๗๘) และส่วนใหญ่ช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการส่งเสริมอาชีพของ อบท. (ร้อยละ ๘๙ ของโครงการส่งเสริมอาชีพ) ดังข้อมูลแสดงในตาราง ๑๖ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๖ ผลการดำเนินการโครงการด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ
ของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.	จำนวน (แห่ง)	จำนวนโครงการที่ส่งเสริม (รวม)	จำนวนสมาชิกกลุ่มอาชีพทั้งหมดที่ส่งเสริม (เฉลี่ยต่อ อปท.)	ความต่อเนื่อง/ยั่งยืนในการดำเนินงานของกลุ่มอาชีพ			ผลของโครงการต่อการเพิ่มรายได้ของสมาชิกกลุ่มอาชีพ		
				ยั่งยืน	ล้มเหลว	ไม่แน่นอน	เพิ่มขึ้น	ลดลง	ไม่แน่นอน
อบจ.	๑๒	๑๕	๑๖๘	๑๓	-	๒	๑๕	-	-
ทน.	๔	๓	๙๓	๒	-	๑	๒	-	๑
ทม.	๙	๑๔	๒๕	๑๒	-	๒	๑๓	๑	-
ทต.	๒๐	๓๑	๔๖	๒๕	๒	๔	๒๙	-	๒
อบต.	๖๕	๑๒๒	๓๙	๙๒	๑	๒๙	๑๐๕	๑	๑๖
รวม	๑๑๐	๑๘๕	๕๐	๑๔๔	๓	๓๘	๑๖๔	๒	๑๙

อย่างไรก็ดี คณะนักวิจัยมีข้อสังเกตว่าในการดำเนินการส่งเสริมอาชีพของ อปท. นั้น ผู้บริหาร อปท. อาจยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะในการจัดเตรียมบุคลากรและงบประมาณในด้านนี้ที่มีจำกัด อาทิ อบจ. มีบุคลากรด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเฉลี่ย ๑ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน เทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีบุคลากรเฉลี่ย ๑ คนต่อประชากร ๑๐,๐๐๐ คน และเทศบาลตำบล และ อบต. มีบุคลากรเฉลี่ย ๑ คนต่อประชากร ๕,๐๐๐ คน เป็นต้น จึงส่งผลทำให้ขอบเขตการบริการด้านนี้ของ อปท. จำกัดตามไปด้วย

(๕.๖) การดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาครั้งนี้พบว่าการขยายตัวของเมือง (urbanization) จำนวน

ประชากรและประชากรแฝงที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ เป็นประเด็นท้าทายการบริหารจัดการด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ข้อมูล อปท. กลุ่มตัวอย่างพบว่า อปท. มีการจัดการรับมือกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ดีในระดับหนึ่ง อาทิ อปท. ที่มีปัญหาขยะเกิดขึ้นในพื้นที่จำนวน ๕๔ แห่ง มีดำเนินการจัดการขยะในพื้นที่จำนวน ๔๒ แห่ง หรืออรรวร้อยละ ๗๗.๘ เป็นต้น (ตารางที่ ๑๗) หรือ อปท. ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติจำนวน ๙๘ แห่งจาก ๑๑๐ แห่ง มีการจัดการอนุรักษ์คุณภาพแหล่งน้ำจำนวน ๖๕ แห่ง หรืออรรวร้อยละ ๖๖.๓ (ตารางที่ ๑๘) ดังนี้ เป็นต้น

**ตารางที่ ๑๗ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหามลพิษ
และมีการดำเนินการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่**

อปท.	แห่ง	จำนวน อปท. ที่มีปัญหามลพิษในพื้นที่และการดำเนินการ (แห่ง)							
		ขยะมูลฝอย		มลพิษทางน้ำ		มลพิษทางอากาศและกลิ่น		มลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	
		มีปัญหา (%)*	มีการดำเนินการ (%)**	มีปัญหา (%)*	มีการดำเนินการ (%)**	มีปัญหา (%)*	มีการดำเนินการ (%)**	มีปัญหา (%)*	มีการดำเนินการ (%)**
อบจ.	๑๒	๘ (๖๖.๖๗)	๓ (๓๗.๕๐)	๔ (๓๓.๓๓)	๑ (๒๕.๐๐)	๓ (๒๕.๐๐)	๓ (๑๐๐.๐๐)	-	-
เทศบาล	๓๓	๒๐ (๖๐.๖๑)	๑๘ (๙๐.๐๐)	๑๓ (๓๙.๓๙)	๙ (๖๙.๒๓)	๑๓ (๓๙.๓๙)	๑๐ (๗๖.๙๒)	๕ (๑๕.๑๕)	๔ (๘๐.๐๐)
อบต.	๖๕	๒๖ (๔๐.๐๐)	๒๑ (๘๐.๗๗)	๙ (๑๓.๘๕)	๒ (๒๒.๒๒)	๑๓ (๒๐.๐๐)	๕ (๓๘.๔๖)	๗ (๑๐.๗๗)	๔ (๕๗.๑๔)
รวม	๑๑๐	๕๔ (๔๙.๐๙)	๔๒ (๗๗.๗๘)	๒๖ (๓.๖๔)	๑๒ (๔๖.๑๕)	๒๙ (๒๖.๓๖)	๑๘ (๖๒.๐๗)	๑๒ (๑๐.๙๑)	๘ (๖๖.๖๗)

หมายเหตุ * เป็นร้อยละของอปท.ที่มีปัญหามลพิษ เมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ทั้งหมด โดยแบ่งตามประเภทของ อปท.

** เป็นร้อยละของอปท.ที่มีปัญหาและได้ลงมือแก้ไขปัญหาเมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ที่มีปัญหามลพิษ โดยแบ่งตามประเภทของ อปท.

อย่างไรก็ดี คณะนักวิจัยตั้งข้อสังเกตว่าด้วยลักษณะงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในบางภารกิจมีความซับซ้อนพอสมควร อปท. ส่วนหนึ่งจึงอาจไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากร ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น การจัดการมลพิษ

สิ่งแวดล้อม หรือคุณลักษณะเฉพาะของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภท เช่น ทรัพยากรแหล่งน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป

**ตารางที่ ๑๘ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการตามภารกิจ
ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**

อปท.	การบริหารจัดการป่าไม้			การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปริมูที่ดิน			การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล			การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ		
	จำนวนที่มี (แห่ง)	อปท.ที่จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อปท.ที่จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อปท.ที่จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อปท.ที่จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ
อบจ.	๑๒	๑๒	๑๐๐.๐๐	๗	๑	๑๔.๒๙	๓	๓	๑๐๐.๐๐	๙	๙	๑๐๐.๐๐
เทศบาล	๘	๗	๘๗.๕๐	๑	๑	๑๐๐.๐๐	๒	๒	๑๐๐.๐๐	๓๒	๒๔	๗๕.๐๐
อบต.	๓๕	๒๙	๘๒.๘๖	๑๓	๔	๓๐.๗๗	๖	๕	๘๓.๓๓	๕๗	๓๒	๕๖.๑๔
รวม	๕๕	๔๘	๘๗.๒๗	๒๑	๖	๒๘.๕๗	๑๑	๑๐	๙๐.๙๑	๙๘	๖๕	๖๖.๓๓

(๕.๗) การจัดการภัยพิบัติและการดูแลความสงบปลอดภัยภายในชุมชน ในลำดับแรก คณะนักวิจัยได้ประเมินถึงความพร้อมและการดำเนินการของ อปท. กลุ่มตัวอย่างในการรับมือกับปัญหาภัยพิบัติ โดยพิจารณาจากเครื่องมือในการรับมือกับภัยพิบัติที่ อปท. ควรมีตามกฎหมาย/ระเบียบ ซึ่งสามารถแสดงการประเมินระดับความพร้อม (ความไม่พร้อม) ในด้านเครื่องมืออุปกรณ์ดังตารางที่ ๑๙ หน้าถัดไป ข้อมูลในตารางดังกล่าวสะท้อนว่า อปท. ส่วนใหญ่ยังคงมีความขาดแคลนด้านอุปกรณ์พื้นฐานในการรับมือกับภัยพิบัติพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อปท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบล และ อบต. อาทิ อบต. หรือเทศบาลตำบลส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดหาวัสดุเพลิงสำหรับอาคาร ๑-๒ ชั้นมาประจำการเพื่อให้บริการได้ เป็นต้น

นอกเหนือไปจากการจัดการภัยพิบัติแล้วนั้น อปท. กลุ่มตัวอย่างอีกเป็นส่วนใหญ่ยังได้ให้การดูแลประชาชนในด้านของการจัดระเบียบสังคม/ชุมชน ความเรียบร้อย การดูแลแก้ไขปัญหาขัดแย้งต่างๆ เช่น

กัน (ดูตารางที่ ๒๐ และ ๒๑ ประกอบ) อาทิ อปท. หลายแห่ง โดยเฉพาะในเขตเมืองประสบปัญหาความไร้ระเบียบ เนื่องจากมีประชากรอย่างหนาแน่น มีความเป็นเมืองสูง และประสบปัญหาด้านความแออัด สิ่งแวดล้อม และประชากรแฝง รวมถึงปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นตามมา การศึกษาพบว่าในกลุ่มตัวอย่าง ๑๑๐ แห่ง มี อปท. ที่ให้ความสนใจดำเนินการจัดการปัญหานี้จำนวน ๙๐ แห่ง หรือราวร้อยละ ๘๑.๘ ของกลุ่มตัวอย่าง (ตารางที่ ๒๐) ในจำนวน อปท. กลุ่มนี้ได้เลือกวิธีการดำเนินการจัดระเบียบชุมชนตามสภาพบริบทพื้นฐาน อาทิ การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคชุมชน/ประชาสังคม ในการช่วยดูแลความเป็นระเบียบ การใช้วิธีการเจรจาขอความร่วมมือ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนเป็นจุดแข็งของ อปท. ในการทำงานร่วมกับประชาชน ในการจัดการปัญหาความไร้ระเบียบในชุมชนนั่นเอง และมีหลักฐานยืนยันชัดเจนว่า อปท. ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินบทบาทภารกิจดังกล่าวนี้

ตารางที่ ๑๙ ความพร้อมในด้านอุปกรณ์เครื่องมือจัดการภัยพิบัติของ อปท. ประเภทต่างๆ

ประเภทท้องถิ่น	มาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์รับมือกับสาธารณภัยขั้นพื้นฐานที่ อปท. ควรจะมี	การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ของ อปท./อปท. จัดเตรียม/จัดทำให้ชุมชนในการเตรียมพร้อมป้องกันภัย					
		ต่ำกว่าเกณฑ์		ครบถ้วนตามเกณฑ์		สูงกว่าเกณฑ์	
		แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ
เทศบาลนคร (๔ แห่ง)	๑. รถดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อมบันไดสูง ๓๒ เมตร ๒ คัน	๔	๑๐๐.๐				
	๒. รถดับเพลิงอาคาร ๔-๖ คัน	๑	๒๕.๐	๓	๗๕.๐		
	๓. รถกู้ภัยอเนกประสงค์ ๑-๒ คัน			๓	๗๕.๐	๑	๒๕.๐
	๔. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด ๑๐,๐๐๐ ลิตร ๖ คัน	๒	๕๐.๐			๒	๕๐.๐
	๕. รถดับเพลิงโคมและสารเคมี ๑-๒ คัน	๒	๕๐.๐	๒	๕๐.๐		
	๖. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ ๒ คัน	๓	๗๕.๐	๑	๒๕.๐		
	๗. รถไฟฟ้าส่องสว่างแบบเสาสูงขนาด ๙ เมตร ๑ คัน	๒	๕๐.๐	๒	๕๐.๐		
	๘. เรือดับเพลิง (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) ๑ ลำ ***	๓	๑๐๐.๐				
	๙. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ ๕-๑๐ ลำ ***	๒	๖๖.๗			๑	๓๓.๓
	๑๐. เรือเร็วกู้ภัย (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) ๑ ลำ ***	๑	๓๓.๓			๒	๖๖.๗
	๑๑. รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ช่วยชีวิต ๑ คัน	๔	๑๐๐.๐				
	๑๒. เครื่องดับเพลิงแบบหาบหาม ๕ เครื่อง	๑	๒๕.๐			๓	๗๕.๐
เทศบาลเมือง (๙ แห่ง)	๑. รถดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อมบันไดสูง ๓๒ เมตร ๑-๒ คัน	๕	๕๕.๖	๔	๔๔.๔		
	๒. รถดับเพลิงอาคาร ๔ คัน	๗	๗๗.๘	๑	๑๑.๑	๑	๑๑.๑
	๓. รถกู้ภัยอเนกประสงค์ ๑ คัน	๔	๔๔.๔	๒	๒๒.๒	๓	๓๓.๓
	๔. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด ๑๐,๐๐๐ ลิตร ๔ คัน	๘	๘๘.๙	๑	๑๑.๑		
	๕. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ ๑-๒ คัน	๖	๖๖.๗	๓	๓๓.๓		
	๖. เรือดับเพลิง (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) ๑ ลำ ***	๘	๑๐๐.๐				
	๗. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ ๔-๘ ลำ ***	๗	๘๗.๕	๑	๑๒.๕		
	๘. เรือเร็วกู้ภัย (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) ๑ ลำ ***	๗	๘๗.๕			๑	๑๒.๕
	๙. รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ช่วยชีวิต ๑ คัน	๖	๖๖.๗	๒	๒๒.๒	๑	๑๑.๑
	๑๐. เครื่องดับเพลิงแบบหาบหาม ๔ เครื่อง	๗	๗๗.๘			๒	๒๒.๒
เทศบาลตำบล (๒๐ แห่ง)	๑. รถดับเพลิงอาคาร ๒ คัน	๑๖	๘๐.๐	๓	๑๕.๐	๑	๕.๐๐
	๒. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด ๑๐,๐๐๐ ลิตร ๒ คัน	๑๕	๗๕.๐	๔	๒๐.๐	๑	๕.๐๐
	๓. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ ๑ คัน	๑๒	๖๐.๐	๘	๔๐.๐		
	๔. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ ๒-๔ ลำ ***	๑๔	๗๐.๐	๓	๑๕.๐		
	๕. เครื่องดับเพลิงแบบหาบหาม ๒ เครื่อง	๑๔	๗๐.๐	๒	๑๐.๐	๔	๒๐.๐
องค์การบริหารส่วนตำบล (๖๕ แห่ง)	๑. รถดับเพลิงอาคาร ๑-๒ คัน	๕๑	๗๘.๕	๑๔	๒๑.๕		
	๒. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด ๕๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐ ลิตร ๑-๒ คัน	๓๔	๕๒.๓	๓๑	๔๗.๗		
	๓. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ ๒ ลำ ***	๔๖	๗๑.๙	๒	๓.๑	๑	๒.๐

หมายเหตุ ๑) การประเมินมาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์สาธารณภัยเกี่ยวกับเรือจะทำการประเมินเฉพาะ อปท. ที่มีพื้นที่ติดกับแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเลเท่านั้น; ๒) ทน. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน ๓ แห่ง, ทม. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน ๘ แห่ง, ทต. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน ๑๗ แห่ง, อบต. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน ๔๙ แห่ง

ตารางที่ ๒๐ การดำเนินการจัดระเบียบชุมชนของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำนวน อปท. ที่ดำเนินการจัด ระเบียบชุมชน	วิธีการในการจัดระเบียบชุมชน			
	ใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบอย่างเข้มงวด	ใช้การเจรจา ขอความร่วมมือ	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมกับภาคชุมชน	ร่วมมือกับส่วน ราชการ/ตำรวจ/ฝ่าย ปกครอง
อบจ. (๕)		๑ (๒๐.๐%)	๓ (๖๐.๖%)	๑ (๒๐.๐%)
ทน. (๓)		๓ (๑๐๐.๐%)		
ทม. (๙)		๔ (๔๔.๔%)	๔ (๔๔.๔%)	๑ (๑๑.๑%)
ทต. (๑๙)	๓ (๑๕.๘%)	๘ (๔๒.๑%)	๓ (๑๕.๘%)	๕ (๒๖.๓%)
อบต. (๕๔)	๖ (๑๑.๑%)	๖ (๑๑.๑%)	๒๗ (๕๐.๐%)	๑๕ (๒๗.๘%)
รวม (๙๐)	๙ (๑๐.๐%)	๒๒ (๒๔.๔%)	๓๗ (๔๑.๓%)	๒๒ (๒๔.๔%)

หมายเหตุ นับเฉพาะ อปท. ที่ได้ดำเนินการจัดระเบียบชุมชน ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อปท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการจัดระเบียบชุมชนเมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ในทำนองเดียวกัน อปท. ก็มีบทบาทสำคัญในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ (ดูตารางที่ ๒๑) จากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ๑๑๐ แห่ง มี อปท. ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินบทบาทนี้จำนวน ๗๙ แห่ง หรือราวร้อยละ ๗๑.๘ ของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งใช้ทั้งกระบวนการเจรจาสมานฉันท์ หรือกระบวนการยุติธรรมชุมชนเป็นหลักในการจัดการปัญหาความ

ขัดแย้งดังกล่าวให้ลุ่ลวง ซึ่งจะเห็นได้ว่า อปท. เป็นองค์กรที่สามารถพึ่งได้พอสมควรในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระดับชุมชน และภาครัฐควรให้ความสำคัญโดยการดึง อปท. เป็นภาคีเครือข่ายในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระดับพื้นที่ต่อไปในอนาคต

ตารางที่ ๒๑ การดำเนินการแก้ไขปัญหาคัดแย้งในกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำนวน อบท. ที่จัดการความขัดแย้งในพื้นที่	วิธีการจัดการความขัดแย้ง		
	วิธีการสมานฉันท์/ใช้คนกลางเจรจาไกล่เกลี่ย	ใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชน	อื่นๆ อาทิ ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวด หรือขอความช่วยเหลือจากส่วนราชการ ฯลฯ
อบจ. (๗)	๔ (๕๗.๑%)	๓ (๔๒.๙%)	
ทน. (๓)	๒ (๖๖.๗%)	๑ (๓๓.๓%)	
ทม. (๗)	๕ (๗๑.๔%)	๒ (๒๘.๖%)	
ทต. (๑๑)	๕ (๔๕.๕%)	๔ (๓๖.๔%)	๒ (๑๘.๑%)
อบต. (๕๑)	๓๔ (๖๖.๗%)	๑๔ (๒๗.๕%)	๓ (๕.๘%)
รวม (๗๙)	๕๐ (๖๓.๓%)	๒๔ (๓๐.๕%)	๕ (๖.๓%)

หมายเหตุ นับเฉพาะ อบท. ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาคัดแย้ง ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการแก้ไขปัญหามือเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

กล่าวโดยสรุปในภาพรวมของการจัดบริการสาธารณะของ อบท. พบว่า อบท. ส่วนใหญ่ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนหลากหลายด้าน แม้จะมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพยากรตั้งที่ได้กล่าวไว้แล้วก็ตาม ภารกิจที่ อบท. สามารถดำเนินการได้อย่างโดดเด่นอย่างน้อยมี ๒ ประการคืองานด้านการจัดการศึกษา และการดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ดี สำหรับการดำเนินการภารกิจด้านอื่นๆ ของ อบท. ตั้งแต่บริการทางสังคม การสาธารณสุข การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการภัยพิบัติและความสงบเรียบร้อยในชุมชน พบว่าแม้ อบท. จะดำเนินการเหล่านี้ แต่เมื่อเทียบกับสภาพปัญหาในพื้นที่ กล่าวได้ว่า อบท. ยังมิได้ดำเนินการเหล่านี้อย่างหลากหลายและเข้มข้น

มากนัก และจำเป็นต้องมีการส่งเสริมการดำเนินการเหล่านี้ให้มากขึ้นต่อไป

(๖) ผลจากการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

สำหรับการประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบจากบริการสาธารณะของ อบท. ที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนนั้น จะประเมินจากมุมมองของประชาชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดบริการของ อบท. ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้นับพบว่าแม้ อบท. จะมีข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะพอสมควร แต่ในสายตาของประชาชน/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ยังคงเห็นว่า อบท. เป็นองค์กรที่พึ่งได้สำหรับพวกเขา อย่างน้อยพวกเขาก็มองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในการจัดบริการสาธารณะของ อบท. และการทำงานเพื่อดูแลแก้ไข

ปัญหาในพื้นที่ได้ชัดเจนในปัจจุบันและสามารถเปรียบเทียบย้อนกลับไปช่วงก่อนการกระจายอำนาจก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐, ซึ่งทางจังหวัด/อำเภอ/ส่วนราชการภูมิภาคเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณสุขได้

ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนจำนวน ๑๑,๔๓๐ แห่งทั่วประเทศ และจากการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ๑๒ ครั้งร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณสุขของ อปท. คณะนักวิจัยได้สอบถามถึงความพึงพอใจของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับบริการของ อปท. การบริหารจัดการ ความโปร่งใส และสอบถามถึงมุมมองเกี่ยวกับคุณภาพหรือความคุ้มค่าของบริการสาธารณสุขที่ได้รับจาก อปท. จำนวน ๑๑๐ แห่งจาก ๗๓ จังหวัดทั่วประเทศ (ดำเนินการระหว่างเดือนมิถุนายน - ตุลาคม ๒๕๕๖) ผลการสำรวจพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีมุมมองทางบวกเกี่ยวกับบริการสาธารณสุขและ/หรือการบริหารจัดการของ อปท. ดังนี้

- (๑) ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจต่อบริการสาธารณสุขต่างๆ ที่ อปท. จัดให้ในช่วง ๕-๑๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับบริการเดิมที่เคยได้รับจากส่วนราชการภูมิภาค ซึ่งสรุปผลโดยย่อแสดงเป็นค่าร้อยละของประชาชนที่พึงพอใจหรือพึงพอใจอย่างมากต่อบริการที่ได้รับจาก อปท. ดังนี้
 - ด้านการศึกษา ร้อยละ ๖๓.๐
 - ด้านสาธารณสุข ร้อยละ ๖๘.๔
 - ด้านสิ่งแวดล้อม ร้อยละ ๖๑.๖
 - ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟทาง แหล่งน้ำ ฯลฯ) ร้อยละ ๖๒.๙ - ๖๙.๔
- (๒) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๖๖.๘ มองว่า อปท. แก้ไขปัญหาของประชาชนได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

- (๓) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๗๑.๓ เห็นว่า อปท. ให้ความใส่ใจและทำงานแบบปรึกษาหารือกับประชาชนและภาคส่วนต่างๆ
- (๔) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๖๕.๘ ต้องการงานมีส่วนร่วมกับ อปท. เพราะเห็นว่า อปท. ตั้งใจทำงานจริงเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน
- (๕) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๕๙.๐ เห็นว่า ควรให้การสนับสนุนแก่ อปท. ต่อไปด้วยการจ่ายภาษีอากรให้ เพราะ อปท. ทำงานคุ้มค่าเงินภาษีอากรของพวกเขา
- (๖) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๗๕.๐ เห็นว่า ไม่ควรยุบเลิก อปท. เพราะ อปท. มีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขา

อย่างไรก็ดี ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๕๙.๔ ยังไม่แน่ใจว่าการส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจชุมชนที่ อปท. ดำเนินการ จะส่งผลให้ระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญมากนัก นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระดับความพึงพอใจของประชาชนในภาพรวมของ อปท. พบว่ากลุ่มตัวอย่างประชาชนในพื้นที่ที่เป็น อปท. ขนาดใหญ่มักได้รับผลการประเมินความพึงพอใจในระดับที่สูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญในทุกๆ ประเภทบริการสาธารณสุขของ อปท. เว้นแต่การประเมินความพึงพอใจด้านการมีส่วนร่วมกับ อปท. ประชาชนในพื้นที่ อปท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลหรือ อบต. จะมีความพึงพอใจในสัดส่วนที่สูงกว่าโดยเฉลี่ย

- (๗) นอกจากบริการสาธารณสุขที่ประชาชนได้รับโดยตรงแล้วนั้น การศึกษาในครั้งนี้ยังพบว่า อปท. ส่วนใหญ่ต่างมีบทบาทสำคัญในการกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่

จำเป็นให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานราก นอกจากนี้ อปท. ขนาดเล็กๆ ดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. ยังมีผลต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจนได้สูงขึ้น ผลการสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนผู้รับบริการจาก อปท. โดยจำแนกเป็นกลุ่มครัวเรือนที่ยากจน (มีรายได้ต่ำกว่า ๑ หมื่นบาทต่อครัวเรือนต่อเดือน) กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง (มีรายได้ราว ๑ - ๓ หมื่นบาทต่อเดือนต่อครัวเรือน) และกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง (มีรายได้มากกว่า ๓ หมื่นบาทต่อเดือนต่อครัวเรือน) ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะยากจน มีความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะที่ได้รับจาก อปท. ในระดับที่สูงกว่าปกติทั่วไป โดยเฉพาะในบริการด้านการศึกษา บริการทางสังคมและสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการรักษาความสงบปลอดภัยในชุมชน ข้อมูลการสำรวจสะท้อนอย่างชัดเจนว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือคนยากจนที่มีความพึงพอใจและ/หรือความไว้วางใจใน อปท. ที่มากกว่าประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูงเป็นเพราะพวกเขาสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นจาก อปท. ได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนการกระจายอำนาจนั่นเอง และด้วยเหตุนี้ อปท. จึงมีบทบาทและศักยภาพที่จะเป็นหุ้นส่วนสำคัญร่วมกับรัฐในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมลงได้

อภิปรายผลการศึกษา: การกระจายอำนาจของไทย ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว?

เมื่อได้นำเสนอเนื้อหาความก้าวหน้าในการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจประเด็นต่างๆ ตามกรอบวิเคราะห์ระบบนโยบายข้างต้น เราสามารถประเมินได้หรือไม่ว่าการกระจายอำนาจของไทยในรอบ ๑๕ ปี ประสบความสำเร็จ? คำตอบก็คือการกระจายอำนาจของไทย “ประสบความสำเร็จระดับปานกลาง” เท่านั้น กล่าวคือการดำเนินนโยบายของรัฐประสบความสำเร็จเพียงแค่ช่วงเวลาเริ่มต้น (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๕๔) จากนั้นอีกราวสองยุคสมัย (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๖) กลับไม่ประสบความสำเร็จแต่ประการใด ส่วนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจ เงิน คน และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสามารถดำเนินการราว กึ่งหนึ่งเมื่อเทียบกับแผนการกระจายอำนาจโดยเฉลี่ยดังที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น เมื่อผนวกกับผลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะของ อปท. และความพึงพอใจของประชาชนที่อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดี โดยภาพรวมจึงสามารถกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจของไทยเราก้าวหน้าเพียงระดับปานกลางนั่นเอง

ทั้งนี้ความสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ที่เกิดขึ้น ทุกภาคส่วนหรือทุกองค์ประกอบของกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจต่างมีส่วนดำเนินการที่เกื้อหนุนให้การกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จดังที่กล่าวแล้ว แต่ในขณะเดียวกัน ในทุกๆ องค์ประกอบหรือทุกภาคส่วนของระบบนโยบายต่างก็มีส่วนรับผิดชอบกับจุดอ่อนหรือความล้มเหลวที่เกิดขึ้นด้วยกันทั้งสิ้น ดังสรุปได้ในตารางที่ ๒๒

ตารางที่ ๒๒ การวิเคราะห์ผลสำเร็จ/ความล้มเหลวในแต่ละองค์ประกอบ
ของระบบนโยบายการกระจายอำนาจของไทย

องค์ประกอบของระบบนโยบาย	ความสำเร็จ/จุดแข็ง/แรงหนุน	ความล้มเหลว/จุดอ่อน/แรงหน่วง
นโยบายกระจายอำนาจ	มีนโยบายที่ชัดเจนในช่วงเริ่มต้น มีกฎหมายและแผนปฏิบัติการที่รองรับแนวปฏิบัติด้านการกระจายอำนาจ	- ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐตามการเปลี่ยนแปลงของฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) - รัฐขาดความตั้งใจจริงที่ต่อเนื่องในการกระจายอำนาจลงสู่ อปท.
การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ	มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนงานกระจายอำนาจหลายหน่วยงาน และมีส่วนราชการที่ตั้งใจส่งเสริม/ผลักดัน การกระจายอำนาจในยุคแรก (พ.ศ.๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)	- เกิด “สภาวะแตกแยก” และ “สภาวะคอคอด” ในการขับเคลื่อนนโยบาย/ขาดเอกภาพในการสร้างความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ - มีการดำเนินการ/ตีความการกระจายอำนาจที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจ
บริบทแวดล้อมของนโยบาย	- กระแสปฏิรูปและการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๔๐ และ พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๕๗ - กระแสการกระจายอำนาจในระดับสากล และการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศ ประชาคมโลก	- ความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายการเมืองในระดับชาติ - ระบบรัฐส่วนกลางที่เข้มแข็งและยังคงต้องการรักษาอำนาจในระบบรวมศูนย์ต่อไป - ทศศคหรือกระแสสังคมในทางลบที่ไม่หนุนเสริมการกระจายอำนาจ-การปกครองท้องถิ่น
ผลผลิตจากการกระจายอำนาจ (๑) ระดับมหภาค	- มีกฎหมาย/แผนงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร กฎหมาย งบประมาณให้แก่ อปท. - มีการถ่ายโอนเกิดขึ้นในด้านภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ อปท. และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอสมควร - มีการดำเนินนโยบาย/มาตรการ/กฎระเบียบที่รองรับการดำเนินงานของ อปท. ในระดับปานกลาง	- การถ่ายโอนภารกิจ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ถ่ายโอนบุคลากร และงบประมาณ ไม่คืบหน้าตามกฎหมายหรือแผนการกระจายอำนาจฉบับ ๑-๒ - หน่วยขับเคลื่อน/หน่วยงานราชการขาดระบบงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจอย่างจริงจัง ขาดระบบงานในการพัฒนามาตรฐานการทำงาน/การพัฒนาศักยภาพให้แก่ อปท. อย่างต่อเนื่อง - มีการสร้างเงื่อนไข กฎระเบียบ การใช้เทคนิคมอบอำนาจตามกฎหมาย หรือประเด็นการตีความทางกฎหมายต่างๆ ทำให้กลายเป็นข้อจำกัดในการกระจายอำนาจ/ความเป็นอิสระของ อปท.
ผลผลิตจากการกระจายอำนาจ (๒) ระดับการจัดบริการสาธารณะของ อปท.	- อปท. ปรับตัวและมีการพัฒนาด้านการบริหารจัดการ บุคคล กฎหมาย งบประมาณ และทำงานแบบมีส่วนร่วมกับประชาชน ฯลฯ - อปท. สามารถให้บริการได้อย่างหลากหลายมากขึ้น รวดเร็ว เข้าถึงสำหรับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส	- การพัฒนาศักยภาพในการทำงานและการบริหารจัดการเกิดขึ้นอย่างจำกัด โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็ก ๆ - อปท. ขาดแรงจูงใจที่จะขยายขอบเขตการให้บริการสาธารณะให้ครอบคลุมและมีความเข้มข้น และขาดแรงกระตุ้นจากภาคประชาชน
ผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ	- ประชาชนส่วนใหญ่สะท้อนว่าได้รับบริการสาธารณะที่รวดเร็วขึ้น มีคุณภาพมากขึ้น และ/หรือเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น - ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับ อปท. ได้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกับ อปท. ขนาดเล็ก ซึ่งประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ อปท.	- ประชาชนส่วนใหญ่ยังเคลือบแคลงสงสัยในด้านความโปร่งใสสุจริตของ อปท. - บริการสาธารณะบางด้านของ อปท. มีขอบเขตการให้บริการที่จำกัด จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ชัดเจนต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน อาทิ การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน ฯลฯ

ที่มา: ประมวลขึ้นโดยผู้เขียน

หากกล่าวในภาพรวมนั้น การดำเนินการที่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนมีอย่างน้อย ๓ ประการดังนี้ **ประการแรก** อปท. ได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษา และสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิมขาดแคลนโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว บริการสาธารณะที่ อปท. จัดให้ประชาชนมีอย่างกว้างขวางและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลให้การสำรวจข้อมูลครัวเรือนกว่า ๑๑,๔๓๐ ครอบครัวพบว่าประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานของ อปท. และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนได้ว่า อปท. ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงให้แก่ประชาชนในชุมชนได้เป็นอย่างดี

ประการที่สอง การศึกษาครั้งนี้พบว่า การกระจายอำนาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนสมัยการกระจายอำนาจ ประชาชนกลุ่มยากจนมีความพึงพอใจในระดับที่สูงมากต่อบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่จัดให้โดย อปท. และสามารถช่วยให้คุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มยากจนดีขึ้น (improved quality of life) เข้าถึงบริการได้สะดวกมากขึ้น (more accessibility) และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ/หรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันลง และผลสำเร็จ

ประการที่สาม คือมีการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมา

ได้ตลอดระยะเวลา ๑๕ ปีที่ผ่านมา มีการรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบอื่นๆ มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจ มีแผนงาน งบประมาณ และระบบปฏิบัติการต่างๆ รองรับอย่างชัดเจน ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. มีสถานภาพและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นในสังคมไทย

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมายังมีการดำเนินการที่ไม่ประสบผลสำเร็จอีกหลายประการ ซึ่งข้อจำกัดที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนก็คือการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณลงสู่ท้องถิ่น ซึ่งหยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้ อปท. มีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเองในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่ อปท. ไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากขาดอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินการอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้การวิเคราะห์ของคณะนักวิจัยพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจของไทยไม่สามารถดำเนินไปได้ก้าวหน้ามากเท่าที่ควรมีหลายประการคือ **ประการแรก** นโยบายการกระจายอำนาจในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่บริหารประเทศ เช่น ในช่วงปี ๒๕๔๐-๒๕๔๓ มีความชัดเจน เข้มแข็ง กระตือรือร้น แต่รัฐบาลหลังจากนั้นกลับใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนถึงปี ๒๕๔๙ รัฐบาลหลังปี ๒๕๔๙ ก็เริ่มขาดเสถียรภาพ และไม่มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ปล่อยให้การกระจายอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำและนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สอง วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาดข้อเท็จจริงจากการศึกษาพบว่าภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปให้อปท. ระดับล่างสุด คือเทศบาลและอบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ ๗๐ ของเทศบาลและ อบต. มีขนาดเล็ก มีขีดความสามารถจำกัด และมีบุคลากรถ่ายโอนลงไปจำนวนน้อย อปท. เหล่านี้จึงไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้ทั้งหมด ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของ อปท. ให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้เต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร รายได้ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างแท้จริง แต่กลับปล่อยให้ อปท. ตัดสินใจเองว่าจะรับหรือไม่รับภารกิจใดไปดำเนินการ ซึ่งสภาวะดังกล่าวนี้ไม่ควรจะเกิดขึ้น และเป็นเรื่องที่รัฐบาลและส่วนราชการควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่งคือ การใช้กลไกตลาดในการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจ (voluntary basis) ทั้งนี้ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีสภาพบังคับ ไม่มีการผลักดันหรือการลงโทษอย่างจริงจัง และไม่มีการกำหนดมาตรการจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่ได้ผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่ เนื่องจาก อปท. ขาดอำนาจและมิได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้ตามกฎหมายนั่นเอง

บทเรียนสำหรับการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคต

๑. ประเทศไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยครั้งนี้ยืนยันว่าการกระจายอำนาจในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา เป็นทิศทางที่ถูกต้อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถจำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่ามี ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงมากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้จริงๆ

๒. ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่ ให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลและ อบต.ขนาดเล็ก) มีหน้าที่จัดบริการพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภท ที่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจริงๆ เท่านั้น และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้อปท. ระดับบน (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) เป็นผู้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่างๆ ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการดูแลประชาชน

๓. ยุติกลไกตลาดการกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ” และนำมาตราการเชิงบังคับและกำกับดูแลลงโทษ และจูงใจ มาใช้ในการบริหารระบบการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนไปดำเนินการอย่างจริงจัง

(โดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย)

๔. ปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน ให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพ มีความเป็นอิสระจากการเมือง และมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง

๕. ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น” เช่น มาตรการจำกัดรายจ่ายบุคลากรที่ไม่เกินร้อยละ ๔๐ ตลอดจนถึงการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระของ อปท. ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เป็นต้น

๖. ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น ปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ โดยบูรรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค”) และ อบจ. เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เงินงบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น” ในระดับจังหวัด และให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

ในขณะเดียวกัน ก็ควรกำหนดให้มี อปท. รูปแบบพิเศษที่มีความรับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และเมืองที่มีหน้าที่เฉพาะอื่นๆ เช่น เมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดหนึ่งๆ ได้อีกด้วย เพื่อให้สามารถจัดการตนเองและแก้ไขปัญหาเฉพาะตามแต่สภาพบริบทพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้น

ในการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากภาคส่วนต่างๆ ขนานใหญ่เนื่องจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก ในกรณีนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบสนับสนุนเพื่อให้การกระจายอำนาจในระดับจังหวัดประสบผลสำเร็จ ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการ เปรียบเทียบก่อนและหลังและเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ในแง่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนและคณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาครั้งนี้ ขอขอบคุณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัย สำหรับรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์สามารถติดต่อขอรับไฟล์เอกสารได้จากผู้เขียน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๔๒. **รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ). ๒๕๕๔. **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. ๒๕๔๕. “การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล,” ใน **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**, เอกสารการประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๓๔๙-๓๖๙.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). ๒๕๕๓. **การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ ๑ - ๔**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. ๒๕๔๖. **การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. ๒๕๕๕. **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๒. **รายงานติดตามผลการศึกษาคำก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ธันวาคม)
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ). ๒๕๔๖. **การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคลากร สำนักงาน ก.พ. ๒๕๔๖. **รายงานการศึกษา การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การติดตามประเมินผลการถ่ายโอนบุคลากรระยะที่ ๑ และยุทธศาสตร์การสร้างระบบการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ

- Easton, David. 1957. An approach to the analysis of political systems. *World Politics*. 9 (03): 383-400.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mutebi, A.M. 2004. Recentralizing while Decentralization: Central-Local Relations and “CEO” Governors in Thailand. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*. 26:1

Nelson, M.H. 2000 **Local Government Reform in Thailand: With Some Comparative Perspective**. Nonthaburi, Center for the Study of Thai Politics and Democracy. King Prajadhipok's Institute.

Shah, Anwar and Sana Shah. 2006. “**The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments**”, in: Shah, A. (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, DC: World Bank, 1–46.

Suwanmala, Charas, and Weist Dana. 2009. **Thailand’s Decentralization: Progress and Prospects**. in Ichimura S. and Bahl R. Editors. *Decentralization Policies in Asian Development*. London: World Scientific.

กฎหมายที่สำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๑