



การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของ
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด



คุณวินชัย อู๋ย่างกูร เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2562



DECISION MAKING ON BUDGETING ALLOCATION FOR AREA BASED
DEVELOPMENT OF CHIEF EXECUTIVES OF THE PROVINCIAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION



BY
WINCHAI UYANGKUL

A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN PUBLIC ADMINISTRATION
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2019

คู่มือนิพนธ์เรื่อง

การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของ
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดย

วินชัย อู๋ยางกูร

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2562

ศ.(พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์
ประธานกรรมการ

รศ.ดร.นิติ รัตนปริชาเวช
กรรมการ

ศ.ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ
กรรมการ

ดร.เจดิมพร เย็นเยือก
กรรมการ

รศ.ดร.จุมพล หนิมพานิช
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรวรรณี ศุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

3 มีนาคม 2563

Dissertation entitled

DECISION MAKING ON BUDGETING ALLOCATION FOR AREA BASED
DEVELOPMENT OF CHIEF EXECUTIVES OF THE PROVINCIAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

by

WINCHAI UYANGKUL

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration

Rangsit University

Academic Year 2019

Prof. Anek Laothamatas, Ph.D.
Examination Committee Chairperson

Assoc. Prof. Niti Rattanaprichavej, D.P.A.
Member

Prof. Tin Prachyapruit, Ph.D.
Member

Chalermpon yenyuak, D.P.A.
Member

Assoc. Prof. Jumpol Nimpanich, Ph.D.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plт.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

March 3, 2020

กิตติกรรมประกาศ

ดุุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะบุคคลที่สำคัญ คือ ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่คอยให้กำลังใจและถ่ายทอดประสบการณ์ในการคิดและการเขียนดุุษฎีนิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.สมบุญ สุขสำราญ ที่ได้ให้คำแนะนำและสนับสนุนให้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในเรื่องนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล นิมพานิช อาจารย์ที่ปรึกษาดุุษฎีนิพนธ์ ที่ได้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาวิจัย ให้คำแนะนำทั้งในเรื่องเอกสาร การวิจัย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด และดร.เฉลิมพร เย็นเยือก ที่ได้คำปรึกษา และประสานงานในเรื่องต่าง ๆ ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ ที่ได้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในเชิงวิชาการ และคำแนะนำของ พลอากาศตรีหญิง ดร.จิราพร ศรีศิลป์ ซึ่งทำให้การเขียนดุุษฎีนิพนธ์มีความสมบูรณ์ในเนื้อหาสาระมากขึ้น ใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ประธานกรรมการและกรรมการร่วมสอบดุุษฎีนิพนธ์ทุกท่านที่กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ทำให้ดุุษฎีนิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ขอขอบพระคุณทุก ๆ ท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และเสียสละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์เชิงลึก เป็นผลให้ผู้วิจัยได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจนตามสภาพความเป็นจริง

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกอย่างดียิ่ง

วินชัย อูยางกูร

ผู้วิจัย

5907452 : วินชัย อูยางกูร
 ชื่อคุณูปนิพนธ์ : การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายก
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 หลักสูตร : ปรัชญาคุณภิวัตน์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ดร.จุมพล นิมิพานิช

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. 2550-2560 โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์และใช้การวิเคราะห์เนื้อหาประกอบการอธิบาย

ผลการวิจัยพบว่า มีปัจจัยจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้ว่าจะกำหนดเป้าหมาย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ แต่มีองค์ประกอบอื่นที่เป็นปัจจัยแทรกซ้อน ประกอบด้วย มิติด้านการบริหาร การปกครอง ได้แก่ การปกครองและการกระจายอำนาจของไทยในอดีต พื้นที่ ทับซ้อน อำนาจ หน้าที่ รายได้ กฎหมายและปัญหาในการตีความ ความไม่ต่อเนื่องในพัฒนาการ ของการกระจายอำนาจ และนโยบายของรัฐบาล และมิติด้านการเมือง ได้แก่ การต่อรอง ผลประโยชน์ของการจัดสรรงบประมาณ ความสัมพันธ์ส่วนตวระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับ นักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองระดับชาติ และประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนได้เสีย ถือเป็นปัจจัยที่มี ส่วนสำคัญกับการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผลวิจัย ดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะ ดังนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ การผนึกกำลังของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด การปรับเปลี่ยนภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การพัฒนาบุคลากรและประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดยุทธศาสตร์ การสนับสนุนการศึกษาวิจัย การออกกฎหมายต่าง ๆ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ได้แก่ การออกระเบียบเป็นแนวปฏิบัติงาน การยึด หลักพื้นฐานของความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ได้แก่ การปรับ โครงสร้างของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

(วิทยานิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 167 หน้า)

คำสำคัญ: การตัดสินใจ, การจัดสรรงบประมาณ

5907452 : Winchai Uyangkul
 Dissertation Title : Decision Making on Budgeting Allocation for Area Based
 Development of Chief Executives of the Provincial
 Administrative Organization
 Program : Doctor of Philosophy in Public Administration
 Dissertation Advisor : Assoc. Prof. Jumpol Nimpanich, Ph.D.

Abstract

The objectives of this research were to study decisions on budget allocation for area-based development and public benefits made by chief executives of provincial administrative organizations during 2007-2017. The methodology included interviews and content analysis.

The study found that the decisions made by the chief executives to allocate budgets for area development were affected by a number of factors. Although budget management was meant for public benefits, it was affected by administrative factors, e.g. Thai administrative structure and decentralization in the past, overlapped areas, responsibilities and authority, income, laws and problems of legal interpretation, discontinuity in the development of decentralization and government policies, and political factors including negotiating on the benefits of allocated budget, personal relationships between local politicians and national politicians or political groups, people in areas as stakeholders. Those factors were found to play important roles in the chief executives' decision-making. The research proposed policy, operational, and academic recommendations. In terms of policy, there should be synergy among local administrative organizations, reform of provincial administrative organizations' missions, personnel and local people development, strategy formulation, research support, and legislation. Operational recommendations included notification of operational regulations and encouragement of work practice on the principle of independence as required by the national constitution. Finally, the academic recommendation was the restructuring of the administration of local government organizations.

(Total 167 pages)

Keywords: Decision-making, Budget Allocation

Student's Signature Dissertation Advisor's Signature

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| กิตติกรรมประกาศ | ก |
| บทคัดย่อภาษาไทย | ข |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | ค |
| สารบัญ | ง |
| สารบัญตาราง | ช |
| สารบัญรูป | ซ |
| บทที่ 1 | |
| บทนำ | 1 |
| 1.1 ที่มา | 1 |
| 1.2 ความสำคัญของปัญหา | 2 |
| 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย | 7 |
| 1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัยและสมมติฐาน | 8 |
| 1.5 ขอบเขตการวิจัย | 9 |
| 1.6 แนวทางการวิจัย | 10 |
| 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ | 10 |
| 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 12 |
| 1.9 การนำเสนอเรื่อง | 12 |
| บทที่ 2 | |
| กรอบแนวคิดและทฤษฎี | 14 |
| 2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) | 14 |
| 2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนและการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน | 20 |
| 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ | 27 |
| 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) | 36 |
| 2.5 แนวคิดภาวะผู้นำสมัยใหม่ | 44 |
| 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 59 |

สารบัญ (ต่อ)

| | | หน้า |
|---------|--|------|
| บทที่ 3 | บริบทที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด | 63 |
| | 3.1 บริบทด้านการบริหาร การปกครอง | 63 |
| | 3.2 บริบทด้านการเมือง | 92 |
| บทที่ 4 | กระบวนการวางแผนและการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ช่วงปี พ.ศ. 2550-2560 | 99 |
| | 4.1 กระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น | 101 |
| | 4.2 กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด | 106 |
| | 4.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System: SPBBS) | 108 |
| | 4.4 แนวคิดและปัญหาในการตัดสินใจของนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ | 112 |
| บทที่ 5 | ปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจ ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด | 119 |
| | 5.1 ปัจจัยที่สนับสนุน | 120 |
| | 5.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค | 123 |
| | 5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา | 130 |
| บทที่ 6 | สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ | 134 |
| | 6.1 สรุปผลการวิจัย | 135 |
| | 6.2 อภิปรายผลการวิจัย | 141 |
| | 6.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัย | 145 |
| | 6.4 บทสรุป | 151 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|---|------|
| บรรณานุกรม | 153 |
| ภาคผนวก | |
| ภาคผนวก ก คำถามในการวิจัย | 160 |
| ภาคผนวก ข หนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูล | 162 |
| ประวัติผู้วิจัย | 167 |



สารบัญตาราง

| ตารางที่ | หน้า | |
|----------|---|----|
| 1.1 | ข้อมูลกล่าวหาการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ อบต. | 3 |
| 3.1 | อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำตามกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายเฉพาะ | 75 |
| 3.2 | อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 | 77 |
| 3.3 | รายได้ของท้องถิ่น | 86 |



สารบัญรูป

| รูปที่ | | หน้า |
|--------|---|------|
| 1.1 | สภาพปัญหาที่มาจากการคอร์รัปชันในท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น | 4 |
| 1.2 | กระบวนการตัดสินใจของนายก อบจ. | 8 |
| 2.1 | วิวัฒนาการของหลักการปกครองประเทศ | 15 |
| 2.2 | รูปแบบหรือระดับการกระจายอำนาจ | 17 |
| 2.3 | กระบวนการตัดสินใจที่ยืดหลักเหตุผล (Economic or Rational Comprehensive Decision Making Model) | 33 |
| 2.4 | แผนภูมิ กระบวนการงบประมาณ | 43 |
| 2.5 | แผนภูมิ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ | 44 |
| 2.6 | The Managerial Grid | 51 |
| 2.7 | ตัวแบบผู้นำตามแนวทางการศึกษาหนทางและเป้าหมายของ House | 55 |
| 3.1 | โครงสร้างรายได้ของอปท. | 85 |
| 3.2 | กราฟแสดงสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น | 87 |
| 3.3 | บริบทที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของนายก อบจ. | 98 |
| 4.1 | แผนภูมิ แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น | 101 |
| 4.2 | แผนภูมิ ความสัมพันธ์แผนพัฒนาท้องถิ่น และงบประมาณรายจ่ายประจำปี | 103 |
| 4.3 | ขั้นตอนการจัดทำแผนและการอนุมัติแผน | 105 |
| 4.4 | กระบวนการจัดทำงบประมาณ | 107 |
| 4.5 | แสดงระบบงบประมาณของประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลา | 109 |
| 6.1 | กระบวนการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณ | 144 |

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2553 (คณะกรรมการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561) บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยใช้แนวคิดการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจเป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามลำดับ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการโดยใช้หลักการรวมอำนาจ ประกอบด้วยส่วนราชการ ดังนี้ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง หนึ่ง สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลาง ได้แบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ส่วนราชการสองระดับ ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542) และ (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน

3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. จึงกล่าวได้ว่า ทำให้ประเทศไทยมีพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้น นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 285 บัญญัติว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทำให้ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง มากกว่าที่ผ่านมาในอดีตภายใต้รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร)

1.2 ความสำคัญของปัญหา

การศึกษาวิจัยการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสำคัญสืบเนื่องจากว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับ จังหวัดได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของตนเองโดยการเข้าไป มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังได้แยก อำนาจและหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเป็นการแยกส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น อธิบายเป็นนัยได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งดูแลพื้นที่ในเขตจังหวัด เดิมฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้เปลี่ยนมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปทำหน้าที่ผู้กำกับดูแล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบในระดับจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จนถึงปัจจุบันก็ยังมีกระแสเรียกร้องการกระจาย อำนาจโดยเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดขึ้นมาโดยตลอด แต่ในทางตรงกันข้าม นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากเลือกตั้งทั้งจังหวัดกลับไม่ค่อยมีการหยิบยกมาถกเถียง มากนักในแง่ของการกระจายอำนาจ แต่มักปรากฏปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายที่ถูกนำเสนอและ วิพากษ์วิจารณ์ทั้งที่เป็นปัญหา อุปสรรค และปัญหาในเชิงลบเช่นเดียวกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ดังเช่น

1.2.1 ปัญหาการทุจริต เช่น กรณีข่าว อบจ.ทั่วประเทศฮั้วเอกชนทุจริตซื้อตำราห่วยแจกโรงเรียน ซึ่งกองบรรณาธิการ นสพ.มติชนได้รับรางวัลยอดเยี่ยม รางวัล “อิศรา อมันตกุล ปี 2551” (ผู้จัดการออนไลน์, 2552) ป.ป.ท. บั๊สบอบ อบจ.สกลฯ ปมทุจริตสร้างท้องฟ้าจำลอง 39 ล. (สำนักข่าวอิศรา, 2560) เป็นต้น ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้รวบรวมไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2552 ณ วันที่ 14 มกราคม 2552 พบว่ามีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของ อบปท. กระทำการทุจริตรวมทั้งสิ้น 7,452 เรื่อง

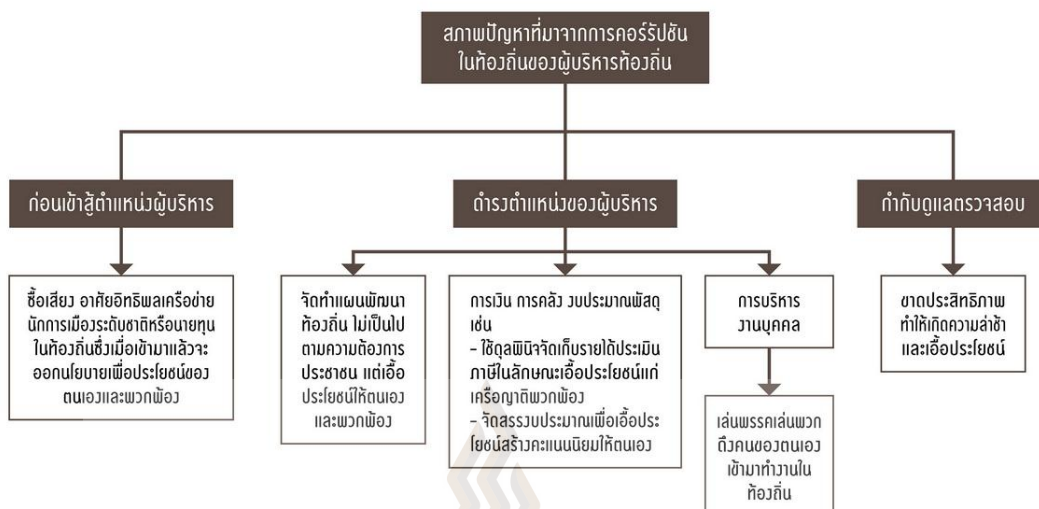
ตารางที่ 1.1 ข้อมูลกล่าวหาการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ อบปท.

| ที่ | อบปท. | จำนวน(แห่ง) | จำนวนเรื่อง | สัดส่วน |
|-----|------------|-------------|-------------|---------|
| 1 | อบต. | 5,765 | 4,321 | 1: 0.75 |
| 2 | เทศบาล | 2,010 | 2,324 | 1: 1.16 |
| 3 | อบจ. | 76 | 424 | 1: 5.58 |
| 4 | กทม. | 1 | 369 | 1: 369 |
| 5 | เมืองพัทยา | 1 | 14 | 1: 14 |
| | | 7,853 | 7,452 | |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย, 2552

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 76 แห่ง แต่เรื่องที่ถูกกล่าวหาโรงเรียนจำนวน 424 เรื่อง ซึ่งเป็นสัดส่วนจำนวนมากเมื่อเทียบกับของท้องถิ่นอื่น

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ได้สรุปสภาพปัญหาและสาเหตุการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย โดยมุ่งไปที่การกระทำของผู้มีอำนาจ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ระหว่างดำรงตำแหน่ง และการกำกับดูแลตรวจสอบ สรุปดังตารางด้านล่าง



ที่มา : สรุปรายงาน http://www.isranews.org/isranews-scoop/item/38484-nacc_1154_02.html



รูปที่ 1.1 สภาพปัญหาที่มาจากการคอร์รัปชันในท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น

ที่มา : สำนักข่าวอิศรา, 2558

1.2.2 ปัญหาความทับซ้อนในพื้นที่ อำนาจหน้าที่ ขบประมาณ ภาษี ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงพื้นที่ทับซ้อนระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วันที่ 1 ธันวาคม 2560 ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 7,852 แห่ง แยกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,333 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) 2 แห่ง กล่าวได้ว่าพื้นที่ของประเทศไทยทั้งหมดครอบคลุมด้วยพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ เพราะในพื้นที่ของประเทศไทยยกเว้นเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครแล้ว ถ้าไม่ใช่พื้นที่ของเทศบาลก็จะเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระดับบน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือเขตจังหวัด จึงทำให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีอยู่ในเขตจังหวัดไปด้วย

พื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พื้นที่ปฏิบัติงานของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในระดับพื้นที่ รวมถึงอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อื่นได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน เพราะจังหวัดเป็นจุดศูนย์รวมของการปฏิบัติงานของหน่วยงานบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามส่วน ดังนั้นการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดจึงมีความซับซ้อนหลากหลายมิติ ทั้งในเรื่องของพื้นที่ปฏิบัติงาน อำนาจ หน้าที่ของหน่วยงาน และความหลากหลายรูปแบบของการปกครอง ทำให้ประชาชนสับสน ไม่อาจจะจำแนกความแตกต่างระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกตัวอย่างเช่น ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้จังหวัดยังมีหน่วยงานส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของกรมในส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา เช่น หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็มีส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากนี้ยังมีหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ ศาล อัยการ สถาบันอุดมศึกษา มาตั้งสำนักงานปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดอีกเป็นจำนวนมากซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต้องปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ คำสั่ง ขออนุมัติ ขอความเห็นชอบจากส่วนกลางเป็นหลัก นอกจากนี้พื้นที่ซ้ำซ้อนกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้ว กลุ่มประชากรเป้าหมายก็เป็นคนในพื้นที่เดียวกัน และภารกิจที่รับผิดชอบก็ไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายงบประมาณในภารกิจดังกล่าว รวมถึงการจ้างบุคลากรเพื่อมาปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกัน นับว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นยังทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่เข้าใจในเนื้อหาของระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย รวมทั้งความสำคัญของแนวคิดการรวมอำนาจ มอบอำนาจ กระจายอำนาจ

1.2.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดแผนประสานการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมีอำนาจและหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่มีความสามารถที่จะทำได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 บัญญัติรวมถึงการให้สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นกับการแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้มีการประสานงาน แต่โดยข้อเท็จจริงจะปรากฏปัญหาในเชิงปฏิบัติมากมาย กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถึงแม้ว่าจะนำกฎหมาย ระเบียบเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ก็ยังเป็นเพียงนำมาอ้างอิงเพื่อให้เกิดความชอบธรรมเท่านั้น โดยข้อเท็จจริงส่วนใหญ่มักขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหลัก ถึงแม้ว่าจะมีการจัดเวทีประชาคม แต่ประชาชนไม่สามารถแสดงความต้องการหรือปัญหาที่ต้องการแก้ไขได้อย่างชัดเจน งบประมาณที่จัดสรรลงไปพัฒนาในพื้นที่ก็ด้วยเหตุผลจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล/เฉพาะกลุ่มบุคคลมากกว่าการพิจารณาลำดับความจำเป็นในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การจัดสรรงบประมาณมักเน้นไปที่ผลประโยชน์ร่วมกัน หรือพื้นที่ที่มีประชาชนเป็นฐานเสียง และการพิจารณาจัดทำโครงการขึ้นอยู่กับปัญหาที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบไปดำเนินการ จึงทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา (นันทน์ภัส วงษ์พาณิชอักษร, 2558, น. 98-99)

1.2.4 ปัญหาทางการเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทรัพยากรมากทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุ รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมเขตพื้นที่จังหวัด ทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างกว้างขวางโดยการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งสามารถสร้างฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี ทำให้การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงสมาชิกสภาจังหวัดจึงหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่ที่จะต้องมีการแข่งขันทางการเมืองอย่างรุนแรง พรรคการเมือง หรือนักการเมืองระดับชาติต้องการที่จะวางรากฐานอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งโดยการส่งคนเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด การดึงตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพวก นอกจากนี้ การพึ่งพานักการเมืองระดับชาติซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับฝ่ายรัฐบาลในกรณีสนับสนุนงบประมาณ หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานซึ่งจำเป็นต้องอาศัยอำนาจจากส่วนกลาง ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่จะมีปฏิสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ หรือเป็นเครือข่ายกับนักการเมือง หรือพรรคการเมืองระดับชาติ ดังนั้น การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยส่วนใหญ่จึงเป็นไปเพื่อวางรากฐานทางการเมือง หรือการเข้ามาควบคุมดูแลฐานเสียงสำหรับการเลือกตั้งไม่เพียงแต่ระดับท้องถิ่นแต่ยังรวมไปถึงการเลือกตั้ง ส.ส. และส.ว. ในเชิงปฏิบัติจึงพบว่างบประมาณที่จัดสรรในการพัฒนาพื้นที่ในหลายแห่งมักจะสนับสนุนนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เป็นพรรคพวกเดียวกัน หรือสนับสนุนพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่ตนเองสนับสนุน หรือพื้นที่ที่ตนเองได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรืออาจจะจัดสรร

ลงไปโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กลุ่มประชาชนหันมาสนับสนุน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557, น. 59-63)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงน่าสนใจว่า การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างไรถึงและเป็นธรรมหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรในเชิงปฏิบัติได้ตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม หรือผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมือง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนมีความพร้อมและเหมาะสมที่จะเป็นองค์กรการกระจายอำนาจระดับจังหวัดมากน้อยเพียงใด การศึกษาวิจัยนี้จะชี้ให้เห็นถึงการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงของการกระจายอำนาจในระดับจังหวัด

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยเรื่องการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มุ่งแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเสริมสร้างความรู้และบทเรียนเกี่ยวกับการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แสวงหาข้อเสนอที่จะนำมาสู่ความสำเร็จของการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การศึกษาในเรื่องนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1.3.1 เพื่อศึกษาบริบทที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนปี พ.ศ.2550

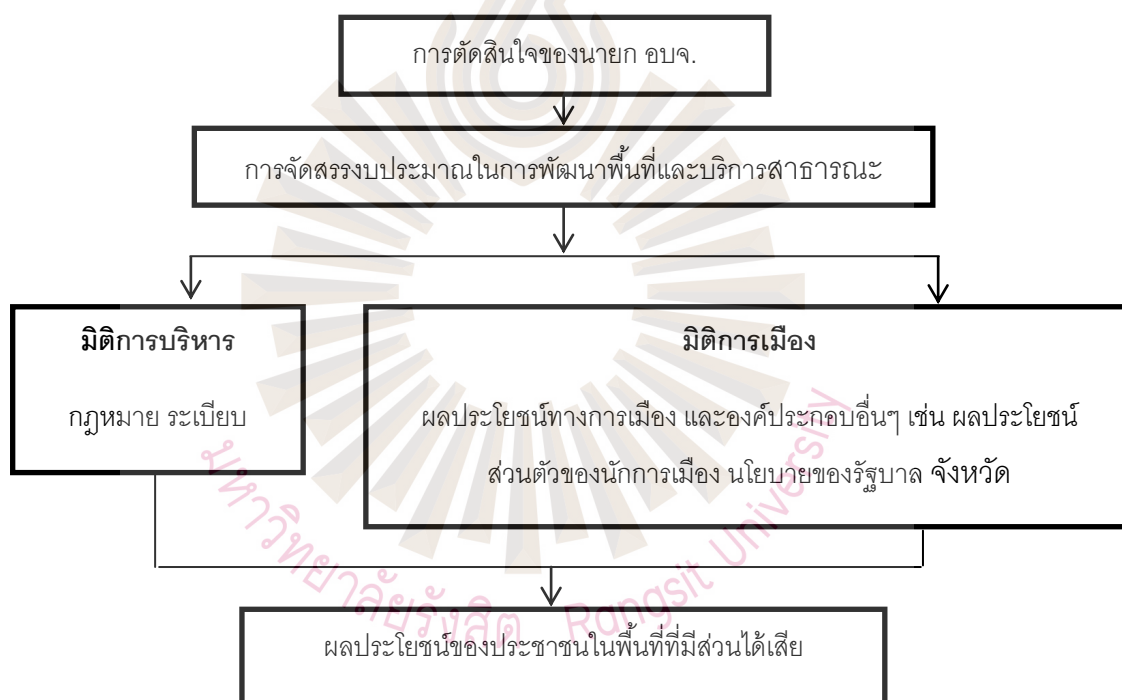
1.3.2 เพื่อศึกษาการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วงปี พ.ศ.2550-2560

1.3.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2550-2560

1.3.4 ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาพื้นที่และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2550-2560

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัยและสมมติฐาน

การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่และองค์ประกอบอื่นที่เป็นปัจจัยแทรกซ้อน



รูปที่ 1.2 กระบวนการตัดสินใจของนายก อบจ.

ที่มา : ผู้วิจัย

1.5 ขอบเขตการวิจัย

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ เป็นการศึกษาข้อมูลในเชิงพื้นที่ โดยใช้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคกลางจำนวนสามแห่ง เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ อบจ.ชลบุรี อบจ.นนทบุรี และ อบจ.ปทุมธานี ส่วนเหตุผลในการเลือก อบจ.ทั้งสามแห่ง เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามแห่งมีความคล้ายคลึงกันคือ อยู่ในพื้นที่ที่มีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ โดย

อบจ.ชลบุรี มีพื้นที่ที่เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมาก เป็นพื้นที่ลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม การขนส่งทางทะเล การประกอบธุรกิจการค้า มีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่ได้รับความนิยมจากทั่วโลก นอกจากนี้ยังมีการทำเกษตรกรรมในหลายพื้นที่ ฯลฯ

อบจ.นนทบุรี มีพื้นที่ติดกรุงเทพมหานคร อยู่บริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ราษฎรประกอบอาชีพทำการเกษตรมีผลผลิตที่มีชื่อเสียงโดยเฉพาะผลไม้ ปัจจุบันพื้นที่ได้รับการพัฒนาด้านอาคารที่อยู่อาศัย หมู่บ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม โรงงานอุตสาหกรรม และสถานประกอบการทางธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประชากรหลังไหลเข้ามาอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น

อบจ.ปทุมธานี มีพื้นที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร การคมนาคมเป็นเส้นทางหลักผ่านไปสู่อุทยานออกเฉียงเหนือ เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทย ผลิตภัณฑ์มวลรวมเกือบบร้อยละ 70 ของจังหวัดมาจากภาคอุตสาหกรรม มีตลาดการเกษตรขนาดใหญ่ นอกจากนี้มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนหลายแห่ง

นอกจากนี้หน่วยงานทั้งสามแห่งมีรายได้มากพอในการบริหารจัดการงานในท้องถิ่นเป็นอย่างดี และการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งมีระยะเวลายาวนานพอสมควร

1.5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา การศึกษาปรากฏการณ์ในช่วงปี พ.ศ.2550-2560

1.6 แนวทางการวิจัย

ในการตอบวัตถุประสงค์ สมมติฐานในการวิจัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยออกแบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยเน้นการศึกษาและนำเสนอแบบกรณีศึกษา (Case Study Method) โดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documents) ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ การใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) กับกลุ่มผู้ใช้ข้อมูลหลัก (Key-Informants) เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจการตัดสินใจการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกลุ่มผู้ใช้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่ง ดังนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือรองนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการที่รับผิดชอบด้านแผนงาน งบประมาณ การคลัง ช่าง ฯลฯ โดยมีประสบการณ์ทำงานมาไม่น้อยกว่า 2 ปี นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น ซึ่งจะใช้วิธีสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น แต่ใช้วิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (ผู้ให้ข้อมูลประมาณ 30 คน) ซึ่งกลุ่มผู้ใช้ข้อมูลหลักดังกล่าวได้มาโดยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) กลุ่มละ 2-3 คน สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ตัวบท (Textual Analysis) วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

“องค์กร” (Organ) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบัน ซึ่งเป็นส่วนประกอบของหน่วยใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กัน หรือขึ้นต่อกัน ส่วนคำว่า “องค์การ” (Organization) หมายถึง ศูนย์รวมกลุ่มบุคคล หรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีลักษณะเป็นองค์การ ตามความหมายดังกล่าว แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้มีการเรียกหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยใช้คำว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ในฐานะที่เป็นส่วนประกอบย่อยในการปกครองประเทศ ฉะนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็น “องค์การ” ตามหลักวิชาการ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ให้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การตัดสินใจ หมายถึง การเลือกทางเลือกในการปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติ หรือการเลือกการตัดสินใจที่เห็นว่าดีที่สุดจากทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจากทางเลือกหลาย ๆ ทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ

การจัดสรรงบประมาณ

จัดสรร ตามพจนานุกรมไทย หมายถึง แบ่งส่วน หรือปันไว้โดยเฉพาะเจาะจง

งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการประมาณการการบริหารกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน

การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง การแบ่งส่วนตัวเงินตามแผนงานโครงการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วยประมาณการการบริหารกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็น

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ หมายถึง งบลงทุน หรือเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้แบ่งส่วนตามแผนงานโครงการเพื่อการพัฒนาในเขตจังหวัด

งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายงานอื่น ๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

เงินอุดหนุน หมายถึง รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จ่ายเป็นค่าบำรุง หรือเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในเขตจังหวัด

การบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 ทำให้ทราบสถานการณ์และปัญหาของการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.8.2 ทำให้ทราบสถานการณ์ ปัญหาและข้อเท็จจริงของพื้นที่ในการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.8.3 ทำให้สามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บทบาทที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่

1.8.4 ทำให้เกิดการพัฒนาคำความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

1.9 การนำเสนอเรื่อง

บทที่ 1 บทนำ เป็นการกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาที่ทำการศึกษา คำถามในการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา รวมถึงการนำเสนอเรื่องในภาพรวมของการวิจัย

บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ งบประมาณและการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การบริการสาธารณะ ภาวะผู้นำ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การสร้ากรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3 บริบทที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1 การปกครองหัวเมืองกับการกระจายอำนาจของไทย

3.2 พื้นที่ทับซ้อน อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3 กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนา
และบริการสาธารณะ

3.4 ปัญหารายได้-รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.5 ปัจจัยด้านการเมืองกับการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายก
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 4 กระบวนการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ และการตัดสินใจในการจัดสรร
งบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ช่วงปี พ.ศ.2550-2560

บทที่ 5 ปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของ
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2550-2560 และแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการ
ตัดสินใจ

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปภาพรวมโดยการวิเคราะห์ผลของการวิจัยนี้ และ
ข้อเสนอแนะจากการวิจัยและข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป



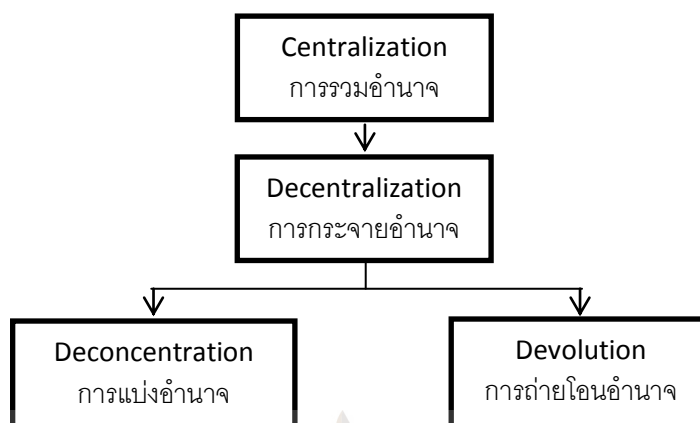
บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎี

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด และทบทวนเอกสารที่เป็นกฎหมายและงานวิจัยโดยรวบรวมประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และนำเสนอผลการวิจัย ซึ่งจะทำให้ผลงานวิจัยมีความสมบูรณ์และชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยสาระสำคัญในการนำเสนอประกอบด้วย แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ได้แก่ แนวคิดกระจายอำนาจ การตัดสินใจงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริการสาธารณะใหม่ และภาวะผู้นำ รวมถึงทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจะทำการสังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การปกครองของรัฐ หรือการจัดระเบียบบริหารราชการประเทศที่นิยมใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในประเทศที่เป็นแบบรัฐรวม มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจ การปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนประเทศที่เป็นรูปแบบรัฐเดี่ยว เช่น ไทย ฯลฯ มักจะจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 ส่วน โดยใช้หลักการ คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)



รูปที่ 2.1 วิวัฒนาการของหลักการปกครองประเทศ

ที่มา : ผู้วิจัย

แนวคิด “การรวมอำนาจ” (Centralization) มี 2 ประเภท คือ ประเภทแรก การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง มีศูนย์รวมอำนาจอธิปไตย หรือมีเอกภาพในการใช้อำนาจรัฐทั้งภายในและภายนอกรัฐโดยสมบูรณ์ และประเภทที่สอง การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน โดยมีการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่รัฐส่วนกลาง (สถาบันพระปกเกล้า, 2560 ก)

แนวคิด “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) เป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง โดย Cheema และ Rondinelli (Cheema and Rondinelli, 2007, pp. 3-4) ได้แบ่งวิวัฒนาการของแนวคิดออกเป็น ดังนี้

ระยะแรก ในช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 – ทศวรรษ 1980 แนวคิดของการกระจายอำนาจมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่ “การแบ่งอำนาจ” (Deconcentration) หรือการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ ซึ่งราชการส่วนกลางจะพิจารณาแบ่ง หรือมอบอำนาจบางส่วนให้แก่ตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่

ระยะที่สอง ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 – ช่วงกลางทศวรรษ 1990 แนวคิดของการกระจายอำนาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางด้านการเมือง ได้มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ระบบตลาดเสรี (Market Liberalization) ดังนั้น หลักการของ

การกระจายอำนาจจึงเน้นไปที่ “การถ่ายโอนอำนาจ” (Devolution) ในการจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้ทรัพยากร ให้แก่ตัวแทนของท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

ระยะที่สาม นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) และสามารถให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้

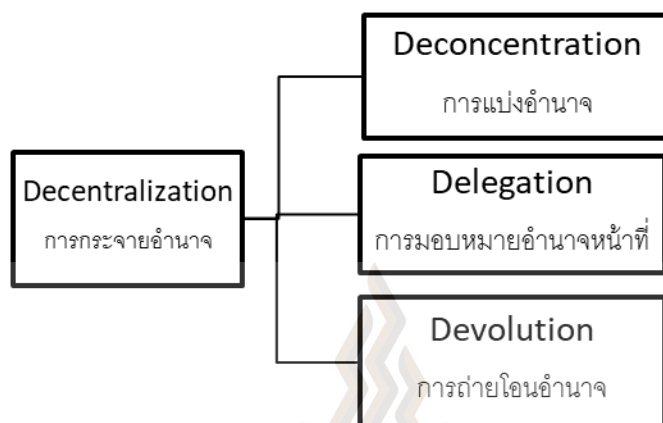
R.A.W. Rhodes และคณะ ได้แบ่งรูปแบบ หรือระดับของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ระดับ เพื่อเป็นการทำความเข้าใจที่ชัดเจนในหลักการกระจายอำนาจ ได้แก่ (Rhodes et al., 2003, p. 4)

ระดับแรก การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การกระจายอำนาจ ในทางการบริหารภายในโครงสร้างของส่วนราชการด้วยตนเอง โดยแบ่งการดำเนินการเป็น 2 รูปแบบย่อย กล่าวคือ รูปแบบแรก เป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการลงสู่หน่วยงาน หรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ (Prefectoral System) เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ภายใต้กรอบและนโยบายของราชการส่วนกลาง ในความเห็นของผู้วิจัยมองว่ารูปแบบนี้จะใกล้เคียงกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนรูปแบบที่สอง เป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการแยกตามภารกิจ (Functional System) หมายถึง การที่แต่ละราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจในการตัดสินใจในภารกิจที่มอบหมายให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการนั้น ๆ ลงไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ โดยไม่ผ่านตัวแทนของรัฐที่ดูแลภาพรวมของพื้นที่ รูปแบบนี้จะใกล้เคียงกับหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ไปตั้งสำนักงานในพื้นที่ของจังหวัดแต่ละ การบริหารงาน หรือการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อส่วนราชการในส่วนกลาง

ระดับที่สอง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารกิจการด้านใดด้านหนึ่ง หรือหลายด้าน โดยมีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีได้เป็นส่วนราชการ อันได้แก่ องค์กรมหาชน หรือองค์กรอิสระต่าง ๆ รวมไปถึงการจัดตั้งบรรษัทของรัฐหรือท้องถิ่น การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน การจ้างเหมาบริการและการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรอาสาสมัคร

ระดับที่สาม การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจ ในทางทางการเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ราชการส่วนกลางไม่สามารถเข้ามาควบคุม หรือ ครอบงำได้โดยตรง



รูปที่ 2.2 รูปแบบหรือระดับการกระจายอำนาจ

ที่มา : ผู้วิจัย

แนวคิด “การแบ่งอำนาจ” (Deconcentration) หรือการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ ประเทศไทยได้มีการนำมาใช้เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยส่วนกลางตั้งกระทรวงใหม่ 12 กระทรวง ส่วนภูมิภาคได้มีการรวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ จัดตั้งเป็นมณฑล มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบ จังหวัด อำเภอ มีข้าหลวงเมืองและนายอำเภอดูแลตามลำดับ ต่อมาได้ยุบมณฑล และเปลี่ยนตำแหน่งข้าหลวงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด (สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น. 2-3)

การแบ่งอำนาจ เป็นความพยายามที่จะแบ่งเบาภาระของภายในระบบราชการของส่วนกลาง และจากส่วนกลางไปให้ส่วนภูมิภาค หรือจากกระทรวง ทบวง กรมไปสู่จังหวัด โดยมีข้อกำหนดในกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เป็นแนวทางในการปฏิบัติ และกำหนดลำดับชั้นอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งหากนอกเหนือจากอำนาจที่ได้รับก็ต้องขออนุมัติที่เหนือกว่าในส่วนกลาง ยกตัวอย่างเช่น อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวิธีการและอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ไว้ว่า

ข้อ 65 การสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างครั้งหนึ่ง นอกจากวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงิน ดังต่อไปนี้

- (1) หัวหน้าส่วนราชการ ไม่เกิน 50,000,000 บาท
- (2) ปลัดกระทรวง เกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท
- (3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เกิน 100,000,000 บาท

ข้อ 66 การสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่ง ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงิน ดังต่อไปนี้

- (1) หัวหน้าส่วนราชการ ไม่เกิน 25,000,000 บาท
- (2) ปลัดกระทรวง เกิน 25,000,000 บาท
- (3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เกิน 50,000,000 บาท

ข้อ 67 การสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ให้หัวหน้าส่วนราชการสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน

คำว่า “หัวหน้าส่วนราชการ” หมายถึง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง และหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ตามข้อ 5)

ส่วนแนวคิด “การถ่ายโอนอำนาจ” (Devolution) ในการจัดทำบริการสาธารณะประเทศไทยได้ริเริ่มแนวคิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะมาก่อนช่วงกลางทศวรรษ 1980 นับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้โปรดเกล้าให้ทดลองเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นครั้งแรกที่แขวงบางปะอิน เมืองกรุงเก่า เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2435 ต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) และในช่วงเวลาเดียวกันได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ (ร.ศ. 116) สุขาภิบาลท่าฉลอม (ร.ศ.124) และได้ขยายกิจการสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ โดยให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ในการดำเนินการของรัชกาลที่ 5 เป็นการปูพื้นฐานให้ประชาชนได้เรียนรู้การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง (สถาบันพระปกเกล้า, 2560) ในช่วงขณะเดียวกันนี้ การพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้มีหลายประเทศลดบทบาทของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนเป็นเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน (Private Sector) ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทน

ช่วงระยะเวลา นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 ซึ่งยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) และสามารถให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ ประเทศไทยก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ คือ เริ่มตั้งแต่การยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจะกล่าวได้ว่าทำให้ประเทศไทยมีพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ ต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา ทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ขอบเขต อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลดบทบาทของส่วนภูมิภาคให้ทำหน้าที่เพียงกำกับดูแล

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2562) ได้รวบรวมข้อสังเกตของนักวิชาการไทยหลายท่าน ในประเด็นของการตีความ คำว่า “Decentralization” ซึ่งหมายถึง “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” โดยโกศิน พลกุล (2528, 4,7) และ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาส (2533,1) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “อำนาจ” หมายถึงอำนาจอะไร โดยเฉพาะการนำมาใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน เพราะคนจำนวนมากยังเข้าใจว่า “อำนาจ” หมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งโดยหลักการแล้วไม่สามารถแบ่งแยกได้ จรัส สุวรรณมาลา (2538, 9-10) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ความหมายดั้งเดิมของ Decentralization มิได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น “Decentralization” จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตย การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้การยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจจึงควรจะเป็นเรื่องของ “การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ (Division) ดังความเห็นของ Samuel Humes IV (1991, p. 3)

ดังนั้น จากข้อคิดเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นจึงอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า ถึงแม้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะก็ตาม แต่ที่มาของตำแหน่งดังกล่าวเป็นเพียงวิธีการเลือกสรรเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางการบริหาร อันเป็นลักษณะเฉพาะ

ของการจัดองค์กรและการปฏิบัติหน้าที่ทางการบริหารงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และแม้จะเป็นผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็ไม่ได้ทำให้สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่แยกตัวเป็นเอกเทศจากการกำกับดูแลของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจอธิปไตยด้านบริหารแต่อย่างใด

2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนและการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน

สภาพการณ์ของการจัดการบริการสาธารณะของไทยทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น โดยภาพรวมเน้นไปที่หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้และประชาชนเป็นผู้รับ อาจกล่าวได้ว่า รัฐส่วนกลางและรัฐส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการแทบทั้งสิ้นทั้งในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และรวมถึงการประเมินผลนโยบายนั้น ๆ โดยยึดกฎระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งถูกวิพากษ์ว่านำวิธีคิดแบบธุรกิจเอกชนมาใช้โดยให้สถานะของประชาชนเป็นเพียง “ลูกค้า” ไม่ได้คำนึงถึงความ เป็นพลเมืองที่จะต้องได้รับสิทธิความคุ้มครองและการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันตาม รัฐธรรมนูญ รัฐมองว่าการกระทำดังกล่าวจะสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สร้างความ เท่าเทียมกันในการรับบริการของประชาชนโดยส่วนรวมในทุกพื้นที่ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, 2562) ต่อมาแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนได้มีการยอมรับและพัฒนาอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยทั้งในด้านการจัดการทรัพยากร หรือการจัดบริการสาธารณะโดยชุมชน แนวคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน (Common-Pool Resource Management) นำเสนอโดย Elinor Ostrom และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) นำเสนอโดย Denhardt and Denhardt

แนวคิดกระแสหลักในช่วงศตวรรษที่ 20 อย่างน้อย 3 แนวคิดที่ต่อต้านการจัดการ ทรัพยากรร่วมของชุมชน (Common-Pool Resource Management) ได้แก่ แนวคิดโศกนาฏกรรม ของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of The Commons) แนวคิดการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของ นักโทษ (The Prisoner's Dilemma Game) และแนวคิดตรรกะของการกระทำร่วม (The Logic of Collective Action) (Ostrom, 1994, pp. 2-6)

1) แนวคิดโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of The Commons) นำเสนอโดย Garrett Hardin (Hardin, 1963, pp. 1243-1248) ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า หากปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปโดยไม่มีใครควบคุมจากรัฐ หรือมีการมอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรนั้นให้แก่เอกชน ทรัพยากรนั้นจะถูกใช้จนหมดสิ้น เพราะไม่มีใครสนใจดูแลรักษา และผู้ใช้แต่ละคนจะพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมนั้นให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เพราะไม่รู้ว่าจะอนาคตข้างหน้าจะมีทรัพยากรนั้นให้ใช้ประโยชน์อีกหรือไม่ แนวคิดนี้นำเสนอโดยตั้งคำถามว่า ทรัพยากรร่วมของชุมชนที่ชาวบ้านต่างก็สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้นั้น รัฐจัดการทรัพยากรร่วมนั้นอย่างไร ในเมื่อชาวบ้านแต่ละคนต่างคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ตนพึงจะได้รับในระยะสั้น โดยไม่คำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันนำไปสู่การกอบโกยจนทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมลง

2) แนวคิดการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของนักโทษ (The Prisoner's Dilemma Game) มองว่า คนอาจตัดสินใจไม่ร่วมมือกัน หากอยู่ภายใต้สถานการณ์ไม่แน่นอน และคิดว่าการแปรพักตร์ไปเข้าข้างฝ่ายตรงข้ามอาจทำให้ตนได้รับประโยชน์มากกว่า ฐานคติของแนวคิดนี้คือ คนทุกคนต่างมีเหตุผลและมุ่งแสวงหาประโยชน์สูงสุด ข้อสรุปของแนวคิดนี้เป็นข้อสรุปแบบเดียวกับ Garrett Hardin แต่ทฤษฎีที่มีเหตุผลของตัวเองนั้น มักจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่มีเหตุผลต่อส่วนรวมบ่อย ๆ

3) แนวคิดตรรกะของการกระทำร่วม (The Logic of Collective Action) เสนอโดย M. Olson ในผลงานชื่อ "The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups" โดย Olson มองว่า การกระทำร่วมทุกครั้งมักจะมีคนแบบ Free Rider คือ คอยชும்อยู่เฉย ๆ ไม่ยอมลงแรงแต่หากการกระทำร่วมดังกล่าวประสบความสำเร็จ พวก Free Rider ก็จะได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับคนอื่น ซึ่ง Olson เสนอทางแก้โดยการให้รางวัลเพื่อจูงใจคนเหล่านี้ให้เข้ามาร่วม

กล่าวโดยสรุป ทั้ง 3 แนวคิดต่างไม่เห็นด้วยที่จะปล่อยให้การจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชน หรือชาวบ้าน เนื่องจากทัศนคติการกอบโกยประโยชน์ได้รับการยอมรับว่าเป็นการกระทำที่มีเหตุผล ชาวบ้านแต่ละคนต่างตักตวงประโยชน์โดยขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เมื่อไม่สามารถจัดการทรัพยากรร่วมภายในชุมชนของตนได้ จึงจำเป็นต้องมีปัจจัยภายนอกเข้ามาจัดการ นั่นคือ "รัฐ" เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลทรัพยากรสาธารณะ และสามารถจัดการด้วยมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งมีความพร้อมด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากร หรือมิฉะนั้นก็ให้เอกชนรับผิดชอบต่อการใช้สัมปทาน ให้เช่า หรือโอนเป็นกรรมสิทธิ์ แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกทั้งสองประการดังกล่าว ภาครัฐไทยได้นำมาใช้โดยกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและ

ป่าอนุรักษ์ เพื่อรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลป่า อีกแนวทางหนึ่งก็ให้สัมปทานพื้นที่ว่างเปล่าแก่ภาคเอกชนเพื่อปลูกสวนป่าเศรษฐกิจแทนการให้ชุมชนเป็นผู้ดูแล

การจัดการทรัพยากรตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้นไม่เพียงแต่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างสมบูรณ์ หรือประชาชนส่วนน้อยที่มีโอกาสเข้าไปร่วมและไม่อาจจะร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อีกทั้งการดำเนินการที่ผ่านมายังปรากฏว่า รัฐมีจุดบกพร่องในการบังคับใช้กติกา บางกรณีเข้มงวดกวัดขั้นคนที่ทำตามกติกา ในขณะที่ไม่สามารถจับและลงโทษคนที่ไม่ทำตามกติกาได้ จึงปรากฏผลความล้มเหลว ดังตัวอย่างเช่น ป่าไม้ในเขตพื้นที่ต่างถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง และการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นบุคคล หรือบริษัทเอกชนได้สิทธิในการใช้ประโยชน์และดูแลรักษา โดยรัฐเชื่อว่า เอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาทรัพยากรร่วมนั้นให้อยู่ในสภาพดี ผลที่ปรากฏในหลายประเทศไม่ได้ช่วยให้การอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ตัวอย่างการปลูกป่าเศรษฐกิจของไทยก็เช่นเดียวกันได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ป่าสามารถทำได้จริงมากน้อยแค่ไหน มีความคุ้มค่าหรือไม่ นอกจากนี้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง มีหน้าซ้ำทำให้เกิดปัญหาช่องว่างในเรื่องความชอบธรรม ความสามารถรับผิดชอบ การตรวจสอบ ภาวะผู้นำและจริยธรรมในการบริหาร การเลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่ม การทุจริตเชิงนโยบาย และความขัดแย้งต่อหลักผลประโยชน์สาธารณะ

Elinor Ostrom นักวิชาการสตรีซึ่งมีผลงานที่ได้รับรางวัลโนเบล สาขาเศรษฐศาสตร์ ในปี 2009 โดยผลงานที่ชื่อว่า “Governing the Commons : The Evolutions for Collective Action” ได้ออกมายืนยันว่า การจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน (Common-pool Resource Management) เป็นเรื่องที่ชาวบ้านสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ และควรถูกบริหารจัดการโดยชุมชน โดย Elinor Ostrom ได้รวบรวมกรณีศึกษาจำนวนมากจากหลายสาขาและสังเคราะห์การศึกษาเหล่านี้ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญของ Elinor Ostrom (Ostrom, 2010, pp. 641-672)

Elinor Ostrom ได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดจาก Game Theory และ Institutionalism Theory นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนของ Elinor Ostrom ยังมีพื้นฐานสำคัญจากแนวคิด “Polycentricity” ซึ่งเป็นผลงานร่วมกันของ Vincent Ostrom, Charles Tiebout และ Robert Warren เมื่อปี 1961 แนวคิดนี้ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดกระแสหลักที่เห็นว่า การจัดการบริการสาธารณะควรดำเนินการโดยภาครัฐ หรือภาคเอกชนที่รวมศูนย์ขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียว

เช่นกัน ต่อมา แนวคิด “Polycentricity” ได้รับการพัฒนาเป็นแนวคิดว่าด้วยการจัดการเครือข่าย (Networked Governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การจัดการภาคีสาธารณะ (New Public Governance) และภาวะการผู้นำแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Leadership) เป็นต้น

“Polycentricity” หมายถึง การจัดการสาธารณะที่มีศูนย์กลางในการตัดสินใจหลายศูนย์ โดยแต่ละศูนย์ต่างก็มีความเป็นอิสระ ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์เป็นเชิงแข่งขัน โดยต้องทำสัญญาและให้ความร่วมมือระหว่างกัน หรือมีความสัมพันธ์กับกลไกของรัฐบาลในการจัดการความขัดแย้งเขตการปกครองต่าง ๆ ที่อยู่ในมหานครต่างทำหน้าที่ในลักษณะที่เชื่อมโยงเข้ากับแบบแผนที่สอดคล้องกันและสามารถทำนายผลได้ถึงพฤติกรรมของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Ostrom, Tiebout and Warren, 1961, p. 831)

องค์การจัดการสาธารณะตามแนวคิด Polycentricity เป็นองค์การขนาดเล็กทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากกว่า ดังนี้

- 1) จะทำให้ผู้ใช้บริการสามารถมีสิทธิต่าง ๆ เช่น มีสิทธิร้องเรียนในกรณีที่ทำให้บริการไม่ดี มีสิทธิลงคะแนนเลือกว่าจะใช้บริการแบบไหนและจะปรับปรุงคุณภาพของบริการได้อย่างไรบ้าง เป็นต้น
- 2) องค์การสาธารณะมีหลายลักษณะ เช่น อาจไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือของภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังสามารถดำเนินการโดยภาคประชาชน องค์การที่ไม่แสวงหากำไรหรือการผลิตร่วมกันระหว่าง 2 ชุมชน เป็นต้น
- 3) ขอบเขตของการจัดบริการสาธารณะอาจไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับเขตการปกครอง เช่น การจัดการน้ำของ 3 ชุมชน ซึ่งต่างใช้น้ำจากคลองเดียวกัน หากปล่อยให้แต่ละชุมชนจัดการน้ำของตนเองอาจทำให้เกิดการแย่งชิงน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด ฉะนั้น ควรให้ 3 ชุมชนร่วมกันจัดการน้ำ อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบของการจัดการสาธารณะมิได้มีรูปแบบเดียวที่ใช้ได้ทุกพื้นที่และทุกเวลา แต่รูปแบบจะมีความหลากหลายและตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ
- 4) การจัดบริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่หลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งมีทั้งการแข่งขันและความร่วมมือ ทั้งนี้ การบริการสาธารณะที่แตกต่างหลากหลายสามารถดำเนินการไปพร้อม ๆ กันได้

5) การบริการสาธารณะไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่เสมอไป แต่ควรจะมีขนาดที่เหมาะสม และสามารถใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้

6) Polycentricity เป็นระบบที่เปิดให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีอำนาจและมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตและให้บริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวนี้หลีกเลี่ยงไม่พ้นการเมือง กล่าวคือ จะต้องมีการลอบบี้ การต่อรอง ความขัดแย้ง และความร่วมมือ แต่จุดแข็งก็คือ การทำให้ประชาชนมีอำนาจและมีส่วนร่วม สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้มากกว่าระบบอื่น

Elinor Ostrom มองว่า ชุมชนในฐานะเป็นสถาบันมีความสามารถจัดการทรัพยากรร่วมให้สำเร็จได้ โดยจะต้องร่วมมือกันกำหนดกติกาและกำกับติดตามให้มีการปฏิบัติตามกติกา ดังนี้ (Ostrom, 2010, p. 653)

1) กำหนดขอบเขตให้ชัดเจน (Boundaries) ว่า ขอบเขตผู้ใช้ประโยชน์ (User Boundaries) ใครเป็นผู้มีสิทธิ์และใครไม่มีสิทธิ์ใช้ประโยชน์ และขอบเขตของการจัดการทรัพยากรร่วม (Resource Boundaries) ที่ชุมชนได้รับอนุญาต

2) ความสอดคล้องของกฎระเบียบต่าง ๆ (Congruence) ได้แก่ ประการแรก ความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence with Local Conditions) คือ กฎระเบียบในการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาทรัพยากรให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและธรรมชาติของชุมชน และประการที่สอง ความสอดคล้องในการใช้ประโยชน์กับการบำรุงรักษา คือ ควรมีการกำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์มากจะต้องแบกรับต้นทุนในการบำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรมากตามสัดส่วน

3) การจัดให้สมาชิกมีส่วนในการตัดสินใจเลือกร่วมกัน (Collective Choice Arrangements) คือ สมาชิกมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดทำและแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วมดังกล่าว

4) การติดตามสอดส่อง (Monitoring) มี 2 ด้าน คือ ประการแรก สอดส่องผู้ใช้ประโยชน์ (Monitoring Users) โดยสอดส่องพฤติกรรมของสมาชิกในการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาเพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และประการที่สอง สอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากร (Monitoring Resource)

5) การลงโทษผู้ละเมิดกฎระเบียบจากเบาไปหาหนัก (Graduated Sanctions) เพื่อยับยั้งมิให้สมาชิกกระทำผิดซ้ำ

6) การจัดการปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanism) ต้องมีกลไกการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ และสอดคล้องกับท้องถิ่น

7) สิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนต้องได้รับการยอมรับจากรัฐ โดยรวมทั้งการบัญญัติกฎระเบียบ การใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษา

8) การเชื่อมโยงกับการประกอบการ หรือวิสาหกิจอื่น ๆ (Nested Enterprises) คือ ชุมชนต้องเชื่อมโยงกับระบบนิเวศน์-สังคมที่ใหญ่กว่า โดยผ่านภาคีเครือข่ายที่มีหลาย ๆ ศูนย์ เพื่อเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านสามารถจัดการตนเองได้

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนในบางกรณีก็เกิดความล้มเหลว แต่ Elinor Ostrom ได้นำผลลัพธ์ต่าง ๆ มาศึกษาว่า อะไรคือปัจจัยที่ทำให้การจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนสำเร็จและดำรงอยู่ได้นาน

เดนฮาร์ทและเดนฮาร์ท (Denhardt, J., and Denhardt, R., 2007) ได้เสนอแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ในหนังสือ The New Public Service: Serving, not Steering เดือนพฤศจิกายน/ธันวาคม ค.ศ.2007 โดยมุ่งเน้นให้นักบริหาร “รับฟัง” มากกว่า “การสั่ง” (to gain by “listening” to public rather than “telling”) และมุ่งเน้น “บริการ” มากกว่า “การชี้นำ” (by “serving” rather than “steering”) โดยนำเสนอว่ารากฐานของแนวคิด NPS ประกอบด้วย 1) ประชาธิปไตยพลเมือง 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม 3) มนุษยนิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ 4) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ และ 5) การบริการสาธารณะแนวใหม่

สาระสำคัญโดยสรุป คือ แนวคิดพลเมืองประชาธิปไตย เป็นแนวคิดเรื่องสิทธิของการเป็นพลเมือง ตัวแบบชุมชนและประชารัฐ เป็นพื้นฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งเน้นความร่วมมือของชุมชนและประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะ หรือการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน แนวคิดมนุษยนิยมองค์การ และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ว่าด้วยพฤติกรรมของมนุษย์ซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วยค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง (ปกกรณ์ ศิริประกอบ, 2558, น. 57)

หลักการสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (Denhardt, J., and Denhardt, R., 2007, pp. 41-43) ประกอบด้วย

- 1) รับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers)
- 2) มุ่งผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest)

- 3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship Over Entrepreneurship)
- 4) คิดเชิงยุทธศาสตร์ ปฏิบัติอย่างประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically)
- 5) ตระหนักถึงความรับผิดชอบ (Recognize that Accountability Isn't Simple)
ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อสังคม รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง
- 6) เน้นให้ภาครัฐยึดแนวทางการบริการมากกว่าการนำ (Serve Rather Than Steer)
- 7) เน้นคุณค่าของคน ไม่ใช่เน้นเพียงแต่การผลิต (Value People, Not Just Productivity)

การบริการสาธารณะแนวใหม่ ตามแนวความคิดของ Denhardt, J., and Denhardt, R. (2007) มีเป้าหมายหลัก คือ ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากการปรึกษาหารือร่วมคิด ร่วมไตร่ตรองจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (Public Deliberation) เน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์ (Think Strategically) โดยการสนับสนุนของภาครัฐที่ปราศจากผลประโยชน์ของตนเอง พวกพ่อ ราชการ นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ และลงมือปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Act Democratically) โดยความร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมียุทธศาสตร์ ขณะเดียวกัน การบริการสาธารณะแนวใหม่ยังให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของสิ่งที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าการตนเองเสียเปรียบ หากมีฝ่ายที่เสียประโยชน์ก็จะต้องหาแนวทางในการชดเชยให้กับฝ่ายที่เสียประโยชน์ หรือฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ บทบาทของภาครัฐเป็นเพียงผู้รับใช้ประชาชน โดยทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ไม่ใช่ผู้กำกับ สั่งการตัดสินใจ และกำหนดลักษณะการบริการสาธารณะเช่นเดิม ดังนั้น ประชาชนจะไม่ใช่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ เพราะฉะนั้น “ลูกค้า” (Customers) อาจหมายถึง คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น การมองประชาชนเป็นลูกค้าแสดงให้เห็นว่า ภาครัฐคือผู้ผลิตสินค้า แต่ในความคิดของการบริการสาธารณะใหม่ เป้าหมายไม่ได้มองเฉพาะ ผลผลิต และควมมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะพลเมือง (Citizens) ซึ่งเป็นผู้ตระหนักรู้เข้ามามีส่วนร่วมที่สำคัญในกระบวนการต่าง ๆ อย่างเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบต่อ การบริการสาธารณะแนวใหม่ไม่เห็นด้วยกับบทบาทของ

นักการเมืองและข้าราชการที่เป็นเสมือนผู้ประกอบการ แต่ต้องการสร้างพลเมืองที่ร่วมแรงร่วมใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยเชื่อมั่นว่าคนมีจิตใจที่ดีจะมีพลังและกล้าหาญพอที่จะลงมือทำ อันจะนำมาซึ่งชุมชน ท้องถิ่น สังคม และประเทศที่ดีขึ้น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ

2.3.1 ความหมายของการตัดสินใจ (Decision Making)

การตัดสินใจ หมายถึง การที่ผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจากบรรดา ทางเลือกที่อาจจะเป็นไปได้ทั้งหมด

ความหมายของการตัดสินใจ (Decision Making) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ทั้งที่คล้ายคลึง และแตกต่างกันขึ้นอยู่กับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของบุคคลเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการให้ ความหมายก็มีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้าง

ดร.เฉลิมพงษ์ มีสมนัย (เฉลิมพงษ์ มีสมนัย, 2550, น. 7) ได้สรุปคำนิยามของการตัดสินใจ ในทัศนะของ Harris (Harris, 1997) ว่า การตัดสินใจ คือ การศึกษาและการเลือกทางเลือกหลาย ทางเลือกซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าและตัวผู้ตัดสินใจ นอกจากนี้ Harris ยังให้คำนิยามเพิ่มอีก ว่า การตัดสินใจเป็นกระบวนการตัดสินใจที่เริ่มจากผู้ตัดสินใจจะต้องรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ ต่าง ๆ อย่างเพียงพอเพื่อช่วยลดความไม่แน่นอนและความน่าสงสัยในทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ สามารถเลือกทางเลือกที่สมควรเลือกจากทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งหมดได้ถูกต้อง

Simon (1950, p. 1) และ Moorhead and Griffin (1995, p. 481) อธิบายว่า การตัดสินใจ เป็นกระบวนการของการหาโอกาสที่จะตัดสินใจ การหาทางเลือกที่พอเป็นไปได้ และการเลือก ทางเลือกจากทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยการตัดสินใจ

Shull (1970, p. 31) อธิบายว่า การตัดสินใจเกิดจากการใช้ดุลพินิจซึ่งมาจากข้อเท็จจริง และค่านิยมของแต่ละคนที่จะเลือกทางเลือกที่คิดว่าจะตอบสนองความต้องการของคนได้

Ivancevich and others (1983, p. 78) อธิบายว่า การตัดสินใจเกี่ยวข้องกับทางเลือกปฏิบัติจำนวนหนึ่งซึ่งเชื่อว่าความคิดสร้างสรรค์เป็นกุญแจสำคัญของการตัดสินใจและการแก้ไข ปัญหาที่มีประสิทธิภาพ

โดยสรุป การตัดสินใจเป็นกระบวนการในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการสร้างทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.2 ความสำคัญของการตัดสินใจ

Simon (1950) มองว่า การทำความเข้าใจในเรื่ององค์การนั้นต้องอาศัยการศึกษาเรื่องกระบวนการตัดสินใจเป็นหลัก โดยพิจารณาว่า การตัดสินใจของมนุษย์เป็นการหาเหตุผล หรือฐาน (Premises) ดังนั้น หน่วยวิเคราะห์ที่เล็กที่สุดจึงไม่ใช่การตัดสินใจแต่เป็นเหตุผล หรือฐานต่าง ๆ ของการตัดสินใจ ปรัชญาการณที่เกิดขึ้นในสังคมไทย มักจะพบว่า การตัดสินใจเลือกทางเลือกต่าง ๆ ในหลายกรณีเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากเพราะในแต่ละทางเลือกมีทั้งจุดอ่อนจุดแข็ง บางกรณีเป็นปัญหาที่ค่อนข้างเสี่ยง หรือไม่ชัดเจนว่าตัดสินใจไปแล้วจะถูกต้องหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกฎหมายซึ่งไม่อาจจะบัญญัติให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาได้ครบถ้วนจึงต้องอาศัยการวินิจฉัยตีความ ในบางครั้งก็มีการตีความแตกต่างกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง บางกรณีเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่ออารมณ์ความรู้สึกของคน หากตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่งฝ่ายที่ได้รับประโยชน์เกิดความพึงพอใจ แต่ฝ่ายเสียประโยชน์มักไม่ยอมรับก็คัดค้านร้องเรียน โดยเฉพาะการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารลังเลใจในการตัดสินใจ หรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจหากเห็นว่ามีผลกระทบต่อบุคคลสำคัญ หรือประชาชนจำนวนมาก เพราะถึงแม้ว่าการตัดสินใจบางกรณีถูกกฎหมายแต่ไม่ถูกใจคน นอกจากนี้ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแตกต่างกันซึ่งยากต่อการประเมินผลล่วงหน้า ดังนั้น การตัดสินใจจึงจำเป็นต้องใช้สติปัญญาในการวิเคราะห์โดยรวบรวมข้อมูลหลายด้านมาเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ระเบียบ ประสพการณ์ในอดีต ข้อมูลเดิม สภาพการณ์ในขณะที่เกิดปัญหา และทำการสังเคราะห์ให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ แต่บางครั้งผู้บริหารก็จำเป็นต้องเสี่ยงในการตัดสินใจเพราะทางเลือกที่ดีที่สุดมักจะอยู่ระหว่างสิ่งที่เกือบจะผิดพลาดได้เสมอ นอกจากนี้ การตัดสินใจในสังคมไทย มักขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหารหรือผู้นำเป็นสำคัญ

2.3.3 ปัจจัยหรือองค์ประกอบในการตัดสินใจ

การตัดสินใจอาจจะกระทำโดยบุคคลคนเดียว หรือในลักษณะของกระบวนการกลุ่ม โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือองค์ประกอบ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2560, น. 73-74)

1) ค่านิยม (Value) เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลเหนือบุคคลที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ การมองสาเหตุและความสำคัญของปัญหา การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การเลือกวิธีการ ที่คิดว่าจะบรรลุผลโดยมีประสิทธิภาพที่สุด การตัดสินใจในขณะที่ดำเนินการ ตลอดจนการตรวจสอบ ประเมินผล เจมส์ อี. แอนเดอร์สัน (Anderson, 1975) ได้จัดแบ่งกลุ่มค่านิยมออกเป็นหลายกลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก ค่านิยมทางการเมือง (Political Value) การตัดสินใจที่เกิดขึ้นตั้งอยู่บน ผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ของพรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง

กลุ่มที่สอง ค่านิยมในองค์การ (Organization Value) โดยส่วนใหญ่เป็นค่านิยม ที่เกิดขึ้นกับข้าราชการในหน่วยงานซึ่งมีต่อความอยู่รอดขององค์การ การขยายโครงการ และ กิจกรรมต่าง ๆ หรือไม่ก็เพื่อรักษาอำนาจขององค์การ

กลุ่มที่สาม ค่านิยมส่วนบุคคล (Personal Value) เป็นการตัดสินใจที่มองถึง ผลประโยชน์ของส่วนตัว (หรือของพรรค/กลุ่มที่ตนสังกัด)

กลุ่มที่สี่ ค่านิยมในด้านนโยบาย (Policy Value) เป็นการตัดสินใจที่ได้รับอิทธิพล จากค่านิยมในด้านนโยบาย หรือมองถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้วตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย

กลุ่มที่ห้า ค่านิยมในอุดมการณ์ (Ideological Value) อุดมการณ์ คือ ชุดของ ค่านิยมและความเชื่อที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันที่ให้แนวทางในการดำเนินการ เช่น อุดมการณ์ มาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ ใช้เป็นแนวทางการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมในสหภาพโซเวียต ฯลฯ

2) ความผูกพันต่อพรรคการเมือง (Political Party Affiliation) การตัดสินใจที่ได้รับ อิทธิพลจากค่านิยมและความผูกพันต่อพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด

3) ผลประโยชน์ของผู้เลือกตั้ง (Constituency Interests) หรือผู้ที่สนับสนุน ลงคะแนนเสียงให้กับผู้ตัดสินใจ (ผู้สมัครรับเลือกตั้ง)

4) มติมหาชน (Public Opinion) การก่อตัวของมติมหาชนมีอิทธิพลต่อการ ตัดสินใจเลือกทางเลือกของผู้กำหนดนโยบาย

นอกเหนือจากนี้ในกระบวนการตัดสินใจยังมีองค์ประกอบเกี่ยวกับเทคนิค หรือ วิธีการ (Styles of Decision Making) ที่นำมาใช้ในการกำหนดทางเลือกของการตัดสินใจ คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2560, น. 75)

2.3.4 เทคนิคหรือวิธีการในการกำหนดทางเลือก

การต่อรอง (Bargaining) ซึ่งมักจะพบโดยทั่วไปในทุกกระบวนการเมือง การต่อรอง หมายถึง กระบวนการที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่มีอำนาจ หรืออำนาจหน้าที่ที่ปรับเป้าหมายเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับได้ทั้งสองฝ่าย หรือเป็นการเจรจา การให้ การรับ การประนีประนอมเพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

การชักชวน (Persuasion) เป็นความพยายามที่จะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งมั่นใจถึงความถูกต้อง และยอมรับในสิ่งที่ตนเองต้องการ หรือทำตามแนวทางของตน

การออกคำสั่ง (Command) เป็นความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชาระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยฝ่ายแรกพยายามให้ฝ่ายหลังทำตามสิ่งที่ตนเองต้องการ โดยอาจจะมีรางวัล ผลตอบแทน หรือการลงโทษ เป็นเครื่องมือในการกำกับ

ในทางปฏิบัติ รูปแบบการตัดสินใจมักใช้ควบคู่กันไปทั้งสามรูปแบบ โดยส่วนใหญ่มักเริ่มด้วยการต่อรอง การชักชวน และการออกคำสั่ง

2.3.5 แนวคิดการตัดสินใจ: การวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อการตัดสินใจ

การวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อการตัดสินใจมีแนวคิดที่ทำได้ 3 แนวทาง (1) การวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเหตุผล (Economic or Rational Comprehensive Analysis) (2) การวิเคราะห์การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Analysis) และ (3) การวิเคราะห์การตัดสินใจแบบผสมผสาน (Mixed Scanning Analysis) (จุมพล หนิมพานิช, 2552, น. 112-118)

(1) การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ หรือการวิเคราะห์อาศัยหลักเหตุผล (Economic or Rational Comprehensive Analysis)

เซอร์เบิร์ต เอ. ไชมอน (Simon, 1950) อธิบายว่า การทำความเข้าใจในเรื่ององค์การนั้น ต้องอาศัยการศึกษาเรื่องกระบวนการตัดสินใจเป็นหลัก โดยพิจารณาว่า การตัดสินใจของมนุษย์ เป็นการหาเหตุผลหรือฐาน (Premises) ดังนั้น หน่วยวิเคราะห์ที่เล็กที่สุดจึงไม่ใช่การตัดสินใจ แต่เป็นเหตุผลหรือฐานต่าง ๆ ของการตัดสินใจ แนวคิดดังกล่าวนี้ได้พยายามอธิบายองค์การในความเป็นจริงมากกว่าอุดมคติ หัวใจสำคัญคือ ประเด็นของควมมีเหตุผล (Rationality) วิเคราะห์วิธีที่คนทำการตัดสินใจจริง ๆ สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจ และประสิทธิภาพที่ดีกว่า

ของการตัดสินใจ รวมทั้งได้วิเคราะห์พฤติกรรมของมนุษย์ในรูปแบบของการชอบมากกว่าในคุณค่าของกระบวนการตัดสินใจ ไชมอนได้ดัดแปลงแนวคิดมาจากการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ หรือตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Economic or Rational Comprehensive Analysis) ของนักเศรษฐศาสตร์ ชื่อ Jan Tinbergen ในระยะแรก ไชมอนพยายามแยก “ค่านิยม” ออกจาก “ข้อเท็จจริง” โดยเห็นว่า ค่านิยมเป็นเรื่องของสิ่งที่ดีกว่า หรือชอบมากกว่า ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ยืนยันทดสอบได้ ดังนั้น การตัดสินใจจึงควรแยกสองเรื่องนี้ออกจากกันให้มากที่สุดเพื่อให้การตัดสินใจถูกต้องมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามมนุษย์ไม่ได้มีเหตุผลได้สมบูรณ์แบบ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะด้านจิตวิทยาสังคมของมนุษย์เอง ทำให้การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเป็นไปอย่างจำกัด (Limited Rationality)

ข้อจำกัดของควมมีเหตุผลของมนุษย์มีหลายประการ อาทิเช่น สภาพของความรู้ที่ไม่สมบูรณ์ ผลลัพธ์ที่ไม่สามารถรู้ล่วงหน้า ปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ผู้ตัดสินใจไม่สามารถที่จะคิดเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่มีมากจนเกินไปในเวลาเดียวกัน รวมทั้งการที่จะเปลี่ยนความสนใจจากค่านิยมหนึ่งไปสู่ค่านิยมอื่น การเรียนรู้ของมนุษย์ต่อการปรับพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับวัตถุประสงค์มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการสังเกตการณ์และการติดต่อสื่อสาร ความจำของมนุษย์มีความสามารถคิดเพียงบางประการในเวลาหนึ่ง ลักษณะของนิสัยและกิจวัตรประจำ ข้อจำกัดในการขยายความสนใจ สภาพแวดล้อมทางด้านจิตใจ พฤติกรรมและความสนใจที่จะคงยืนยันในทิศทางในระยะเวลาที่พิจารณา สภาพแวดล้อมขององค์การซึ่งเป็นกรอบของกระบวนการทางเลือกต่าง ๆ (Parsons, 1995, p. 277)

การวิเคราะห์แบบการใช้เหตุผลที่จำกัด (Limited or Bounded Rationality Analysis)

ต่อมาในปี ค.ศ.1957 ไชมอน (Simon, 1950, p. 84) ได้เปลี่ยนแนวความคิดเรื่องการตัดสินใจที่อาศัยหลักเหตุผลมาใช้แนวคิดการใช้เหตุผลที่จำกัด (Limited or Bounded Rationality) เพราะว่ากระบวนการตัดสินใจดังกล่าวมาข้างต้นซึ่งประกอบด้วย การจัดลำดับความสำคัญ การเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ การเปรียบเทียบทางเลือก และผลของทางเลือกที่กำหนดขึ้น และการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดนั้น ไชมอน เห็นว่า มีข้อจำกัดหลายประการซึ่งยากที่จะทำการตัดสินใจเลือกได้หลาย ๆ ทาง เพราะว่าผู้ตัดสินใจมักสนใจแต่ข้อมูลเพียงบางด้าน และอาจจะมีข้อจำกัดด้านความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ตลอดจนงบประมาณที่จะศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ข้อมูลที่สำคัญบางครั้งอาจจะหายาก หรือหาไม่ได้ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ในอนาคต ดังนั้น คนจึงตัดสินใจโดยใช้หลักเหตุผล

เพียงส่วนหนึ่ง (Bounded Rationality) อันเป็นแนวคิดที่อยู่ระหว่างการใช้เหตุผลและไม่ใช้เหตุผล นักบริหารจึงต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกที่พึงพอใจ (Good) หรือดีพอสมควร (Good Enough) เพราะที่ไม่สามารถที่จะเลือกทางเลือกที่ให้เหตุผลมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในองค์การ ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ยังดำเนินการไปได้เพราะว่า มนุษย์และองค์การได้สร้าง สภาพแวดล้อมทางจิตวิทยา (Psychological Environment) หรือกลไกพฤติกรรม (Behavior Mechanism) เป็นเครื่องช่วยให้นักบริหารตัดสินใจเลือกแนวทางอย่างค่อนข้างมีเหตุผลและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

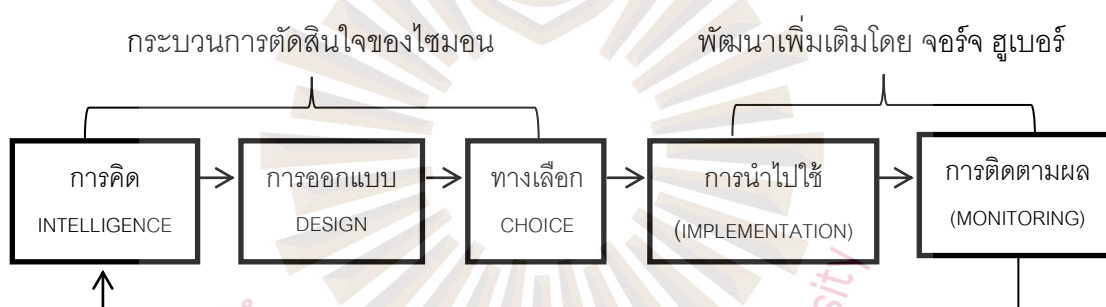
เครื่องช่วยในการตัดสินใจ

1) เครื่องช่วยในการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล หรือกลไกควบคุมพฤติกรรมเดิมให้คงอยู่ (Mechanism of Behavior-Persistence) มนุษย์มีความสามารถในการเรียนรู้ สามารถตั้งเป้าหมาย จดจำเรื่องราวต่าง ๆ สิ่งที่ทำเป็นประจำจนเป็นนิสัย ทำให้มนุษย์สามารถตัดสินใจเลือกปฏิบัติได้ทันที นอกจากนี้ ปฏิกริยาของมนุษย์ต่อสิ่งกระตุ้น (Stimulus Response) จะทำให้การตัดสินใจเป็นไปตามความเคยชินมากกว่าการใช้เหตุผล ไชมอนให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับ Mechanism of Behavior-persistence ว่า มนุษย์ตัดสินใจทำอะไรแล้วก็มักจะทำสิ่งนั้นต่อไป อาจจะเป็นเพราะว่าการเลือกทำดังกล่าวนั้นได้เคยมีการลงทุนไปแล้ว นอกจากนี้ มนุษย์ยังมุ่งมั่นทำงานหนึ่งต่อไปมากกว่าจะทำงานหลายอย่างพร้อมกัน เพราะอาจจะทำให้เสียเวลาในการตั้งต้นใหม่ (Make-Ready Costs)

2) เครื่องช่วยในการตัดสินใจขององค์การ หรือกลไกการควบคุมให้ริเริ่มพฤติกรรมใหม่ (Mechanisms of Behavior-Initiative) เป็นปัจจัยภายนอกปัจเจกบุคคล กล่าวคือ องค์การมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสมาชิก โดย (1) กำหนดขอบเขตหน้าที่การตัดสินใจของสมาชิก (2) สร้างกฎเกณฑ์การทำงาน (3) ส่งการตามสายการบังคับบัญชาจากบนลงสู่ล่าง (4) ป้อนข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกเพื่อช่วยในการตัดสินใจ และ (5) ฝึกอบรมและทำให้สมาชิกจงรักภักดีต่อองค์การ

ในหนังสือ The Proverbs of Administration ไชมอน (Simon, 1950) เน้นว่าหน้าที่ของผู้บริหาร 7 ประการ ที่สำคัญที่สุดมีเพียงประการเดียว คือ การตัดสินใจให้ดีและถูกต้องนำไปสู่การประสานและความร่วมมือได้ การตัดสินใจที่ดีและถูกต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจภายใต้หลักการ ไม่ใช่ตัดสินใจภายใต้ความรู้สึกของตัวเอง ถึงแม้ว่าจะหลีกเลี่ยงค่านิยมของผู้บริหารไม่ได้ก็ขอให้มีน้อยที่สุด อย่าให้ถูกนำมาครอบงำการตัดสินใจจนกระทั่งขาดหลักการ การตัดสินใจกระทำการ

อย่างใดอย่างหนึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับพฤติกรรมของมนุษย์ในการคัดเลือกทางเลือก (Alternative of Choice) ดังนั้น การจะเข้าใจการกระทำที่เกิดขึ้นจึงต้องศึกษากระบวนการที่มีก่อนการกระทำ หรือที่เรียกว่า กระบวนการตัดสินใจ ไชมอนได้แบ่งกระบวนการตัดสินใจ (Decision Making Process) เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก กิจกรรมการคิด (Intelligence) การหาโอกาสเพื่อการตัดสินใจ การหาเหตุผลของปัญหา ขั้นตอนที่สอง กิจกรรมการออกแบบ (Design) คือ การระบุ พัฒนา และวิเคราะห์แนวทางการกระทำที่เป็นไปได้ เป็นขั้นตอนการสร้างและวิเคราะห์ทางเลือกในการตัดสินใจ ขั้นตอนที่สาม กิจกรรมทางเลือก (Choice) คือ การคัดเลือกแนวทางการดำเนินการจากแนวทางการดำเนินการที่มีอยู่ ประเมินทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้จากการออกแบบ และคัดเลือกให้เหลือทางเลือกเดียวที่จะนำไปใช้จริงในการแก้ปัญหา ต่อมา George Huber ได้เพิ่มกระบวนการแก้ไข้ปัญหา ได้แก่ ขั้นตอนที่สี่ การนำไปใช้ (Implementation) และขั้นตอนที่ห้า การติดตามผล (Monitoring)



รูปที่ 2.3 กระบวนการตัดสินใจที่ยืดหลักเหตุผล
(Economic or Rational Comprehensive Decision Making Model)

ที่มา : ผู้วิจัย

ขั้นตอนในกระบวนการตัดสินใจจะเกิดขึ้นเรียงตามลำดับ ขั้นตอนหนึ่งมาก่อนขั้นตอนอื่น แต่ภายในของแต่ละขั้นตอนอาจจะมีกระบวนการที่ซับซ้อนในตัวของมันเอง กล่าวคือ ขั้นตอนการออกแบบอาจจะต้องการกิจกรรมการคิดใหม่ ๆ ปัญหาในขั้นตอนหนึ่ง ๆ สามารถสร้างปัญหาย่อย ๆ ได้อีกหลายปัญหา ดังนั้น เมื่อได้มีการตัดสินใจและนำออกไปปฏิบัติอาจจะต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ ๆ ที่จะต้องตัดสินใจ

พฤติกรรมของคนในองค์การถูกกำหนดโดยเป้าหมายขององค์การว่าจะทำอะไร (เป้าหมาย) และทำอย่างไร (พฤติกรรม) ซึ่งสามารถอธิบายในแง่ของคุณค่าและข้อเท็จจริง

กล่าวคือ คุณค่าคือ การแสดงออกของการชอบมากกว่า ส่วนข้อเท็จจริงคือ ข้อความของความจริง ซึ่งข้อสมมติฐานของข้อเท็จจริงสามารถพิสูจน์ได้ด้วยวิธีการที่สังเกตได้ การตัดสินใจในแต่ละครั้ง มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการคัดเลือกเป้าหมายและพฤติกรรม ซึ่งเป้าหมายนี้ไม่ใช่จุดสุดท้ายในตัวเอง เพราะอาจจะนำไปสู่เป้าหมายอื่นออกไปอีกจนกระทั่งทำที่สุดแล้วจะนำไปสู่การคัดเลือกเป้าหมายสุดท้ายอย่างแท้จริงที่เรียกว่า การตัดสินใจในคุณค่า (Value Judgement) และถ้าเป้าหมายดังกล่าวออกไปใช้จะเรียกว่า การตัดสินใจในข้อเท็จจริง (Factual Judgement) ยกตัวอย่างเช่น การตัดสินใจว่าควรจะให้งบประมาณเพิ่มขึ้นสำหรับการศึกษา สุขภาพ หรือ การเกษตรหรือไม่ จะเชื่อมสัมพันธ์กับการตัดสินใจในคุณค่า และเมื่อจัดเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังแล้วการนำไปใช้จะขึ้นอยู่กับตัดสินใจในข้อเท็จจริง สมมติว่าให้คุณค่าในเรื่องสุขภาพ การตัดสินใจในข้อเท็จจริงคือ จำนวนศูนย์สุขภาพที่สร้าง สถานที่ที่จะคัดเลือก จำนวนเตียงที่จะจัดหา ฯลฯ โดยสรุปแนวคิดของไซมอน ทั้งข้อสมมติฐานทางคุณค่าและข้อเท็จจริงจะสอดคล้องกัน

(2) การวิเคราะห์การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Analysis)

รูปแบบการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Analysis) เป็นแนวคิดที่เกิดจากการตัดสินใจที่ยึดตัวแบบหลักเหตุผลไม่อาจกำหนดทางเลือกให้ชัดเจนและไม่สามารถคาดการณ์ผลที่จะได้รับในการปฏิบัติงานได้ในทุกกรณี ลินด์บลอม (Lindblom, 1965, pp. 144-148 อ้างถึงใน จุมพล นิมพานิช, 2552, น. 116) จึงเห็นว่า นักบริหารควรสนใจแต่เฉพาะนโยบายในส่วนที่เพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายที่มีอยู่ เพราะนักบริหารมักจะถือว่านโยบายที่มีอยู่ถูกต้องแล้วและไม่จำเป็นจะต้องเสียเวลาไปพิจารณาอีก ลินด์บลอม ได้เรียกแบบวิเคราะห์นี้ว่า "Incrementalism" ประกอบด้วย ขั้นตอนของการวิเคราะห์ที่มีลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การเลือกเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ตลอดจนการวิเคราะห์การดำเนินการ ควรจะได้มีการดำเนินการอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน
- 2) ผู้ทำการตัดสินใจจะพิจารณาทางเลือกนโยบายเฉพาะทางเลือกที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น
- 3) ทางเลือกที่สำคัญเท่านั้นที่จะได้รับการวัดประเมินผล
- 4) ปัญหาที่เผชิญหน้าผู้ทำการตัดสินใจจะได้รับการพิจารณาตีความ หรือนิยามใหม่อย่างต่อเนื่อง โดยอาจจะมีการยินยอมให้มีการปรับเป้าหมาย ตลอดจนวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการจัดการแก้ไขได้

5) ไม่มีการตัดสินใจหรือการแก้ปัญหาที่ถูกต้องวิธีเดียวสำหรับปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปก็คือ การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปอาจจะเป็นเรื่องที่มีประเด็นหลากหลายและมีความขัดแย้งสูง ทำให้การตัดสินใจต้องกำหนดวัตถุประสงค์และทางเลือกที่จะเกิดขึ้นไปพร้อมกัน โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเห็นพ้องต้องกัน ส่วนทางเลือกในการตัดสินใจจะเหลือเฉพาะทางเลือกที่สอดคล้องกับสภาพการทำงานที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

(3) การวิเคราะห์การตัดสินใจแบบผสมผสาน (Mixed Scanning Analysis)

Etzoni (1967, pp. 985-992) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แนวทางการวิเคราะห์แบบค่อยเป็นค่อยไป ถึงแม้ว่าจะมีข้อดี แต่ก็มีจุดอ่อนของการวิเคราะห์ คือ (จุมพล นิมพานิช, 2552, น. 117-118)

- 1) การวิเคราะห์แบบนี้มักเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีอำนาจ ทำให้มองข้ามความสำคัญของกลุ่มอื่น ๆ ที่เสียเปรียบทางสังคมและไม่มีการรวมตัวทางการเมือง
- 2) โดยข้อเท็จจริงแล้ว การตัดสินใจในบางครั้งไม่จำเป็นจะต้องตัดสินใจให้เหมือนกับสิ่งที่ได้ตัดสินใจไว้แล้ว หากแต่ควรมาพิจารณาเฉพาะในส่วนที่มีความแตกต่างกัน เพราะถ้ามีการทำเช่นนั้นก็จะเหมือนกับการปฏิบัติตามแบบเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย
- 3) การปฏิบัติโดยอาศัยแนวทางของ ลินด์บลอม หรือการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปจะทำให้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดขึ้นได้ยาก และต้องใช้เวลานาน กล่าวคือการตัดสินใจแต่เฉพาะในส่วนที่เพิ่ม หรือแบบค่อยเป็นค่อยไปในบางครั้งจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในบางกรณีที่ต้องการให้มีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก
- 4) การตัดสินใจโดยพิจารณาในส่วนที่เพิ่มเป็นปรัชญาที่ส่งเสริมความเฉื่อยชา และต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาด้วยความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ในแงดังกล่าว การพิจารณาในส่วนที่เพิ่มจึงไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ Etzoni ยังมองว่าแนวทางการวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเหตุผลก็มีจุดอ่อน เช่นเดียวกัน คือ เป็นการตัดสินใจที่อาศัยอยู่บนพื้นฐานที่ปฏิบัติได้ยาก ดังนั้น Etzoni จึงได้เสนอแนวคิด เรียกว่า การวิเคราะห์การตัดสินใจแบบผสมผสาน (Mixed Scanning Analysis) โดยนำเอาส่วนดีของทั้งสองแนวทางมารวมไว้ด้วยกันในตัวแบบเดียว

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget)

2.4.1 ความหมายของงบประมาณ

ความหมายดั้งเดิมของงบประมาณ (Budget) ในประเทศอังกฤษ หมายถึง งบประมาณประจำปีใหญ่ที่เสนอบริการกระทรวงการคลังใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่จะแถลงต่อรัฐสภา ซึ่งต่อมาก็หมายถึง เอกสารที่เสนอบริการ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแถลงต่อรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาล (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2541, น. 391)

ปัจจุบัน ความหมายของ “งบประมาณ” มิได้เพียงแต่หมายถึง เอกสารประมาณการรายได้รายจ่ายของรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังมีความหมายกว้างออกไปหมายรวมถึงแผนการปฏิบัติการในรอบระยะเวลาหนึ่งของรัฐบาล โดยประกาศเป็นหนึ่งปี ซึ่งแสดงออกเป็นจำนวนเงินที่ประมาณว่าจะต้องใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนั้น พร้อมแสดงแหล่งที่มาและวิธีการหาเงินมาเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานนั้น หรืออาจจะอธิบายได้ว่าเป็น แผนที่กำหนดไว้เป็นตัวเลขเพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการที่วางไว้เพื่อที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวได้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Eckstein (1964, p. 21) ได้ให้ความหมายว่า เป็นแผนเกี่ยวกับการจัดหาเงินและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลภายในระยะเวลาที่กำหนด และแผนการนั้นถือได้ว่าเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า

Stedry (1979, pp. 6-7) ได้ให้ความหมายว่า เป็นแผนสำหรับดำเนินงานในอนาคตที่ชี้ให้เห็นความต้องการต่าง ๆ ที่จำเป็นรวมทั้งเป็นเครื่องมือที่จะควบคุมการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการคาดคะเนค่าใช้จ่ายและรายรับที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ไพศาล ชัยมงคล (2517, น. 19) ได้อธิบายว่า งบประมาณ หมายถึง เอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลข ซึ่งเสนอขอรายจ่ายตามรายการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้อความ

จะพรรณนาถึงรายการ ค่าใช้จ่ายหรือวัตถุประสงค์ และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการ หรือทุกวัตถุประสงค์

กล่าวโดยสรุปว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตขององค์การ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการควบคุมโครงการ กิจกรรม และงานที่จะดำเนินการต่อไป

2.4.2 ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญในการสนับสนุนการบริหารงานขององค์การ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือ เป็นเครื่องมือ หรือกลไกที่สำคัญของผู้บริหารใช้ในการผลักดันและควบคุมแผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายขององค์การ กุลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1937, p. 39) เห็นว่า งบประมาณเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการบริหาร ประกอบด้วย POSDCORB ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ฝ่ายการเมืองและระบบราชการมีส่วนสำคัญในการจัดสรรวงเงิน ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าที่หน่วยราชการนำไปจัดทำกิจกรรมคือบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศ ใช้จ่ายรัฐบาลส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทุกภาคส่วน

2.4.2.1 ระบบงบประมาณ

ปัจจุบันระบบงบประมาณได้รับการพัฒนาและแบ่งแยกเป็นหลายระบบ หากพิจารณาโดยอาศัยหน้าที่หลักของงบประมาณ จะสามารถแบ่งระบบงบประมาณแผ่นดินออกเป็น 3 ระบบ ด้วยกัน (ไกรยุทธ ธีรตยาสินนท์, 2528, น. 100)

1) ระบบงบประมาณเพื่อการควบคุม (Control Orientation) ซึ่งเกิดจากแนวความคิดว่าด้วยการควบคุมอำนาจรัฐ กล่าวคือ รัฐควรมีอำนาจหน้าที่ในขอบเขตจำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นสาธารณประโยชน์ และต้องดำเนินการภายใต้ความเห็นชอบของประชาชน และเป็น

ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ระบบงบประมาณแบบนี้คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

1.1) ต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลและวิเคราะห์รายละเอียดจำแนกตามหน่วยงาน การจำแนกรายจ่ายแต่ละหมวดอย่างละเอียด ใช้ฐานรายจ่ายจริงในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นหลักในการวิเคราะห์ จัดสรร เน้น Input มากกว่า Output

1.2) การอนุมัติงบประมาณเน้นพิจารณาความถูกต้องของรายการ ใช้จ่ายเงินในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

1.3) การบริหารงบประมาณมุ่งควบคุมรายจ่ายให้อยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติอย่างเคร่งครัดและเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ

1.4) การควบคุม ติดตาม ประเมินผล การใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารจะถูกตรวจสอบทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเอง

2) ระบบงบประมาณเพื่อการจัดการ (Management Orientation) เกิดจากแนวความคิดว่าด้วยประสิทธิภาพการบริหารงานที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกตามประเภทกิจกรรม เดิมเรียกว่างบประมาณแบบลักษณะงาน (Functional Budget) ต่อมาเปลี่ยนเป็นงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Program หรือ Performance Budget) โดยอาศัยลักษณะผลลัพธ์ของการใช้จ่ายเป็นปัจจัยสำคัญในการจำแนก ข้อดี คือ ทำให้การคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมทำได้สะดวกขึ้น งบประมาณแบบแสดงผลงานมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ การวางแผน (Programming) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance) เพื่อประเมินความสามารถของหน่วยงาน และการกำหนดงบประมาณ (Budgeting) โดยการเปรียบเทียบแผนงานกับผลการปฏิบัติงานจริง ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน มีรายละเอียดดังนี้

2.1) การจัดเตรียมงบประมาณ ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ ภาระหน้าที่หลักของหน่วยงาน การจัดองค์กร การกำหนดแผนงาน หน่วย กิจกรรม และการวิเคราะห์ผลลัพธ์ (Output) กับค่าใช้จ่าย (Cost) มาตรฐานในการวัดงาน (Work Measurement) และมีระบบบัญชีแสดงราคาต่อหน่วยที่ถูกต้อง

2.2) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณยึดถือกิจกรรมที่มีผลตอบแทนต่อค่าใช้จ่ายสูงจะได้รับจัดสรรก่อน

2.3) การบริหารงบประมาณ เน้นการบรรลุเป้าหมายของงานเป็นหลัก และให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน

2.4) การควบคุม ติดตามประเมินผล เน้นการวัดประสิทธิผลของงาน มากกว่าความถูกต้องของการใช้จ่ายเงิน

3) ระบบงบประมาณเพื่อการวางแผน (Planning Orientation) เน้นประสิทธิภาพของภาครัฐทั้งระบบ มีการแจจแจงวัตถุประสงค์ของรัฐในระดับหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมแผนงานและโครงการที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ ระบบงบประมาณแบบนี้ช่วยวางแผนสิ่งที่จะทำในปีงบประมาณปัจจุบัน และปีต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับงบประมาณแบบนี้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวาง และมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบวางแผน-วางแผนงาน หรือระบบงบประมาณแบบแผนงาน PPBS (Planning-Programming Budgeting System) หรือระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting)

ภาณุ จันทร์เจียวใช้ (2559) ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณได้สรุประบบการจัดทำงบประมาณของไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันว่าได้มีพัฒนาการมา ดังนี้

- 1) พ.ศ.2502-2523 เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting System)
- 2) พ.ศ.2524-2540 เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System)
- 3) พ.ศ.2541-2545 เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System)
- 4) พ.ศ.2546-ปัจจุบัน เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System)

ระบบการจัดงบประมาณของไทย เมื่อปี พ.ศ.2502-2523 เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting System) ซึ่งเป็นระบบการแสดงรายการสิ่งของและปัจจัยต่าง ๆ ที่จะต้องซื้อมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนงานและโครงการนั้น ๆ รายละเอียดของงบประมาณจะแสดงยอดรายจ่ายรวมและรายจ่ายย่อย จุดอ่อนของการจัดทำงบประมาณระบบแบบนี้ไม่อาจจะทราบได้ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่จัดสรรไว้ในแผนงานและโครงการนั้น

จะทำให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้หรือไม่ ลักษณะของงบประมาณประเภทนี้จึงใช้เป็นประโยชน์ในการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้นไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการวัดสัมฤทธิ์ผลของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการ

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 หน่วยงานภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการจัดงบประมาณแบบที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต โดยการเปลี่ยนจากเดิมที่จัดสรรแสดงสิ่งของ หรือปัจจัยเป็นรายการมาเป็นการพิจารณาในระดับโครงการ หรืองานโดยให้ความสำคัญกับผลผลิตที่ได้จากแผนงานและโครงการนั้น ๆ กล่าวคือ การพิจารณาให้ความสำคัญและความจำเป็นในการใช้ปัจจัยต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ผลผลิตจากการดำเนินงานของโครงการนั้นได้สัดส่วนในเชิงเศรษฐกิจกับการลงทุนด้านต่าง ๆ ที่ได้จัดสรรให้หรือไม่ มีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายที่จัดสรรอย่างไร ปัจจัยที่จัดสรรให้กับโครงการ หรืองานนั้นใช้ได้เฉพาะกิจการหรือไม่ ปัจจัยที่จัดสรรให้สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของโครงการหรือไม่ แนวทางและผลการประเมินการดำเนินงานของโครงการ หรืองานสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาการดำเนินงานในปีต่อไปได้หรือไม่

การจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตมีอยู่ คือ ระบบงบประมาณแบบปฏิบัติงาน (Performance Based Budgeting System : PBS) ระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (Planning-Programming Budgeting System : PPBS) ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting System : ZBB) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS)

ระบบงบประมาณแบบปฏิบัติงาน (Performance Based Budgeting System : PBS) เป็นระบบที่หาความสัมพันธ์ระหว่างข้อบังคับและระเบียบการงบประมาณกับปริมาณงานของรัฐบาลที่มีอยู่ทั้งหมด รวมทั้งการกำหนดหน่วยงานที่จะใช้งบประมาณนั้นเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินกิจกรรมทั้งหมดของหน่วยงานรัฐบาล การกำหนดทรัพยากรและปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของปริมาณงานที่ผู้บริหารได้วางแผนเอาไว้ และยังรวมถึงการติดตาม (Follow-Up) และการประเมินผล (Evaluation) การใช้จ่ายงบประมาณที่มีความสัมพันธ์ระหว่างข้อบังคับเกี่ยวกับระเบียบการงบประมาณกับปริมาณงานและมาตรฐานที่กำหนดไว้

ระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ หรือ (Planning Programming Budgeting System : PPBS) เป็นการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของระบบงบประมาณแบบปฏิบัติงาน โดยการนำเอาระเบียบและวิธีการดำเนินงานแบบระบบมาใช้ในการเตรียมแผนและงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การโดยรวม ระบบงบประมาณแบบ PPBS เป็นการควบคุมโดยใช้งบประมาณโดยใช้การวิเคราะห์เชิงระบบ (System Analysis) มาช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนา กล่าวคือ ในการจัดทำงบประมาณใช้วิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายและผลตอบแทน (Cost-Benefit Analysis) หลักการสำคัญ ๆ ของระบบงบประมาณแบบ PPBS คือให้ความสำคัญกับโครงการใหญ่แทนการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงาน เน้นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการมากกว่าการจัดสรรงบประมาณออกเป็นหมวดหมู่ ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณที่มุ่งผลสำเร็จในระยะยาว ฉะนั้นการจัดสรรงบประมาณจึงมุ่งไปที่แผนงานโครงการมากกว่าการจัดสรรให้กับงานที่มีลักษณะประจำ นอกจากนี้ได้นำแนวคิดเชิงระบบเข้ามาวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ขององค์การเพื่อให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจเลือกดำเนินการภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting System : ZBB) เป็นระบบการจัดทำงบประมาณโดยกำหนดค่าใช้จ่ายของแผนงานโครงการต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงงบประมาณที่เคยกำหนดไว้เดิมว่ามีอยู่เท่าใด แนวคิดพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณแบบนี้ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ในลักษณะการจัดทำงบประมาณโครงการ งานที่มีระยะเวลาในการดำเนินงาน 1 ปี หรือปีต่อปี หน่วยงานทุกหน่วยงานจึงต้องทบทวนและวิเคราะห์กิจกรรมของโครงการ หรืองานที่จะทำในปีที่จัดทำงบประมาณเท่านั้น ผลการวิเคราะห์กิจกรรมของแผนงานโครงการจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาสำหรับการจัดสรรปัจจัยทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องใช้ในการดำเนินงานต่อไป

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS) มุ่งเน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมในการบริหารจัดการ

งบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ แนวคิดของระบบ SPBBS มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (อำนาจ ไทยเกื้อ, 2547, น. 11-13)

1) มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงานด้วยกระบวนการบริหารจัดการเพื่อสร้างและเพิ่มมูลค่า (Value Chain) มาประยุกต์ใช้ให้สามารถนำเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์มากำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศและใช้ยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนกลไกภาครัฐให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลคาดหวัง โดยมีผู้รับผิดชอบแต่ละระดับอย่างชัดเจน

2) เน้นหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี คือ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน ตั้งแต่ระดับรัฐบาล ระดับกระทรวง จนถึงระดับหน่วยงาน

3) ระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติทั้งเชิงคุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

4) การมอบอำนาจการบริหารจัดการ เน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวงหน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น

5) เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ เดิมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แค่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่มาจากงบประมาณแผ่นดิน ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน ฯลฯ จึงได้กำหนดให้นำเงินนอกงบประมาณดังกล่าวมาพิจารณาพร้อมกันด้วยเพื่อให้แผนการเงินของภาครัฐมีความสมบูรณ์และสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

6) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบันภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom Up โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็น

การประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางเศรษฐกิจและนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1-3 ปี ซึ่ง MTEF ทั้งสองแบบ ทำให้สำนักงานประมาณและรัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี รัฐบาลอาจจะมีนโยบายเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวก็ได้โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณตามระบบ SPBBS

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงานงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวงเงินงบประมาณ

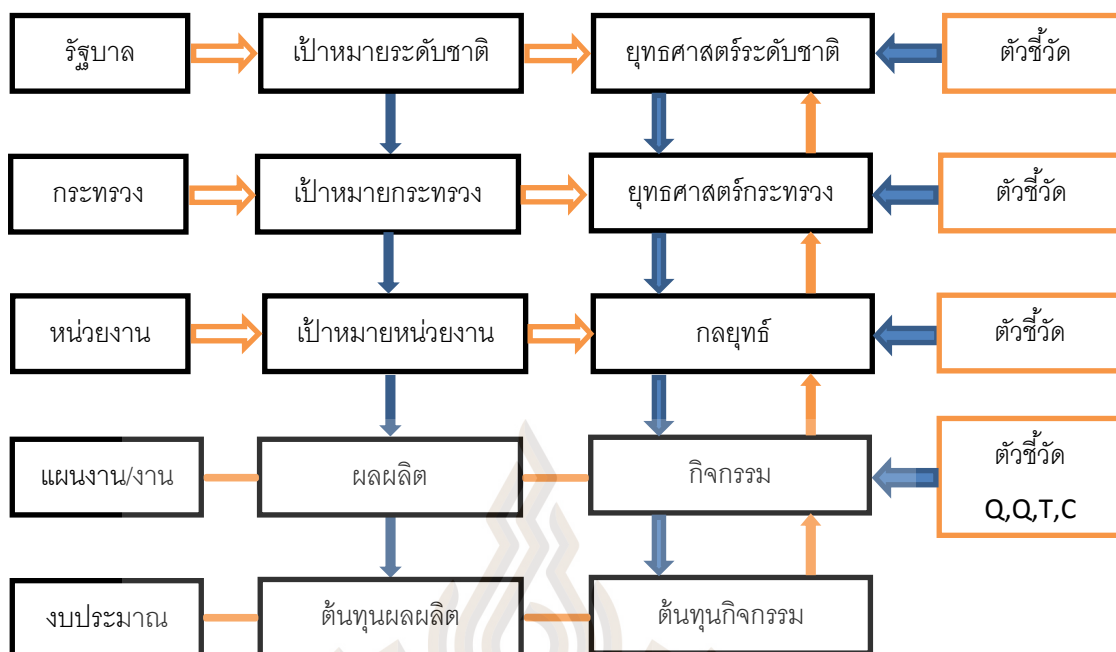
ขั้นตอนที่ 3 การจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่าย

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินผลสำเร็จของการจัดสรรงบประมาณ



รูปที่ 2.4 แผนภูมิ กระบวนการงบประมาณ

ที่มา : ผู้วิจัย



รูปที่ 2.5 แผนภูมิ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์
ที่มา : ภาณุ จันทรเจียวใช้, 2559

2.5 แนวคิดภาวะผู้นำสมัยใหม่

ราณี อธิชัยกุล (2559, น. 5-6) ได้รวบรวมคำจำกัดความ “ภาวะผู้นำ” (Leadership) ตามมุมมองของนักวิชาการแต่ละคน ไว้ดังนี้

ผู้ที่มีมุมมองว่า ภาวะผู้นำเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ได้แก่ สตอกดิลล์ (Stogdill, 1974), ครัยเนอร์ และ คินิคกิ (Kreitner and Kinicki, 2004)

เชอร์เมอร์ฮอร์น (Schermerhorn, 1996) มองว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการของการชี้แนะหรือดลใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ขยันทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของงาน

คูเซส และโพสเนอร์ (Kouzes and Posner, 1987) มองว่า ภาวะผู้นำเป็นศิลปะ เช่นเดียวกับ แจ็คสัน และฟริกอน (Jackson and Frigon, 1994) มองว่า ภาวะผู้นำเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์

มัวร์เฮด และกริฟฟิน (Moorhead and Griffin, 1995) มองว่า ภาวะผู้นำเป็นทั้งกระบวนการและคุณสมบัติ

การศึกษาวิจัยนี้มองว่า ภาวะผู้นำเป็นศิลปะ หรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะจูงใจคน หรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นในสภาวะการณ์ต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามไปในทิศทางเดียวกันกับของผู้นำเพื่อช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

ราณี อธิชัยกุล (2559, น. 16-52) ได้แบ่งพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ ออกเป็น 4 ระยะ คือ ช่วงแรก แนวคิดอำนาจและอิทธิพลของผู้นำ (Power and Influence Theories) ช่วงที่สอง แนวคิดคุณลักษณะภาวะผู้นำ (Trait Theories) ช่วงที่สาม แนวคิดพฤติกรรมของผู้นำ (Behavioral Theories) ช่วงที่สี่ แนวคิดภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situation or Contingency Leadership Theories) และช่วงที่ห้า แนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theories)

ช่วงแรก แนวคิดอำนาจและอิทธิพลของผู้นำ (Power and Influence Theories)

นักวิชาการให้คำจำกัดความของอำนาจ (Power) และอิทธิพล (Influence) ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก เป็นการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งแสดงความสามารถในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่งให้สอดคล้องกับความต้องการของตน ภาวะผู้นำก็เช่นเดียวกันเป็นเรื่องของการใช้อิทธิพลเหนือผู้ตาม หรือผู้ใต้บังคับบัญชา และรวมถึงการใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานเพื่อให้ปฏิบัติตาม อิทธิพลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อผู้นำมีอำนาจ แต่ยังมีผู้เข้าใจสับสนและนำคำว่า “อำนาจ” (Power) มาใช้กับคำว่า “อำนาจหน้าที่” (Authority) ซึ่งหมายถึง อำนาจโดยชอบธรรม (legitimate Power) หรืออำนาจตามกฎหมาย ที่เกิดจากกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ กฎหมาย ขนบธรรมเนียม ค่านิยม หรือวัฒนธรรม อำนาจหน้าที่จึงขึ้นอยู่กับตำแหน่งเป็นสำคัญมิใช่ตัวบุคคล แต่ก็มีมีความคาบเกี่ยวกับคำว่า “อำนาจ” (Power) เพราะอำนาจหน้าที่ทำให้เกิดอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามมากล่าวโดยสรุป คือ

อำนาจ (Power) หมายถึง ความสามารถในการที่จะทำให้ผู้อื่นปฏิบัติตามที่ตนต้องการ หรือทำให้เกิดสิ่งที่ตนต้องการ หรือที่เรียกว่า อำนาจที่เกิดจากตัวบุคคล (Personal Power) เป็นอำนาจในตัวผู้นำ หรือผู้บริหารโดยไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่เป็นอยู่ ได้แก่ อำนาจที่เกิดจากความเชี่ยวชาญ (Expert Power) อำนาจที่เกิดจากการอ้างอิง (Referent Power)

อำนาจหน้าที่ (Authority) หรืออำนาจที่เกิดจากตำแหน่ง (Legitimate Power) หมายถึง อำนาจที่ผู้บริหาร หรือผู้นำได้มาจากการมีตำแหน่งในองค์กร และสามารถใช้อำนาจกับผู้อื่นตามสายการบังคับบัญชา ได้แก่ อำนาจที่เกิดจากกฎหมาย (Legitimate Power) อำนาจที่เกิดจากการให้รางวัล (Reward Power) และอำนาจที่เกิดจากการลงโทษ (Coercive Power)

อิทธิพล (Influence) หมายถึง ผลกระทบของบุคคลหนึ่งต่ออีกบุคคลหนึ่ง หรือบุคคลอื่น บุคคลหนึ่งอาจก่อให้เกิดอิทธิพลต่อบุคคลหนึ่งได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ลักษณะของอิทธิพลที่มีต่อบุคคลมีหลายรูปแบบ เช่น ค่านิยม การรับรู้ หรือพฤติกรรม

ระดับของการใช้อิทธิพล ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จของการใช้อิทธิพลมี 3 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 ความผูกพัน (Commitment) เป็นผลสำเร็จสูงสุดของการใช้อิทธิพล กล่าวคือ ผู้ตามจะเห็นพ้องกันกับการตัดสินใจ หรือการร้องขอของผู้นำ และจะพยายามอย่างเต็มความสามารถที่จะดำเนินการตามที่ถูกร้องขอ หรือตามการตัดสินใจของผู้นำ

ระดับที่ 2 ความยินยอม (Compliance) เป็นการใช้อิทธิพลที่ผู้ตามเต็มใจที่จะทำตามคำร้องขอของผู้นำ แต่จะไม่กระตือรือร้น หรือมีใจให้อย่างเต็มที่ และจะพยายามทำเท่าที่จะทำได้

ระดับที่ 3 ความต้านทาน (Resistance) เป็นการใช้อิทธิพลที่มีผลต่อผู้อื่นในระดับต่ำที่สุด คือ ผู้ตามจะไม่เห็นด้วยต่อการตัดสินใจ หรือคำร้องขอ และพยายามที่จะหลีกเลี่ยงที่จะกระทำงานนั้น

ซิม (Sims, 2007, p. 222), เฮลริเกิล และคนอื่น ๆ (Hellriegel and others, 2001, pp. 326-327) ได้อธิบายคำหมายตามลักษณะที่มาของอำนาจไว้ ดังนี้

1) อำนาจที่เกิดจากตำแหน่ง (Position Power) เป็นอำนาจที่ผู้นำ หรือผู้บริหารได้มาจากการมีตำแหน่งในองค์กร และสามารถใช้อำนาจกับผู้อื่นตามสายการบังคับบัญชา ได้แก่

1.1) อำนาจที่เกิดจากกฎหมาย (Legitimate Power) หมายถึง อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาได้รับ และสามารถควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนเองได้

1.2) อำนาจที่เกิดจากการให้รางวัล (Reward Power) หมายถึง อำนาจที่เกิดจากความสามารถในการให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติตามเนื่องจากมีตำแหน่งเป็นผู้บัญชา เช่น การขึ้นเงินเดือน การเลื่อนขั้น เป็นต้น

1.3) อำนาจที่เกิดจากการลงโทษ (Coercive Power) หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม เช่น การตำหนิ การพักงาน ฯลฯ

2) อำนาจที่เกิดจากตัวบุคคล (Personal Power) เป็นอำนาจในตัวผู้นำ หรือตัวผู้บริหารโดยไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่เป็นอยู่ โดยมีที่มา ดังนี้

2.1) เป็นอำนาจที่เกิดจากความเชี่ยวชาญ (Expert Power) หมายถึง อำนาจที่เกิดจากความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญของตัวบุคคล และได้รับการยอมรับนับถือจากผู้อื่นจนสามารถมีอิทธิพลต่อการกระทำของผู้อื่นได้

2.2) อำนาจที่เกิดจากการอ้างอิง (Referent Power) หมายถึง อำนาจที่เกิดจากบุคคลที่ได้รับความนิยมนับถือ หรือเลื่อมใสจากคนอื่น ทำให้ผู้อื่นต้องการที่จะเอาเป็นแบบอย่าง หรือปฏิบัติตาม

ช่วงที่สอง ทฤษฎีคุณลักษณะภาวะผู้นำ (Trait Theories)

เป็นแนวคิดมาจากทฤษฎีมหาบุรุษ (Greatman Theory of Leadership) ของกรีกและโรมันโบราณ ในปี ค.ศ.1930 - 1940 ซึ่งเชื่อว่า ภาวะผู้นำเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือโดยกำเนิดไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้แต่สามารถพัฒนาได้ ลักษณะผู้นำที่ดี ประกอบด้วย ความเฉลียวฉลาด มีบุคลิกภาพการเป็นผู้นำ และมีความสามารถ ตัวอย่างของผู้นำในแนวคิดนี้ได้แก่ มหาตมะ คานธี อับราฮัม ลินคอล์น มาติน ลูเธอร์ คิง โจน ออฟอาร์ค หรือกรณีผู้นำของประเทศไทย เช่น สมเด็จพระนเรศวรมหาราช พระเจ้าตากสินมหาราช เป็นต้น

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง นักวิชาการได้ทำการศึกษาวิจัยค้นหาคุณลักษณะที่เหมาะสมของผู้นำที่ทำให้แตกต่างจากผู้ตามกว่า 100 งาน ได้สรุปคุณลักษณะเด่นของผู้นำได้ ดังนี้ (Martin, 2005, p. 349)

1) สติปัญญา (Intelligence) หมายถึง การมีระดับสติปัญญาสูง และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่สลับซับซ้อนได้

- 2) ความคิดริเริ่ม (Initiative) หมายถึง การมีความสามารถในการระบุความต้องการ และริเริ่มกำหนดขั้นตอนการทำงาน
- 3) ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-Assurance) หมายถึง การมีความมั่นใจในตนเองในการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ
- 4) ความสามารถในการมองภาพรวม (Overview) หมายถึง ความสามารถในการมองภาพรวมของงานและสถานการณ์
- 5) สุขภาพ (Health) หมายถึง การมีสุขภาพแข็งแรง
- 6) ลักษณะทางกายภาพ (Physique) หมายถึง การมีความสูงและน้ำหนักเกินระดับเฉลี่ยของคนทั่วไป หรือการมีความสูงและน้ำหนักที่ต่ำกว่าระดับเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญ
- 7) พื้นฐานทางสังคม (Social Background) หมายถึง การเกิดในครอบครัวที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูงในสังคม

ต่อมา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง การวิจัยของสตอกคิลล์ (Stogdill, 1948, pp. 35-41) ได้พบคุณลักษณะสำคัญของผู้นำ 5 ประการ ได้แก่ 1) สถิติปัญญา 2) การพึ่งพาได้ 3) ความมั่นใจในตนเอง 4) ระดับของพลังงานและกิจกรรม 5) ความรู้เกี่ยวกับงาน แต่ สตอกคิลล์ สรุปว่าคุณลักษณะเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์

การศึกษาคุณลักษณะของผู้นำได้รับความนิยมมากในช่วงแรกของศตวรรษที่ 20 แต่การศึกษาเชิงวิชาการไม่พบว่ามีคุณลักษณะของผู้นำที่สามารถใช้ได้กับทุกอาชีพและทุกสถานการณ์อย่างแท้จริง จึงทำให้ความนิยมในการศึกษาคุณลักษณะนี้ลดน้อยลงในเวลาต่อมา สาเหตุสำคัญอาจจะมาจากข้อจำกัดของแนวคิด โดย เฮลริเกิล และคณะ (Hellriegel and others, 2001, p. 329 อ้างถึงใน ราณี อธิชัยกุล, 2559, น. 23-24) ได้สรุปข้อจำกัดของแนวคิดดังกล่าวนี้ว่า

- 1) แนวคิดนี้ไม่ได้นำเอาปัจจัยด้านสถานการณ์มาพิจารณาต่อความสำเร็จของผู้นำ
- 2) เน้นศึกษาความสัมพันธ์ของคุณลักษณะทางกายภาพของผู้นำที่มีประสิทธิผลต่อภาวะผู้นำ เช่น ส่วนสูง น้ำหนัก รูปร่าง สุขภาพ ฯลฯ
- 3) แนวคิดนี้ไม่ได้พิจารณาภาวะผู้นำในลักษณะของความเป็นกระบวนการ กล่าวคือ ศึกษาเฉพาะผู้นำเพียงคนเดียว แต่โดยข้อเท็จจริงการเป็นผู้นำมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้อื่นภายในองค์การ
- 4) แนวคิดนี้ถือว่าภาวะผู้นำเกิดขึ้นมาโดยกำเนิด ไม่อาจจะสร้างขึ้นได้

ต่อมา แนวคิดคุณลักษณะของผู้ผู้นำได้รับความสนใจถูกนำมาศึกษาเพิ่มเติม เนื่องจากนักวิชาการมองว่ายังมีอีกหลายประเด็นที่ควรศึกษา ประกอบกับเครื่องมือ หรือเทคนิคทางสถิติสมัยใหม่ที่ช่วยในการประเมิน หรือวิเคราะห์ข้อมูลสะดวก รวดเร็ว และถูกต้องมากขึ้น การศึกษาครั้งใหม่ค้นพบคุณสมบัติของภาวะผู้นำ 6 ประการ (Kirkpatrick and Locke, 1991, pp. 48-60)

1) แรงขับ (Drive) ผู้นำต้องมีความต้องการความสำเร็จ ความทะเยอทะยาน และความเพียรในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

2) ความปรารถนาที่จะนำ หรือจูงใจ (Desire to Lead or Motivation) โดยแสดงความตั้งใจ พยายามโน้มน้าว หรือจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา

3) ความซื่อสัตย์และการรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน (Honesty and Integrity) ผู้นำต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความไว้วางใจ และความสม่ำเสมอ

4) ความมั่นใจใจตนเอง (Self-Confidence) ผู้นำควรมีความมั่นใจในตนเอง เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชามั่นใจในความถูกต้องของเป้าหมายและการตัดสินใจ

5) สติปัญญา (Intelligence) ผู้นำต้องมีสติปัญญาเฉลียวฉลาดที่จะรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ และสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ รวมทั้งการแก้ไขปัญญา

6) ความรู้เกี่ยวกับงาน (Job-Relevant Knowledge) ผู้นำควรรอบรู้เกี่ยวกับองค์การ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อสามารถในการตัดสินใจได้ดี

ช่วงที่สาม ทฤษฎีพฤติกรรมของผู้ผู้นำ (Behavioral Theories)

ในช่วงปี ค.ศ.1940-1960 เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นว่าทั้งผู้นำและผู้ตามต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน ราณี อิศัยกุล (2559, น. 26-34) ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการและนักทฤษฎี ไว้ดังนี้

Kurt (1930 อ้างถึงใน ราณี อิศัยกุล, 2559, น. 26-34) เป็นนักวิจัยกลุ่มแรก ที่สนใจศึกษาพฤติกรรมของผู้ผู้นำ แบ่งลักษณะผู้นำเป็น 3 แบบ คือ

1) ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย (Autocratic Leader) มีลักษณะการตัดสินใจด้วยตนเองไม่รับฟังคนอื่น ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาขาดความเชื่อมั่นในตนเองและไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) มีลักษณะเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รับฟังความคิดเห็นของส่วนรวม สนับสนุนการทำงานเป็นทีม มีการสื่อสารสองทาง ทำให้ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและความพึงพอใจในการทำงาน แต่บางครั้งก็ต้องใช้เวลานานในการตัดสินใจ

3) ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire Leader) จะให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ มีการกระจายงานไปที่กลุ่ม ถ้ากลุ่มมีความรับผิดชอบและมีแรงจูงใจในการทำงานสูงจะมีผลงานและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

ลักษณะผู้นำแบบใดที่จะเหมาะสมในการบริหารงานก็ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น

Stogdill (1948) ได้สรุปแบบพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 2 แบบ คือ

1) พฤติกรรมแบบเน้นความสัมพันธ์ หมายถึง ผู้นำที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ความไว้วางใจ สนับสนุน และให้ความสำคัญกับความรู้สึกและความเป็นอยู่ของผู้ใต้บังคับบัญชา

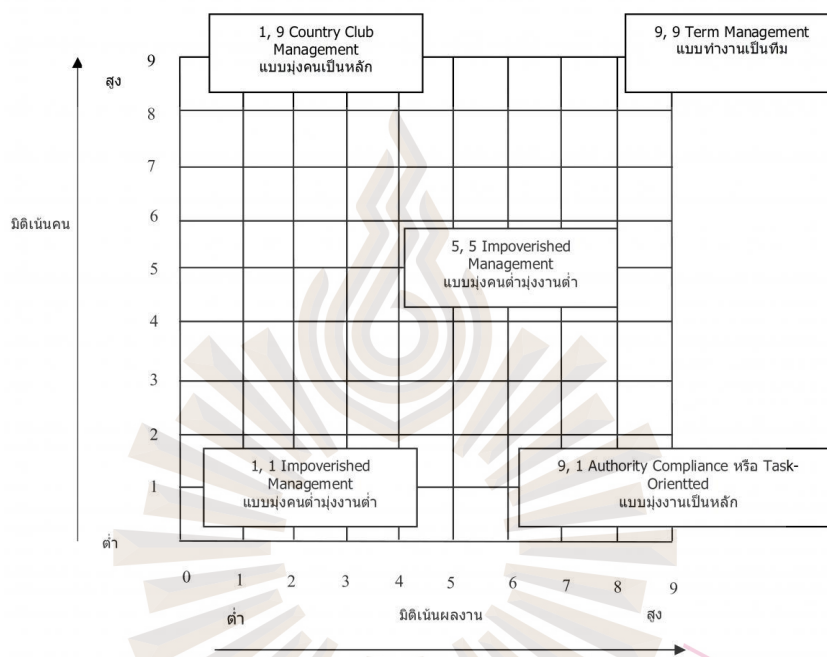
2) พฤติกรรมแบบเน้นโครงสร้างการทำงาน หมายถึง ผู้นำที่กำหนดบทบาทของผู้ใต้บังคับบัญชาตามโครงสร้างการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายองค์การ ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและวิธีการที่ผู้นำกำหนดไว้

การศึกษาของ Stogdill (1948) พบว่า ผู้นำที่เน้นงานสูงและเน้นความสัมพันธ์กับคนสูง จะเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผล นอกจากนี้ การศึกษาบางแห่งสรุปว่า ผู้นำที่เน้นโครงสร้างการทำงานสามารถเพิ่มผลิตภาพในงานได้ในระยะสั้น แต่ผู้นำแบบเน้นงานสูงและเน้นคนต่ำทำให้เกิดปัญหาการร้องทุกข์ การขาดงาน และการลาออก และพฤติกรรมเน้นคนสูงมีความสัมพันธ์ในทางลบกับผลการปฏิบัติงานของผู้นำที่ถูกประเมินโดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป

Likert (1947) อ้างถึงใน ราณี อธิชัยกุล, 2559, น. 26-34) ได้ศึกษาและสรุปแบบพฤติกรรมของผู้นำเหมือนกับ Stogdill (1948)

Blake and Mouton (1964) ได้สร้างรูปแบบของการบริหารแบบตาข่าย (Managerial Grid) และนำเสนอว่าภาวะผู้นำที่ดีที่สุดสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยสองประการ คือ คน (People) และผลผลิต (Product) โดยกำหนดคุณภาพและลักษณะสัมพันธ์ภาพของคนเป็น

1-9 และกำหนดผลผลิตเป็น 1-9 และสรุปว่า ถ้าคนมีคุณภาพสูงจะส่งผลให้ผลผลิตมีปริมาณและคุณภาพสูงตามไปด้วย รูปแบบนี้เรียกว่า Nine-Nine Style (9-9 Style) ซึ่งจะสามารถแบ่งลักษณะของผู้มาได้ 5 แบบ คือ แบบมุ่งงานเป็นหลัก แบบมุ่งคนเป็นหลัก แบบมุ่งงานต่ำมุ่งคนต่ำ แบบทางสายกลาง และแบบทำงานเป็นทีม



รูปที่ 2.6 The Managerial Grid

ที่มา : Blake and Mouton, 1964

คะแนนกราฟด้านล่างผู้ด้านบน สรุปได้ดังนี้

Impoverished Style (1,1) คือ ผู้นำที่ไม่ให้ความสำคัญทั้งผู้ร่วมงานและความสำเร็จของงาน เป็นผู้นำประเภทที่ทำงานไปวัน ๆ มักจะเป็นผู้ที่หลีกเลี่ยงปัญหา ไร้ความรับผิดชอบ หรือที่เรียกว่าขาดภาวะผู้นำ

Produce or Perish Style หรือ Authority Management (9,1) คือ ผู้นำที่มุ่งงานสูง แต่ไม่สนใจเรื่องคน ไม่ค่อยสื่อสารกับคนในทีม

Country Club Management (1,9) คือ ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนมาก แต่ให้ความสำคัญกับงานต่ำ เป็นผู้นำที่พยายามรักษาบรรยากาศในการทำงาน มักหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง

Team Management (9,9) คือ ผู้นำที่ให้ความสำคัญทั้งคนและงาน พยายามผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วม รับฟังความคิดเห็นของคนในทีม

Middle of the Road Management (5,5) คือ ผู้นำที่เดินสายกลางทั้งเรื่องงานและคน ไม่ได้ให้ความสำคัญกับงาน หรือคนมากเป็นพิเศษ

Blake and Mouton (1964) ได้แบ่งรูปแบบของผู้นำเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่

1) แบบมุ่งงาน (Task-Oriented/Authority Compliance) หรือแบบ 9,1 เป็นผู้นำที่มุ่งเอาแต่งานเป็นหลัก หรือเน้นให้ความสำคัญกับผลผลิต (Production Oriented) ให้ความสำคัญคน หรือผู้ร่วมงานน้อย มีพฤติกรรมแบบเผด็จการ

2) แบบมุ่งให้ความสำคัญกับคน (Country Club Management) หรือแบบ 1,9 เป็นผู้นำที่เน้นการใช้มนุษยสัมพันธ์และสร้างความพึงพอใจของผู้ร่วมงาน มุ่งผลงานโดยไม่สร้างความกดดันแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

3) แบบมุ่งงานต่ำมุ่งคนต่ำ (Impoverished) แบบ 1,1 เป็นผู้นำที่สนใจคนและสนใจงานน้อยมาก ขาดภาวะผู้นำ มักจะมอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่

4) แบบทางสายกลาง (Middle of The Road Management) แบบ 5,5 เป็นผู้นำที่หวังผลงานควบคู่กับให้ความสำคัญกับขวัญและกำลังใจของผู้ร่วมงาน มักใช้ระบบราชการที่มีกฎระเบียบแบบแผน โดยเน้นความพึงพอใจ หลีกเลี่ยงการใช้กำลังและอำนาจ มีการจัดตั้งคณะกรรมการในการทำงานเพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานที่เสี่ยงเกินไป มีการประนีประนอมในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง

5) แบบทำงานเป็นทีม (Team Management) แบบ 9,9 เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญทั้งเรื่องงานและขวัญกำลังใจของผู้ร่วมงาน ผลสำเร็จของงานเกิดจากความร่วมมือร่วมใจของสมาชิก ผู้นำเป็นเพียงผู้เสนอแนะให้คำปรึกษา ส่วนอำนาจการวินิจฉัยสั่งการยังอยู่ที่ผู้ใต้บังคับบัญชา มีการยอมรับความสามารถของปัจเจกบุคคลซึ่งก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

แนวคิดพฤติกรรมของผู้นำยังไม่อาจจะสรุปได้ว่า พฤติกรรมของผู้นำลักษณะใดที่ใช้ได้กับทุกสถานการณ์ เนื่องจากผู้นำจะประสบผลสำเร็จในการนำที่แตกต่างไปตามสถานการณ์ เช่น สถานการณ์ที่ไร้ระเบียบ มีปัญหาความขัดแย้ง ผู้นำที่มุ่งงานจะเหมาะสม เพื่อให้เกิดผลผลิตของงาน คุณลักษณะหรือพฤติกรรมของผู้นำบางประการอาจจะไม่เพียงพอในบางสถานการณ์

ดังนั้น ผู้นำจำเป็นต้องประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ และแสดงพฤติกรรมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

ช่วงที่สี่ ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situation or Contingency Leadership Theories)

ช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นช่วงที่มีการศึกษาวิจัยแนวคิดสถานการณ์กับภาวะผู้นำ เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของผู้นำโดยให้ความสำคัญกับปัจจัยสิ่งแวดล้อม หรือสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้นำ นักคิดที่สำคัญ คือ

Fiedler (1967) ได้เสนอทฤษฎีสถานการณ์ความเป็นผู้นำ หรือ “ทฤษฎีภาวะผู้นำ LPC” (Least Preferred Coworker) โดยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของผู้นำกับความซับซ้อนของสถานการณ์ โดยอธิบายว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลเป็นการประสานความสมดุลระหว่างพฤติกรรมของผู้นำกับระดับของสถานการณ์ที่เลือกอำนาจ

ทฤษฎีของฟีดเลอร์ มองว่าภาวะผู้นำมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าสัมพันธ์ภาพของผู้นำและผู้ตามดี โครงสร้างของงานชัดเจน ผู้นำก็สามารถควบคุมสถานการณ์ของหน่วยงานได้ การบริหารเชิงสถานการณ์ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและความต้องการของบุคคลในหน่วยงานมากกว่าการแสวงหาวิธีการที่ดีมาใช้ในการทำงาน รวมทั้งการนำปัจจัยทางด้านจิตวิทยามาประกอบในการพิจารณาด้วย โดยเน้นให้ผู้นำให้ความสนใจกับความแตกต่างที่มีอยู่ในหน่วยงาน เช่น ความแตกต่างระหว่างบุคคล ระเบียบกฎเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการ การควบคุมงาน ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กร และเป้าหมายการดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น ผลงานจะดีหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้น ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์เพื่อตัดสินใจว่าจะเลือกใช้รูปแบบการบริหารงานแบบใดที่เหมาะสม

House (1971) ในปี 1970 ได้เสนอแนวคิด หนทาง (Paths) และเป้าหมาย (Goals) โดยเห็นว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นผู้นำที่ชี้หนทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามจนเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของตนเองและองค์กร โดยผู้นำที่ดีควรประกอบด้วยคุณลักษณะ คือ

1) ช่วยเหลือผู้ตามให้ทำงานสำเร็จตามหนทางที่กำหนด เช่น การฝึกอบรม การสอนงาน การแนะนำ เป็นต้น

- 2) ขจัดปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย
- 3) การให้รางวัลตอบแทนที่เหมาะสม

สาระสำคัญของแนวทางการศึกษา หนทาง (Paths) และเป้าหมาย (Goals) ประกอบด้วย

- 1) แบบความเป็นผู้นำที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ได้แก่ ผู้นำแบบชี้แนะ (Directive Leadership) ผู้นำแบบสนับสนุน (Supportive Leadership) ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม (Participative Leadership) และผู้นำแบบเน้นความสำเร็จ (Achievement-oriented Leadership)
- 2) ปัจจัยสถานการณ์ ประกอบด้วย คุณลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate Characteristics) และลักษณะของสภาพแวดล้อม (Environmental Characteristics)

ต่อมาในปี 1996 House ได้ปรับปรุงทฤษฎีและเน้นผลการปฏิบัติงานของกลุ่มงานเพิ่มจากผลงานของผู้ปฏิบัติงาน (Kreitner and Kinicki, 2004, pp. 608-609) ซึ่งแตกต่างจากทฤษฎีเดิม 3 ประการ คือ

- 1) House ได้ขยายแบบภาวะผู้นำ หรือพฤติกรรมออกเป็น 8 อย่าง รายละเอียดตามรูปที่ 2.7
- 2) การเพิ่มบทบาทของการจูงใจภายใน (Intrinsic Motivation) และการให้สิทธิอำนาจ ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพของความเป็นผู้นำ จึงได้เน้นความจำเป็นที่ผู้นำต้องสร้างแรงจูงใจภายในของบุคลากรด้วยการให้สิทธิอำนาจในการทำงาน
- 3) ภาวะผู้นำเป็นภาวะที่เกิดขึ้นร่วมกันระหว่างผู้นำและผู้ตาม ผู้นำควรเลือกใช้ตัวแบบพฤติกรรมให้สอดคล้องกับคุณลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาและสภาพแวดล้อม เพื่อที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจ และพยายามทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ผู้นำต้องอธิบายให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเข้าใจชัดเจนในเป้าหมายและผลตอบแทนที่ได้รับ สนับสนุน ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความสามารถ และผู้นำควรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวแบบผู้นำที่มีผลต่อสถานการณ์หนึ่งไม่จำเป็นต้องมีผลดีต่ออีกสถานการณ์หนึ่ง



รูปที่ 2.7 ตัวแบบผู้นำตามแนวทางการศึกษาหนทางและเป้าหมายของ House

ที่มา : House, 1971

ช่วงที่ห้า ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theories)

สภาพแวดล้อมในสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา การคมนาคมติดต่อสื่อสาร และอื่น ๆ ในสังคมส่งผลให้การแข่งขันในด้านธุรกิจมีความรุนแรงและต้องมีการปรับตัวอย่างเฉียบพลัน ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ภาคธุรกิจเอกชน แม้แต่ภาคราชการก็ต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาเช่นเดียวกันเพื่อจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ชุมชน ภาคเอกชนให้สามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้บริบทของการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีความหลากหลายมากขึ้น ดังนั้น ผู้นำจึงต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งอาจจะมีข้อแตกต่างจากสถานการณ์ที่ผ่านมา ในช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 1980

เป็นต้นมา จึงได้มีนักทฤษฎีคนสำคัญ ๆ ที่ได้นำเสนอทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theories) ได้แก่ James Burns, Bernard M. Bass ฯลฯ

Burns (1978) ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theories) โดยมีความเห็นว่า สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กอปรกับหน่วยงานต้องมีการแข่งขันเพื่อชิงความเป็นเลิศ ดังนั้น วิธีที่จะทำให้ผู้นำประสบความสำเร็จในการบริหารงาน คือ ผู้นำต้องเปลี่ยนแปลงตนเอง เบิร์น เห็นว่า ความเป็นผู้นำที่ยังเป็นปัญหาอยู่จนทุกวันนี้ เพราะคนยังไม่มีความรู้เพียงพอในเรื่องกระบวนการของความเป็นผู้นำ โดยธรรมชาติของความเป็นผู้นำต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่างความเป็นผู้นำกับอำนาจที่มีส่วนสัมพันธ์กับผู้นำและผู้ตาม อำนาจจะเกิดขึ้นเมื่อได้มีการจัดการบริหารทรัพยากรโดยผู้นำเข้าไปมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้ตาม เพื่อต้องการให้บรรลุเป้าหมายที่ตนคาดหวัง การบริหารจัดการที่ทำให้เกิดแรงจูงใจและสร้างความพึงพอใจต่อผู้ตามจะนำไปสู่ภาวะความเป็นผู้นำ ความเป็นผู้นำถือว่าเป็นรูปแบบพิเศษของการใช้อำนาจ (Special Form of Power)

เบิร์นส์ (Burns, 1978) แบ่งลักษณะของผู้นำออกเป็น 3 แบบ คือ

1) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) ผู้นำและผู้ตามมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะของการแลกเปลี่ยน เช่น ทำงานก็ได้ค่าจ้าง หรือในการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีข้อแลกเปลี่ยนกับผู้เลือกตั้งว่า ถ้าได้เป็นตัวแทนราษฎรก็จะสร้างถนนในชุมชน เป็นต้น

2) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เป็นผู้นำที่ตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม เน้นการพัฒนาผู้ตาม กระตุ้นให้ผู้ตามเกิดความต้องการที่สูงขึ้นตามลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's) เกิดการเปลี่ยนแปลงจนสามารถเป็นผู้นำต่อไป เรียกว่า Domino Effect ตัวอย่างผู้นำลักษณะนี้ ได้แก่ ผู้นำชุมชน

3) ผู้นำแบบจริยธรรม (Moral Leadership) เป็นผู้นำที่มีความสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามจะอยู่ที่ความต้องการ (Needs) ความปรารถนา (Aspirations) ค่านิยม (Values) โดยยึดถือความเป็นธรรมและความยุติธรรมในสังคมเป็นหลัก ตัวอย่างผู้นำแบบจริยธรรม ได้แก่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งได้ทรงนำริเริ่มโครงการพระราชดำรินำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอันเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานและสอดคล้องกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเป็นจำนวนมากโครงการ

Bass and Avolio (1990) ในปี 1985 ได้อธิบายว่า Transformational Leader คือ ผู้นำที่ผู้ตามไว้วางใจ จงรักภักดี และเกรงใจ ผู้นำสามารถเปลี่ยนแปลง หรือปรับเปลี่ยนผู้ตามได้ดังนี้

- 1) ทำให้ผู้ตามตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของผลงาน
- 2) ทำให้ผู้ตามปรับความต้องการส่วนตัวให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์การ
- 3) ช่วยเหลือและตอบสนองความต้องการระดับสูงของผู้ตาม

คุณลักษณะของผู้นำเชิงปฏิรูป ประกอบด้วย

1) บารมีของผู้นำ หรืออิทธิพลที่เป็นอุดมคติ (Charisma or Idealized Influence-Z) เป็นคุณลักษณะเฉพาะของผู้นำที่ทำให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกจงรักภักดีและเชื่อถือในตัวผู้นำ โดยผู้ตามเชื่อมั่นว่าผู้นำสามารถทำให้งานสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในสิ่งที่ตนมองว่าเป็นไปไม่ได้

2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation-IM) ผู้นำเชิงปฏิรูปจะสร้างกระบวนการกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดแรงจูงใจในการเสียสละประโยชน์ส่วนตนและอุทิศตนเพื่อทีมงาน โดยผู้นำอาจใช้วิธีการชักชวนด้วยคำพูดหรือสัญลักษณ์ การสร้างความเข้าใจในวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ความตระหนักถึงพันธกิจที่ต้องทำร่วมกัน

3) การกระตุ้นเชิงปัญญา (Intellectual Stimulation) ผู้นำเชิงปฏิรูปจะใช้การกระตุ้นเพื่อสร้างแรงจูงใจโดยการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักการ แนวคิด ข้อเสนอแนะ จุดอ่อนจุดแข็งของวัฒนธรรมในองค์การและภายนอกองค์การ ด้วยการใช้สัญลักษณ์ จินตนาการ ภาษาที่เข้าใจง่าย ส่งเสริมให้ผู้ตามเข้าใจและยอมรับในบทบาท เพื่อให้ผู้ตามมองเห็นวิธีการ หรือแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหา ทำให้ผู้ตามมีความพอใจและตั้งใจปฏิบัติงาน

4) การยอมรับความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) ผู้นำเชิงปฏิรูปใช้การติดต่อสื่อสารแบบสองทาง ให้ความสำคัญกับความแตกต่างระหว่างบุคคล กระจายความรับผิดชอบ มีความสามารถในการบูรณาการความต้องการที่หลากหลาย มีความสามารถในการวินิจฉัยปัจเจกบุคคลและยกระดับให้เป็นคนที่มีศักยภาพ

โดยสรุป ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป คือ ผู้นำที่ได้ใช้กระบวนการต่าง ๆ ได้แก่ การสั่งงาน การมีปฏิสัมพันธ์ที่ดี การถ่ายทอดแนวคิดสู่การปฏิบัติ ฯลฯ จนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ตามให้เกิดความพยายามเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้ตามมีความรู้สึกไว้วางใจ เชื่อมั่น และปฏิบัติตามจนทำให้ผู้ตาม

เป็นผู้มีศักยภาพในการทำงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ประเด็นที่สำคัญที่สนใจศึกษา คือ ภายใต้อสภาพแวดล้อมของสังคมปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของประชากร การเคลื่อนย้ายที่อยู่ของประชากร การขยายตัวของการศึกษา เทคโนโลยี ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีทั้งการลงทุนข้ามชาติ การขยายตัวด้านการท่องเที่ยว การคมนาคมติดต่อสื่อสาร และอื่น ๆ ทำให้ความสัมพันธ์ภายนอกระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับคนในสังคม/ชุมชนมีความหลากหลายสลับซับซ้อนมากขึ้น ทั้งในด้านการบริการสาธารณะ การส่งเสริมกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมอาชีพ ให้ความรู้แก่ชุมชน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ ได้แก่ การปรับโครงสร้าง ขยายหน่วยงาน เพิ่มอัตรากำลังคน และอื่น ๆ เพื่อรองรับงานโดยเฉพาะการพัฒนาและการบริการสาธารณะซึ่งมีความซับซ้อนมากขึ้น ในสภาวะการณ์เช่นนี้ การใช้ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นหรือไม่

แนวคิดของ Belasco and Stayer (1994, pp. 18-19) ซึ่งได้เขียนหนังสือ Flight of the Buffalo สามารถจะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การภาครัฐไทยได้เป็นอย่างดี Belasco and Stayer เสนอแนวคิดภาวะผู้นำทั้งในกรอบแนวคิดเดิมและแนวคิดใหม่ โดยแนวคิดแบบเดิมนั้น Belasco and Stayer ระบุว่า เป็นภาวะผู้นำที่มีพฤติกรรมคล้ายกับฝูงควาย เพราะควายเป็นสัตว์ป่าที่มีความซื่อสัตย์ จงรักภักดีต่อหัวหน้าฝูง ฝูงควายเหล่านี้จะยืนล้อมหัวหน้าฝูงรอคำสั่ง จะทำอะไรก็ตามแล้วแต่หัวหน้าฝูงนำไป หากหัวหน้าฝูงไม่อยู่ก็จะทำอะไรไม่ได้ ซึ่งลักษณะแนวคิดนี้คือผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่สามารถตัดสินใจได้เองต้องรอฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาก่อน หากผู้บังคับบัญชาไม่อยู่ก็ไม่กล้าทำอะไร แต่ในปัจจุบันนี้ การทำงานในองค์การต้องพึ่งพาการทำงานที่หลายฝ่ายหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือรูปแบบการทำงานเป็นทีม (Team Work) Belasco and Stayer เห็นว่าองค์กรจะมีประสิทธิภาพได้จะต้องเป็นแนวคิดแบบใหม่ โดยได้เสนอกรอบแนวคิดไว้ 4 ประการ คือ

- 1) ผู้นำต้องโอนความเป็นเจ้าของงานให้แก่ผู้บริหารงาน
- 2) ผู้นำต้องสร้างสิ่งแวดล้อมการเป็นเจ้าของสำหรับผู้รับผิดชอบงานแต่ละคน
- 3) ผู้นำต้องฝึกสอนการพัฒนาความสามารถส่วนบุคคล
- 4) ผู้นำต้องเรียนรู้อย่างรวดเร็วและส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเรียนรู้ได้รวดเร็ว

แนวคิดแบบใหม่ดังกล่าวข้างต้นทำให้ทุกคนมีศักยภาพในการเป็นผู้นำอย่างน้อยก็บางเรื่องบางหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการบินของฝูงน่านไซบีเรียที่บินเป็นรูปตัว “V” และมีการผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้นำทางตลอดเส้นทาง หรือสลับกับเป็นหัวหน้า มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ตามความจำเป็น และเมื่อมีการเปลี่ยนตำแหน่งหัวหน้าก็จะรับผิดชอบตามโครงสร้างของกลุ่มที่กำหนดไว้ ดร.ลีโอนาร์โด โยง นักจิตวิทยาชาวมาเลเซีย สถาบัน IITD ได้นำมาสร้างทฤษฎีผู้นำ โดยกล่าวว่า “หลักการบินของน่านไซบีเรียสอนถึงการทำงานเป็นทีม และสอนวิธีการทำงานร่วมกับผู้ร่วมงานคนอื่น ๆ อย่างยุติธรรม หน่วยงานที่ต้องการความอยู่รอดและพัฒนาขององค์กรในยามที่ทรัพยากรมีอยู่จำกัดจำเป็นต้องร่วมแรงร่วมใจบินกันไปเป็นกลุ่ม ซึ่งจะทำให้องค์กรนั้นสามารถพัฒนาศักยภาพ ภายใต้ขีดความสามารถที่มี โดยที่ทุกฝ่ายต่างก็พอใจ ไม่เกิดความขัดแย้ง และยังได้รับการพัฒนาความสามารถในตัวเองอยู่ตลอดเวลา” ภาวะผู้นำแบบใหม่ที่มีลักษณะการทำงานคล้ายกับฝูงน่านจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนสามารถที่จะรับผิดชอบและแก้ไขสถานการณ์ได้เอง นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีม โดยทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 นพมาศ พูลศิริ และศรุตดา สมพอง (2556) กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผลการศึกษากิจการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ในปี 2550 – 2554 พบว่า การจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ความเที่ยงธรรมในการจัดสรร การมีส่วนร่วมในการจัดสรร และการเสนอข้อมูลที่เป็นปัญหาและความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรร ความสัมพันธ์ หรือความสนิทสนมกับผู้บริหาร การจัดสรรงบประมาณสำคัญที่สุด ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนปัญหาที่พบมากที่สุด คือ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน งบประมาณมีน้อย พื้นที่กว้าง ผลประโยชน์ระบบอุปถัมภ์ การมองไม่เห็นประโยชน์ส่วนรวม งบประมาณกับโครงการในพื้นที่ไม่สอดคล้องกัน

การศึกษาวิจัยดังกล่าว ได้อธิบายให้เห็นถึงผลของการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ยังไม่ได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร ซึ่งมีบริบทต่าง ๆ อีกจำนวนมากที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ความขัดแย้ง หรือปัญหาการเมือง

ในองค์กรและพื้นที่ โครงสร้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ซ้ำซ้อนในเรื่องพื้นที่ และอำนาจหน้าที่ กฎหมายและระเบียบที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ฯลฯ

2.6.2 ภัสนันท์ พวงเถื่อน (2554) วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผลการวิจัยพบว่า แหล่งที่มาวัฒนธรรมของ อบจ. ประกอบด้วย สภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัด นโยบายและระเบียบของรัฐ โครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา และประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิก แต่ละแหล่งที่มาส่งผลกระทบต่อ อบจ.แตกต่างกัน โดยผู้ก่อตั้งและผู้บริหารรุ่นต่อมา เป็นแหล่งที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมของ อบจ.มากที่สุด การวิจัยนี้ได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการก่อเกิดวัฒนธรรมองค์การอย่างมาก จึงควรมีภาวะผู้นำในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์การและสามารถปรับวัฒนธรรมองค์การให้เหมาะสมต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

เนื้อหาของการศึกษาเน้นการเกิดขึ้นของวัฒนธรรมในองค์กร โดยให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กร ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การปรับตัวภายในองค์กรที่เกิดขึ้นยังอาจมีปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การแทรกแซงทางการเมือง การตรวจสอบจากภาครัฐ นโยบายของรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรที่จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานด้วยเช่นเดียวกัน

2.6.3 ณัฐภัทรี สัมฤทธิ์ และพีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ (2556) บทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บทความวิจัยเสนอในการประชุมมหาดใหญ่วิชาการ ครั้งที่ 4 วันที่ 10 พฤษภาคม 2556 ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม จากตัวอย่างประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 80 คน ผลการศึกษารูปว่า ประชาชนร้อยละ 68.8 ยอมรับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ยอมรับร้อยละ 31.2 โดยให้เหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจน ผลงานต่าง ๆ เป็นการทำให้ฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองไม่ได้ทำเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง ส่วนประเด็นความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ประชาชนร้อยละ 51.3 เห็นว่ายังมีความจำเป็นด้วยเหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสนับสนุนช่วยเหลือโครงการที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวม

ระดับจังหวัด เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข การกำจัดขยะมูลฝอย ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมองว่า อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณสุขส่วนใหญ่มีความซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.4 นันทนภัส วงษ์พาณิชอักษร (2558) การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

1) กระบวนการในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นับตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2546 ถูกกำหนดขึ้นโดยชนชั้นนำเท่านั้น ส่วนประชาชนมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเรื่องของการต่อรองอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งการกระจายและจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างลงตัวให้เป็นที่พอใจของทุกกลุ่ม

2) การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เกิดจากปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยในเชิงโครงสร้างหน้าที่ และปัจจัยในเชิงการเมือง สรุปได้ดังนี้

2.1) ปัจจัยเชิงโครงสร้างหน้าที่

การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งต้องสอดคล้องกับนโยบายสาธารณสุขของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์จังหวัด

2.2) ปัจจัยเชิงการเมือง

การกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในเรื่องร่างข้อบัญญัติงบประมาณ เกิดจากการใช้อิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของท้องถิ่น รวมถึงโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน แต่พบว่า ฝ่ายบริหารให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาแบ่งสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น โดยใช้เหตุผลแบบเดิม ๆ คือ เพื่อความสะดวกในการบริหารและลดความขัดแย้ง ทำให้องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดไม่ได้เติบโตและไม่ได้เป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 ดังนั้นการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีจึงเป็นการตัดสินใจของผู้นำ โดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

การจัดงบประมาณสำหรับพัฒนาท้องถิ่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาได้มีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการเพื่อกำหนดเกณฑ์การแบ่งสรรวงเงินงบประมาณ ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนจะได้รับวงเงินงบประมาณในจำนวนที่แน่นอน ทำให้การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพิจารณางบประมาณผ่านความเห็นชอบไปด้วยดี ซึ่งทำให้เห็นผลสะท้อนออกมาว่า นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีได้ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำประกอบด้วย ผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งผ่านการต่อรองมาก่อนหน้าการประชุมสภา ส่วนภาคประชาชนไม่ค่อยได้รับความสนใจจากผู้นำเท่าที่ควร



บทที่ 3

บริบทที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ลักษณะของการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอิทธิพลจากบริบทต่าง ๆ ในที่นี้ได้แบ่งการพิจารณาเป็น 2 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านการบริหารและการปกครอง อธิบายถึงความเป็นระบบราชการของท้องถิ่นไทย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดในแง่พื้นที่ อำนาจหน้าที่ การถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ รายได้ รายจ่าย และ 2) ด้านการเมือง

3.1 บริบทด้านการบริหาร การปกครอง

3.1.1 จุดเริ่มต้นของความเป็นระบบราชการของท้องถิ่นไทย

การศึกษาพัฒนาการของการปกครองตนเองของไทยสามารถสะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการตั้งแต่ในอดีตจนหลอมรวมเป็นลักษณะของการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีความเป็นระบบราชการที่ยึดติดกับระเบียบ กฎเกณฑ์ ตัวผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และการยึดอยู่กับการบริหารและการเมืองมาโดยตลอด อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าการปกครองตนเองของไทยได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน โดยเริ่มต้นจากพระมหากษัตริย์ที่ทรงเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการทดลองจัดตั้งองค์กรเพื่อให้ประชาชนได้ฝึกหัดเรียนรู้จากการปฏิบัติทั้งในรูปแบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เทศบาล และสุขาภิบาล อย่างค่อยเป็นค่อยไปจนเห็นว่าได้ผลดีแล้ว จึงได้มีการตรากฎหมายออกมาใช้จนกลายเป็นรากฐานของแนวคิดการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในยุคต่อมา แต่อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐบาลไทยทั้งที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารและการเลือกตั้งในการส่งเสริมการปกครองตนเองโดยภาพรวมก็ยังเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากส่วนบนและเป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าความพร้อมของประชาชนในการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นไทยยังคงยึดแน่นกับส่วนกลางซึ่งมีกรมเป็นหลักที่สำคัญในการออกนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวปฏิบัติ หรือที่เรียกว่า “กรมธิปไตย” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557) ซึ่งประเด็นที่สำคัญในจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ควรจะเน้นการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น (โครงสร้างแบบราชการ การเพิ่มและปรับปรุงรายได้) (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556) และควรจะส่งเสริมสนับสนุนให้เป็นเครื่องมือหรือกลไกที่รัฐบาลให้แก่ประชาชน เพื่อที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมโดยมีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองมากขึ้น แต่ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นไทย กลับกลายเป็นการปกครองที่ยึดความเป็นระบบราชการ เน้นระเบียบ กฎหมายจนกลายเป็นวิถีปฏิบัติที่สำคัญ นอกจากนี้ การขาดความตระหนักรู้ในสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง รวมถึงการสร้างโอกาสให้กับประชาชนในเชิงปฏิบัติไม่ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจังต่อเนื่องเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จุดมุ่งหมายหลักแรกเริ่มของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือเรียนรู้การปกครองตนเองได้กลับกลายเป็นการฝึกฝนแสวงหาผลประโยชน์ของผู้แทนประชาชนที่อาสาเข้ามาบริหารงาน จนกระทั่งยึดติดกับตำแหน่ง อำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง รวมถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง การใช้ทรัพยากรขององค์กรและกฎหมาย ระเบียบซึ่งเป็นเครื่องมือทางการบริหารเป็นไปเพื่อรักษาสถานอำนาจของตนและพวกพ้องมากกว่าการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างแท้จริง

ลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองของไทย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น. 21-29) ได้เกิดขึ้นมานานแล้วนับตั้งแต่ยุคสุโขทัย แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ราชอาณาจักร หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช โดยมีเจ้าเมืองเป็นผู้ดูแล จนกระทั่งถึงยุคกรุงศรีอยุธยา พ.ศ.1893 ในสมัยพระเจ้าอู่ทอง (สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1) ได้ปรับปรุงระบบการปกครองเป็น เมืองราชธานี เมืองลูกหลวง เมืองชั้นนอกซึ่งแบ่งเป็นเมืองชั้นเอก โท ตริ จัตวา และเมืองประเทศราช ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ปฏิรูปการปกครองโดยยกเลิกเมืองลูกหลวงจัดให้เป็นหัวเมืองชั้นในหรือเมืองจัตวาทั้งหมด ได้รวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง “ผู้รั้ง” เป็นผู้ปกครองเมือง มิใช่เจ้าเมืองเช่นแต่ก่อน ส่วนหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานครเดิมได้มีการจัดแบ่งการปกครองเป็นเมืองชั้นเอก โท ตริ จัตวา ส่วนเมืองราชธานีได้ปรับปรุงเป็นระบบจตุสดมภ์ ประกอบด้วย เมือง วัง คลัง นา

ระบบการปกครองดังกล่าวมีลักษณะกระจายอำนาจ กล่าวคือ มีการแบ่งเขตการปกครอง และกำหนดวิธีการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อควบคุมเจ้าเมือง โดยมีศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง แต่โดยข้อเท็จจริง ส่วนกลาง หรือพระมหากษัตริย์กลับมีพระราชอำนาจจำกัด ในส่วนกลางอำนาจ

ตกอยู่กับขุนนาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางปกครองหัวเมืองโดยตรงได้ไม่กี่หัวเมืองรอบ ๆ พระนคร และส่วนกลางทำหน้าที่ได้เพียงแค่รับรองอำนาจเจ้าเมือง เนื่องจากปัญหาการคมนาคมทางไกล ทำให้เจ้าเมืองต่าง ๆ มีอำนาจมาก ระบบการปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหามากมายหลายประการ เช่น ปัญหาด้านการคมนาคมสื่อสาร การรั่วไหลในการเก็บภาษีอากร อิทธิพลของผู้เป็นใหญ่ในท้องถิ่น และความทุกข์ยากของประชาชน นอกจากนี้ ยังต้องเผชิญกับภัยอันตรายที่มาจากความคุกคามของประเทศมหาอำนาจตะวันตก (วิชัย เทียนถาวร, 2561) สาเหตุของปัญหาการปกครองที่สำคัญ คือ การบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพ ขาดความเป็นเอกภาพ เกิดการแตกแยก ขาดความสามัคคี และขาดความจงรักภักดี ทำให้มีผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของประเทศ จึงได้นำไปสู่การปฏิรูประบบการบริหารราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ.2435 โดยได้มีการยกเลิกระบบจตุสดมภ์ และได้แบ่งการบริหารราชการออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยส่วนกลางประกอบด้วย 12 กระทรวง ส่วนภูมิภาค ได้ทรงยกเลิกตำแหน่ง “ผู้รั้ง” มาเป็นการจัดระบบเทศาภิบาล ประกอบด้วยมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงเมือง และนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองดูแลตามลำดับ ต่อมาได้ยุบการปกครองระดับมณฑลและตำแหน่งข้าหลวงได้เปลี่ยนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ในช่วงนี้ จุดสำคัญที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปกครองตนเอง คือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเลือกโดยประชาชนในตำบล หรือหมู่บ้านนั้น ได้มีการทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นครั้งแรกที่แขวงบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2435 อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มแรกของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ในระบอบประชาธิปไตย ต่อมา รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ รศ.116 (พ.ศ.2440) และได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ปฏิบัติงานเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในท้องที่ซึ่งห่างไกลเกินกว่าที่รัฐจะดูแลได้ทั่วถึง

ยุคเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริการสาธารณะ

ในช่วงเวลาเดียวกันรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทยได้เริ่มต้นจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ออก

พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 มีบริเวณพื้นที่ตั้งแต่ปากคลองบางลำภูจนถึงปากคลองโอง่าง โดยใช้งบประมาณจากส่วนกลางมีกรมสุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินงานภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีความคิดริเริ่มที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาล กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นกรรมการ มีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคมไฟ การรักษาความสะอาดและกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ได้มีการประกาศแก๊ภษาโรงร้ำนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) พร้อมพระราชทานเงินภาษีโรงร้ำนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลเป็นทุนดำเนินการแก่สุขาภิบาล สุขาภิบาลท่าฉลอมจึงมีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ในปี พ.ศ.2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการจัดการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นมาก จึงได้มีพระราชดำริให้ขยายกิจการสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ โดยให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) การพัฒนาการของแนวคิดการปกครองตนเองในระดับประชาธิปไตยได้ต่อเนื่องมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดตั้ง “ดุสิตธานี” ขึ้น เพื่อเป็นการทดลองการปกครองตนเอง โดยมีสมาชิกประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการในสำนัก มีคณะผู้บริหารเรียกว่า “คณะนคราภิบาล” อยู่ภายใต้กำกับการดูแลของส่วนกลาง มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์และมีอำนาจจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน คณะนคราภิบาลมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร บำรุงรักษาทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดสิ่งสกปรก จัดการสาธารณสุข จัดการศึกษา สอนสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับสุขาภิบาลและเทศบาลในสมัยต่อมา

ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้มีการนำแนวทางดังกล่าวมาพัฒนาไปสู่การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นทางการซึ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 กฎหมายฉบับนี้เป็นพื้นฐานของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ได้มีพัฒนาการอย่าง

ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มแรกได้กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ของท้องถิ่นจัดทำเองในเรื่อง (1) ราชการที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (2) ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะได้มอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย อาจอธิบายได้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จุดมุ่งหมายของการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ ต้องการให้เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น หน้าที่ของท้องถิ่นในขณะนั้นจึงเป็นหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และอาจจะมองว่าการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองตนเอง จึงได้มีการนำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากำหนดไว้ในเรื่องของ การปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีผลให้เกิดการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งได้บัญญัติให้มีเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีโครงสร้างขององค์กรประกอบด้วย สภาตำบลและคณะมนตรีตำบล (เทศบาลตำบล) สภาเมืองและคณะมนตรีเมือง (เทศบาลเมือง) สภานครและคณะมนตรีนคร (เทศบาลนคร) และสภาจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการจังหวัด ที่มาของสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน และให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเลือกตั้งคณะมนตรี ส่วนสภาจังหวัดในเวลาต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 เพื่อแยกกฎหมายออกมาเป็นการเฉพาะ แต่ก็ยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ถึงแม้จะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ก็เพียงโอนอำนาจหน้าที่จากเดิมเป็นสภาที่ปรึกษาของข้าหลวงประจำจังหวัด มาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงควบตำแหน่งฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองได้แพร่ขยายเป็นวงกว้างออกไปสู่ประชาชนทั่วไปมากขึ้นในปี พ.ศ.2516 และได้พัฒนาต่อเนื่องมาจนได้รับการยอมรับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2516 ได้มีเหตุการณ์เกิดขึ้นหลายประการ เช่น ข่าวการทุจริตในรัฐบาล การพบซากสัตว์ป่าจากอุทยานในเฮลิคอปเตอร์ของทหาร ความไม่พึงพอใจใน การถ่ายโอนอำนาจจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไปสู่ออมพลถนอม กิตติขจร จึงได้เกิดกระแสนิสิต นักศึกษา ประชาชนชุมนุมต่อต้านการสืบทอดอำนาจการปกครองแบบเผด็จการโดยทหาร จนกระทั่งขยายความรุนแรงจนเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 (วิกิพีเดีย, 2562) ภายหลังจากเหตุการณ์นี้ แนวความคิดเสรีภาพและวิถีประชาธิปไตยได้รับความสนใจจาก

ประชาชน นิสิต นักศึกษา อย่างกว้างขวาง การใช้อำนาจทางการปกครองของผู้มีอำนาจได้ปรับเปลี่ยนแนวทางเป็นการใช้กลไกของระบอบประชาธิปไตยในการบริหารราชการและต่อสู้ทางการเมือง การดำเนินชีวิตของประชาชนภายใต้เสรีภาพที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเป็นไปได้เพียงสามปีก็เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่นักศึกษาชุมนุมประท้วงการเดินทางกลับประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร ประกอบกับการปลุกระดมของสถานีวิทยุ ทำให้มีการเคลื่อนไหวปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรง พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองและแต่งตั้ง นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี (วิกิพีเดีย, 2562) ต่อมา ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้มีผลต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และเมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน รักษาการนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 สำเร็จ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป แต่ปรากฏว่าไม่สามารถตั้งนายกรัฐมนตรีได้ ทำให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทน ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนจนนำไปสู่การประท้วง การเดินขบวน และชุมนุมในสถานที่ต่าง ๆ รัฐบาลได้สลายการชุมนุมจนเกิดการปะทะกันมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องลาออก (วิกิพีเดีย, 2562) หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2535 รัฐบาลได้สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 สำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวคือการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ แต่ก็ยังไม่มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ กล่าวคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาสองประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สอง เป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านอีกไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีกไม่เกิน 4 คน รวมแล้วมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 7 คน การตรากฎหมายดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในแง่พื้นที่ปฏิบัติงานและแหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จนกระทั่งได้มีการตรารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายมาตราด้วยกันให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น เช่น มาตรา 282 283 และ 284 ฯลฯ ในมาตรา 285 ได้บัญญัติโดยระบุไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น

และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2542 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 3) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ดังกล่าวข้างต้นได้มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งแต่เดิมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น หรือพื้นที่ของสภาตำบลเดิม โดยผลของกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้ยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ปฏิบัติงาน สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศจึงชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหานี้ ให้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 สำคัญ คือ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และกำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภูมิภาคสามารถแบ่งได้เป็น ท้องถิ่นระดับล่างได้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และท้องถิ่นระดับบน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ยังมีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

สรุปได้ว่า วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากกระแสของแนวความคิดประชาธิปไตย โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การกระจายอำนาจการปกครอง โดยจุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมาจากเบื้องบน หรือรัฐส่วนกลาง จวบจนกระทั่งปัจจุบันการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่เกิดขึ้นก็สืบเนื่องจากการเรียกร้องปฏิรูปทางการเมืองตามกระแสของสังคม มีลักษณะการดำเนินการแบบเฉพาะหน้าตามแรงกดดันของนักการเมือง ขาดความเป็นเอกภาพและแผนการดำเนินการ โดยเริ่มต้นเป็นการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการกิจของส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ จะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้จังหวัดมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่และเกิดปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง นำไปสู่ข้อถกเถียงของการยุบหรือไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) แต่ด้วยเหตุผลทางการเมืองทำให้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงอยู่เช่นเดิมโดยใช้พื้นที่เขตจังหวัด จากกำเนิดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่มาจากแนวคิดของส่วนบนและแรงผลักดันของนักการเมือง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ยึดโยงกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นโดยผ่านส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) โครงสร้างและรูปแบบการปฏิบัติงานขององค์กรถูกกำหนดโดยกฎหมาย มีความเป็นทางการ อาจจะสามารถปรับตัวได้บ้างแต่ก็ต้องขึ้นกับกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, น. 27) มองว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย “ส่วนกลาง” หรือ “กรมวิปไต่ตอย” อาจจะเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งว่าทำไมจึงยังมีการเรียกร้องให้กระจายอำนาจหรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมาโดยตลอดไม่ว่าจะมีการปรับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากแค่ไหนก็ตาม นอกจากนี้การปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังยึดหลักการมีเขตแดน พื้นที่ และประชากร การพัฒนา หรือการให้บริการยึดโยงกับตัวบทกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ ซึ่งมีลักษณะความเป็นระบบราชการค่อนข้างสูง เช่นเดียวกับรัฐโดยทั่วไป ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความยืดหยุ่น ในขณะที่เดียวกันความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรกับประชาชนมีลักษณะเป็นแนวดิ่ง อำนาจในการตัดสินใจในการพัฒนาหรือการให้บริการสาธารณะขึ้นอยู่กับบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชน โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจในการตัดสินใจ และร่วมดำเนินการ ดังนั้น ภารกิจในการพัฒนาหรือการบริการสาธารณะจึงมักถูกดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ กอปรกับปัญหาการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อแนวคิดการกระจายอำนาจ การพัฒนา โครงสร้าง รูปแบบ และความสัมพันธ์ของระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามส่วน แต่อาจจะกระทบถึงภาวะผู้นำของตัวผู้บริหาร สมาชิกสภาและข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการบริหารงานต้องปฏิบัติตามคำสั่งการของรัฐส่วนกลางโดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการบริหารงานของตนเอง

3.1.2 พื้นที่ทับซ้อนในจังหวัด

บริบทด้านพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สืบเนื่องมาจากพื้นที่ทับซ้อนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำโครงการ การตัดสินใจในการใช้จ่ายงบประมาณ ความร่วมมือในการพัฒนาจังหวัด กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 7,852 แห่ง แยกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,333 แห่ง (จำนวนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะมีการเพิ่มลดได้ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาล หรือมีการปรับเปลี่ยนเป็นรูปแบบพิเศษ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) 2 แห่ง กล่าวได้ว่า พื้นที่ของประเทศไทยทั้งหมดครอบคลุมด้วยพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ เพราะในพื้นที่ของประเทศไทย ยกเว้นเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครแล้ว ถ้าไม่ใช่พื้นที่ของเทศบาลก็จะเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ยิ่งไปกว่านั้นยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระดับบน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือเขตจังหวัด จึงทำให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีอยู่ในเขตจังหวัดไปด้วย ซึ่งทำให้จะต้องใช้พื้นที่ร่วมกันหรือทับซ้อนกัน ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้แก่

- 1) ความสิ้นเปลืองบุคลากรและงบประมาณในการบริหารงาน
- 2) ข้อจำกัดในการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ หรือการเลือกปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) ความขัดแย้งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) ประชาชนมีความเข้าใจสับสนในเรื่องการปกครองตนเองซึ่งมีหลายรูปแบบ ทำให้ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประกอบกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดบทลงโทษหากประชาชนหากไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต้องเสียสิทธิบางประการ ทำให้ประชาชนอาจจะมีโอกาสเสียสิทธิดังกล่าว เพราะคิดว่าได้ไปใช้สิทธิมาแล้ว
- 5) ปัญหาเกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น ถนนชำรุด ฯลฯ เกิดข้อสงสัยว่าจะต้องติดต่อกับหน่วยงานใดรับผิดชอบ เพราะในจังหวัดเดียวกันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของตนเอง หากสิ่งสาธารณชนนั้นอยู่ในเขตเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลใด ประชาชนในพื้นที่ก็พอจะเข้าใจได้ว่าสิ่งนั้นน่าจะเป็นทรัพย์สินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ

หน่วยงานนั้น แต่เมื่อเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่จังหวัด สิ่งสาธารณะ บางแห่งอาจจะเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ ทำให้ประชาชน หรือแม้แต่ หน่วยงานของรัฐบางครั้งก็ไม่อาจจะแยกแยะได้ทันทีเมื่อเกิดปัญหาต้องตรวจสอบกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6) พื้นที่ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนเขตการปกครองของ จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนั้น การบริหารงบประมาณในการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เพียงแต่จะต้องพิจารณาถึงอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วยังจำเป็นต้องพิจารณา ถึงการดำเนินการของหน่วยงานส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของกรมในราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา เช่น หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ปลัดจังหวัด สาธารณสุข จังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น

7) หน่วยราชการบริหารส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ ศาล อัยการ สถาบันอุดมศึกษา มาตั้งสำนักงานปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดอีกเป็นจำนวนมากซึ่งหน่วยงาน เหล่านี้ต้องปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ คำสั่ง ขออนุมัติ ขอความเห็นชอบจากกรมในส่วนกลาง เป็นหลัก

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างจังหวัด ในฐานะส่วนภูมิภาคกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าในแง่กฎหมาย จังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ในเชิงปฏิบัติการ ไม่ว่าจะ เป็นจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งหน่วยงาน ของรัฐในพื้นที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางควบคู่กันไปจนแทบแยกบทบาทไม่ออก ว่าควรเป็นหน้าที่ของส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น เนื่องจากว่าจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง ในการประสานงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายจากส่วนกลางซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่

8) นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ.2551 กำหนดให้ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัด โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อีกทั้งยังมีคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด (ก.บ.ก.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็น ศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จึงทำให้มีผลกระทบต่อบทบาท ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการทำหน้าที่ประสานแผนพัฒนาจังหวัด

3.1.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความเป็นอยู่ของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งได้เป็นสองระดับ คือ (1) การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นตามกฎหมายของท้องถิ่น เป็นกิจกรรมเฉพาะท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อคนในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจจะมีความแตกต่างกันออกไป เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น ได้แก่ ถนน ทางเดิน การกำจัดขยะมูลฝอย วัฒนธรรม ประเพณี และการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้คนในท้องถิ่น ฯลฯ และ (2) การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นตามกฎหมายของประเทศ เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ เช่น ความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน กระบวนการยุติธรรม ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2557, น. 6-7)

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายจัดตั้ง หรือกฎหมายเฉพาะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 นอกจากนี้ ยังถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 สาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งได้กำหนดเป็นหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะในมาตรา 78 ดังนี้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบัญญัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไว้คือ หน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความต้องการในท้องถิ่น และการเข้าไปร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 289) ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ คือ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดให้มีคณะกรรมการในการทำหน้าที่ดังกล่าว ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนได้บัญญัติในมาตรา 286 ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ และในมาตรา 287 มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็ยังคงหลักการความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ดังบัญญัติในมาตรา 289 และ 290 แต่ได้เพิ่มสาระสำคัญที่น่าสนใจ คือ แนวทางการกำกับดูแล ตามมาตรา 282 ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เองโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ มาตรา 283 นอกจากนี้ยังคงเนื้อหาคล้ายคลึงตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแล้วได้เพิ่มในส่วนของการจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เพิ่มสาระจากเดิม โดยมาตรา 287 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ต้องแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำเป็นเวลาพอสมควร รวมทั้งกรณีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำหรือการออกเสียงประชามติ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี

3) ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง หรือกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ขอกกล่าวถึงเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจ พ.ศ.2542) เมื่อพิจารณาขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ในกฎหมายจัดตั้ง หรือกฎหมายเฉพาะ แล้วจะพบว่ากฎหมายได้แบ่งกิจกรรม หรือการบริการสาธารณะออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

กลุ่มที่ 2 อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจัดทำ หรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นของท้องถิ่นนั้น ๆ

ตารางที่ 3.1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำตามกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายเฉพาะ

| อบจ. | เทศบาล | อบต. | เมืองพัทยา |
|---|---|---|---|
| มาตรา 45 | มาตรา 50 | มาตรา 66-67 | มาตรา 62 |
| ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย | รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน | พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ม.66) | การรักษาความสงบเรียบร้อย |
| จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด | ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ | จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก | การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ |
| สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น | รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล | รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล | การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน |
| ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น | ป้องกันและระงับโรคติดต่อ | ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ | การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง |

ตารางที่ 3.1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำตามกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายเฉพาะ (ต่อ)

| อบจ. | เทศบาล | อบต. | เมืองพัทยา |
|--|---|--|---|
| แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น | ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง | ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย | การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม |
| อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล | ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม | ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม | การจัดการจราจร |
| คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | ส่งเสริมการพัฒนาศรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ | ส่งเสริมการพัฒนาศรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ | การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง |
| บำรุงรักษาศิลปปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | บำรุงศิลปปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย |
| จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต อบจ. และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือให้ อบจ. จัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง | หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล | บำรุงรักษาศิลปปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา |
| จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.นี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. | | ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร | การจัดให้การควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและที่จอดรถ |

ตารางที่ 3.1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำตามกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายเฉพาะ (ต่อ)

| อบจ. | เทศบาล | อบต. | เมืองพัทยา |
|--|--------|------|---|
| บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้ อบจ.ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง | | | การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านอาหาร โรงจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น |
| | | | ควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว |
| | | | การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น |
| | | | อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือเมืองพัทยา |

4) นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ไว้ดังนี้

ตารางที่ 3.2 อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

| | มาตรา 16 | มาตรา 17 |
|---|----------------------------------|--|
| | เทศบาล เมืองพัทยา อบต. | องค์การบริหารส่วนจังหวัด |
| 1 | การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง | การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด |

ตารางที่ 3.2 อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ต่อ)

| | มาตรา 16 | มาตรา 17 |
|----|---|---|
| | เทศบาล เมืองพัทยา อบต. | องค์การบริหารส่วนจังหวัด |
| 2 | การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ | การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น |
| 3 | การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ | การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น |
| 4 | การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ | การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น |
| 5 | การสาธารณสุขการ | การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |
| 6 | การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ | การจัดการศึกษา |
| 7 | การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน | การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน |
| 8 | การส่งเสริมการท่องเที่ยว | การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น |
| 9 | การจัดการศึกษา | การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม |
| 10 | การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส | การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม |
| 11 | การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม |
| 12 | การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย | การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ |
| 13 | การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ | การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ |
| 14 | การส่งเสริมกีฬา | การส่งเสริมการท่องเที่ยว |
| 15 | การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน | การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ |
| 16 | การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น | การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น |

ตารางที่ 3.2 อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุข ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ต่อ)

| | มาตรา 16 | มาตรา 17 |
|----|---|---|
| | เทศบาล เมืองพัทยา อบต. | องค์การบริหารส่วนจังหวัด |
| 17 | การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง | การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง |
| 18 | การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย | การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น |
| 19 | การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล | การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ |
| 20 | การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน | การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ |
| 21 | การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ | การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร |
| 22 | การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ | การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย |
| 23 | การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ | การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด |
| 24 | การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด |
| 25 | การผังเมือง | สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น |
| 26 | การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร | การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น |
| 27 | การดูแลรักษาที่สาธารณะ | การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส |
| 28 | การควบคุมอาคาร | จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด |
| 29 | การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย | กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด |

ตารางที่ 3.2 อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ต่อ)

| | มาตรา 16 | มาตรา 17 |
|----|---|--------------------------|
| | เทศบาล เมืองพัทยา อบต. | องค์การบริหารส่วนจังหวัด |
| 30 | การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน | |
| 31 | กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด | |

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทำให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับบน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งนอกจากทำให้พื้นที่ทับซ้อนกันแล้ว ในส่วนของกรอบอำนาจหน้าที่ยังปรากฏว่า มีความคล้ายคลึงและใกล้เคียงกัน จึงทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นเพื่อไม่ให้ความเป็นอิสระในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกันเอง คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้ประกาศกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อ 13 สิงหาคม 2546) เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจและหน้าที่ โดยกำหนดลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะไว้ คือ

- 1) การดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 2) การบริการ หรือกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถดำเนินการได้เอง

3) แผนงาน หรือโครงการดังกล่าวจะต้องมีลักษณะคาบเกี่ยวต่อเนื่อง หรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้เช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ

กล่าวโดยสรุป การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสองระดับ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ในเชิงทฤษฎี ประชาชนได้รับประโยชน์จากการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรน่าจะสามารถจัดปัญหาความเดือดร้อน หรือได้รับบริการสาธารณะอย่างไม่ขาดตกบกพร่อง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหากมีงบประมาณไม่เพียงพอ ก็อาจจะขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ในเชิงกฎหมาย ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจจะกำหนดลักษณะของการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เพื่อให้เกิดการประสานงานกันในการดำเนินงานในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามในเชิงปฏิบัติจริงจะพบว่ามีปัญหาหลายประการที่ซ่อนเร้นไม่เป็นอย่างที่คาดคิดไว้ กล่าวคือ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งได้มีการจัดงบประมาณลงไปทำในโครงการที่มีลักษณะเดียวกัน หรือซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อทำโครงการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งต้องคำนึงถึงข้อเสนอของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่มีความต้องการจัดทำกิจกรรมเพื่อเป็นการสร้างหรือรักษาสถานะคะแนนเสียงในพื้นที่ของตน

2) การจัดสรรงบประมาณมุ่งไปที่ผลประโยชน์ตอบแทน หรือตอบสนองพวกพ้องที่เป็นผู้รับจ้าง

3) ปรากฏที่เกิดขึ้นให้พบเห็นมากขึ้น คือ เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด สาเหตุอาจจะเนื่องมาจากการแข่งขันทางการเมือง ทั้งในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน โดยต่างฝ่ายต่างก็จัดผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเพื่อแข่งขันชิงตำแหน่งในแต่ละองค์กร ทำให้ความขัดแย้งก่อตัวและขยายออกไปอย่างกว้างขวาง

4) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณกลายเป็นเครื่องมือในการการบีบบังคับทางอ้อมให้ประชาชนเอนเอียงไปลงคะแนนให้กับตนเองเมื่อมีการเลือกตั้ง กล่าวคือ คะแนนเสียงที่เลือกตั้งได้ถูกนำมาเป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของผู้มีอำนาจ พื้นที่ใดได้คะแนนเสียงมากก็ได้รับงบประมาณมาก หากพื้นที่ใดไม่มีคะแนนเสียงก็อาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรืออาจจะต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะได้รับ การสนับสนุนงบประมาณ

ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นเสมือนการต่อรองมากกว่าเป็นความสมัครใจของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นการขัดกับหลักการของประชาธิปไตย และเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองอย่างยิ่ง

5) ความขัดแย้งส่วนตัวของผู้บริหารและผลประโยชน์ส่วนตัวในการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหาที่มีการบ้ายเบี่ยงความรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น หรือขัดขวางการปฏิบัติงานของอีกหน่วย รวมทั้งการไม่รับช่วงงานในพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ที่จะต้องดำเนินการต่อจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แทนที่จะร่วมมือหรือสนับสนุนให้งานสำเร็จ

6) ปัญหาเชิงปฏิบัติโดยเฉพาะความขัดแย้งทางการเมืองที่กล่าวมาข้างต้นยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้การประสานแผนและการสนับสนุนงบประมาณ ในบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงแต่รูปแบบการปฏิบัติเพื่อทำให้เป็นไปตามขั้นตอน วิธีการ แต่ไม่เกิดประสิทธิภาพ หรือปรากฏเป็นรูปธรรมในการนำปัญหาและความต้องการของจังหวัดในภาพรวมมาดำเนินงานอย่างชัดเจน

สภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้มีการถกเถียงกันว่าควรยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ เพราะความคลุมเครือในเรื่องอำนาจหน้าที่ ความเปลี่ยนแปลงงบประมาณทั้งในเรื่องบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ ในการดำเนินงาน รวมทั้งโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดควรจะเป็นอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

3.1.4 การถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานรัฐให้แก่ท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะจากรัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นภารกิจที่มีการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้หลายมาตรา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีความตั้งใจที่จะส่งเสริมสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง ดังบทบัญญัติมาตรา 284 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยบังคับว่าให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินการกระจายอำนาจ สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวต้องประกอบด้วย (1) การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

เอง (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ (3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน บทบัญญัติดังกล่าวนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (แผน ฉบับที่ 1 พ.ศ.2543 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551) รวมถึงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (แผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2545 และแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551) นอกจากนี้บทบัญญัติอีกหลายมาตรามีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจและการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นของไทยอย่างกว้างขวาง โดยนำไปสู่การออกกฎหมายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับดังที่กล่าวมาข้างต้น

ปัญหาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันประสบกับปัญหาหลายประการด้วยกัน (ภาณุธรรมสุวรรณ, 2547) คือ

- 1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของระเบียบหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานตามโครงการถ่ายโอนฯ
- 2) มีขั้นตอนมาก ยุ่งยากต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดความรู้ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน
- 4) ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรล่าช้า
- 5) นอกเหนือจากความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังพบอีกว่าหน่วยงานของรัฐยังหวงอำนาจ จะเห็นได้จากหลาย ๆ กรณี เช่น การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีการยุบหน่วยงานเดิม แต่มีการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นซึ่งมีหน้าที่คล้ายกับหน่วยงานเดิม

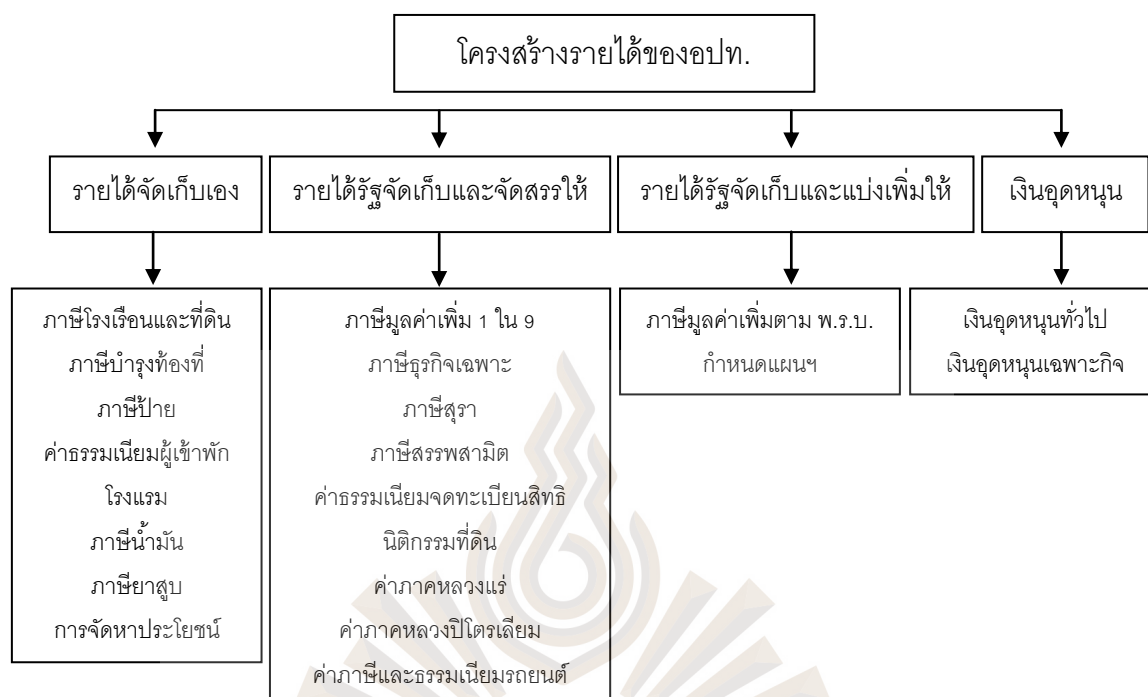
6) บางหน่วยงานไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจโดยอ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งบุคลากรของส่วนราชการของตนเองเข้าไปร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้างว่าเพื่อให้คำแนะนำปรึกษาทางด้านเทคนิค

7) หน่วยงานของรัฐขาดความชัดเจนในการถ่ายโอนไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนระยะเวลาการส่งมอบ การมอบให้ดำเนินบางกิจกรรมในภารกิจถ่ายโอนแทนที่จะมอบทั้งหมด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความยุ่งยากในการบริหารงาน

3.1.5 ปัญหารายได้-รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) ภาษีอากรท้องถิ่นเป็น ผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ (2) ภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ท้องถิ่น (Surcharged Taxes) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและยาสูบ ภาษีการพนัน (3) ภาษีที่ได้จากการแบ่ง หรือ ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง (Share Taxes) (4) รายได้อื่นของท้องถิ่น ได้แก่ รายได้จากทรัพย์สินของท้องถิ่น รายได้จากสาธารณูปการและวิสาหกิจอื่นของท้องถิ่น รายได้เบ็ดเตล็ด และ (5) เงินอุดหนุน

องค์ประกอบของภาษีแต่ละประเภทและเงินอุดหนุนปรากฏตามรูปด้านล่าง



รูปที่ 3.1 โครงสร้างรายได้ของอปท.

ที่มา : ธิดารัตน์ สืบญาติ, 2562

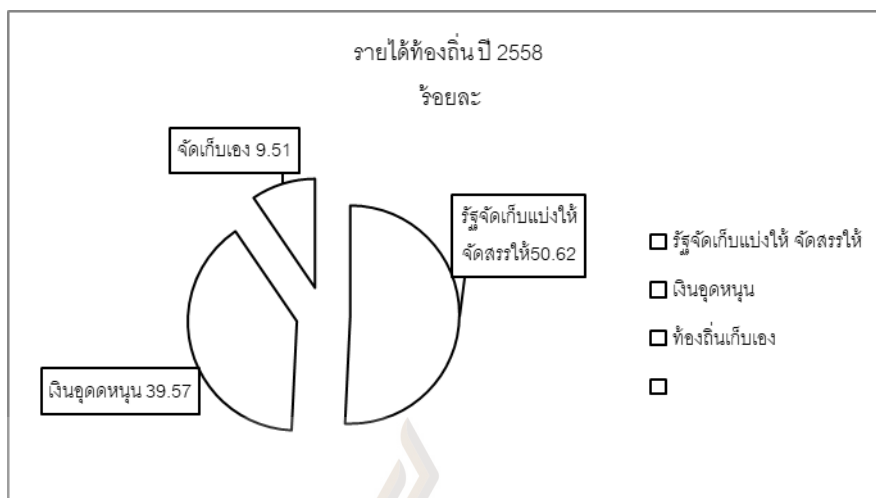
เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีที่รัฐจัดสรรให้และรัฐแบ่งให้ รวมกันประมาณร้อยละ 50 เป็นเงินอุดหนุน ร้อยละ 40 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประมาณร้อยละ 10 ทำให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมต้องพึ่งพารายได้จากรัฐเป็นส่วนใหญ่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวนเงิน 646,350 ล้านบาท หรือร้อยละ 27.8 ของรายได้สุทธิของรายได้ของรัฐบาล หากมองเฉพาะภาพรวมเงินจำนวนดังกล่าวสามารถนำมาพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ หรือการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศได้มากมาย หรือหากรัฐจะนำมาจัดสรรเพื่อสนับสนุนให้โครงการที่สำคัญ ๆ ก็น่าจะเป็นผลดี แต่โดยข้อเท็จจริงการจัดสรรเงินของรัฐมีลักษณะเป็นการแบ่งเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ไปบริหารงานกันเอง กอปรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากถึง 7,852 แห่ง เมื่อแบ่งสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามเกณฑ์แล้วก็ยิ่งเกิดความเหลื่อมล้ำ บางแห่งมีรายได้มาก หรือล้นเหลือ แต่บางแห่งมีรายได้น้อยไม่มีกำลังพอที่จะทำโครงการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

ในพื้นที่ นอกจากนี้งบประมาณเกือบร้อยละ 40 จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่าย
ในสำนักงาน รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพในโครงการ หรือกิจกรรมที่เกิน
ความจำเป็น มีลักษณะเป็นเชิงการหาเสียง หรือมีลักษณะประชานิยม เช่น การแจกจ่ายวัสดุ
อุปกรณ์ในงานประเพณี การจัดทัศนศึกษาดูงาน ฯลฯ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มีงบประมาณไม่มากพอที่จะดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมขนาดใหญ่ หรือโครงการสำคัญ ๆ
ที่ตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศ หรือที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
ในพื้นที่

ตารางที่ 3.3 รายได้ของท้องถิ่น

| รายได้ท้องถิ่น หน่วย: ล้านบาท | | | | | | | | |
|---|--------------|------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|------------------------------|
| ประเภทรายได้ | ปี 2555 | ร้อยละ รายได้ ท้องถิ่น | ปี 2556 | ร้อยละ รายได้ ท้องถิ่น | ปี 2557 | ร้อยละ รายได้ ท้องถิ่น | ปี 2558 | ร้อยละ รายได้ ท้องถิ่น |
| จัดเก็บเอง | 46,529.72 | 8.78 | 50,281.54 | 8.78 | 56,306.25 | 9.04 | 61,458.00 | 9.51 |
| รัฐจัดสรรให้ | 175,457.28 | 33.11 | 187,988.46 | 32.83 | 203,818.75 | 32.74 | 218,222.00 | 33.76 |
| รัฐแบ่งให้ (พ.ร.บ.กำหนด แผนฯ) | 86,900.00 | 16.40 | 97,900.00 | 17.10 | 109,000.00 | 17.51 | 109,000.00 | 16.86 |
| เงินอุดหนุน | 221,091.78 | 41.72 | 236,500.00 | 41.30 | 253,500.00 | 40.71 | 257,670.00 | 39.87 |
| รายได้ท้องถิ่น รวม | 529,978.78 | 100.00 | 572,670.00 | 100.00 | 622,625.00 | 100.00 | 646,350.00 | 100.00 |
| รายได้ของ รัฐบาล | 1,980,000.00 | | 2,100,000.00 | | 2,275,000.00 | | 2,325,000.00 | |
| สัดส่วนรายได้ ของท้องถิ่นต่อ รายได้สุทธิของ รัฐบาล คิดเป็น ร้อยละ | 26.77 | | 27.27 | | 27.37 | | 27.8 | |

ที่มา : ผู้วิจัย



รูปที่ 3.2 กราฟแสดงสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น

ที่มา : ผู้วิจัย

ยิ่งไปกว่านั้นรายได้ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดยังมีขนาดของความแตกต่างกันมาก ประเด็นที่น่าสนใจ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ ทำให้สถานการณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากเดิมที่มีรายได้ต่ำมาก เพราะพื้นที่การจัดเก็บรายได้ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นกลับทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพลิกฟื้นขึ้นมา ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อได้เปรียบท้องถิ่นอื่นในจังหวัด กล่าวคือทำให้มีรายได้เพิ่มเป็นจำนวนมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดแทบทุกจังหวัดมีรายได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในแต่ละแห่ง ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีรายได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ข้อจำกัดในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอาจใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการได้คล่องตัวทั้งที่มีรายได้มากเพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่เสียก่อน นอกจากนี้ยังพบปัญหาอีกหลายประการ อาทิเช่น ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การเลือกปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ลงไปพัฒนาในพื้นที่โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลมากกว่าความจำเป็นในการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน ฯลฯ

ปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมากประการหนึ่งก็คือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำกิจการบริการสาธารณะ และการจัดสรรเงินอุดหนุนของท้องถิ่นโดยเฉพาะปัญหาความเข้าใจในประเด็นการบริการสาธารณะ ซึ่งมีหลายกิจกรรมค่อนข้างสับสนเสียไปในทางการจัดกิจกรรมเพื่อส่วนบุคคลมากกว่าบริการสาธารณะ

3.1.6 การตีความประเด็นการบริการสาธารณะ

หลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี พ.ศ.2535 สังคมไทยได้เกิดกระแสตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองโดยเฉพาะการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งคือได้มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งกำหนดหลักการและเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมสนับสนุนการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในประเทศไทย บทบัญญัติตามมาตรา 284 นอกจากระบุถึงความจำเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะแล้วยังได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร และการจัดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เป็นพื้นฐานของการออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อใช้ในการบริหารราชการของภาครัฐและท้องถิ่น ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ก็ยังคงหลักการของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการกำกับดูแลได้บัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยในมาตรา 282 วรรคสองได้บัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตัดสินใจเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจะบัญญัติให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีประเด็นปัญหาในเชิงปฏิบัติอีกมากมาย โดยเฉพาะในส่วนของการตัดสินใจของนายกองค์กรปกครองส่วนจังหวัด อาทิเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 283 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ

เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” แต่ในเชิงปฏิบัติแล้วมีปัญหาความขัดแย้งในการตีความระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานตรวจสอบของรัฐ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ตัวอย่างเช่น การใช้ดุลยพินิจในเรื่อง “การบริการสาธารณะ” ไม่ได้มีคำนิยาม หรือระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจน ไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ แต่อย่างไรก็ตาม ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนมาก ได้จัดทำบริการสาธารณะแล้วโดนหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐทักท้วงว่าไม่ถูกต้อง เหมาะสม ขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งการแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชดใช้เงินคืน และเสนอแนะให้ผู้กำกับดูแลพิจารณา ลงโทษผู้เกี่ยวข้อง เช่น การจัดพากลุ่มประชาชนไปทัศนศึกษาดูงาน การแจกวัสดุให้ผู้สูงอายุในงานประเพณี การจัดรับส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาล และอื่นอีกหลายโครงการ ฯลฯ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าเป็นการบริการสาธารณะให้กับคนในท้องถิ่น แต่หน่วยงานตรวจสอบภาครัฐตีความว่าการบริการสาธารณะต้องเป็นประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่จัดบริการเพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือเฉพาะส่วนบุคคล และให้ความเห็นว่าบางกรณีเป็นการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ฯลฯ ปราบกฏการณดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นภาพปัญหาของการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกิดขึ้น

3.1.7 การจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ปรากฏเป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติ ไม่เพียงแต่การจัดบริการสาธารณะ หรือการพัฒนาในพื้นที่ แต่ยังมีปัญหาในเรื่องการสนับสนุนงบประมาณ หรือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรที่เป็นนิติบุคคล องค์กรภาคเอกชน กลุ่มประชาชน ซึ่งมักพบว่าไม่เป็นไปตามระเบียบ ยกตัวอย่างเช่น กิจกรรมที่สนับสนุนเป็นกิจกรรมที่สามารถดำเนินการเองได้แต่กลับให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานอื่นทำแทน กิจกรรมที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น กิจกรรมที่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ นอกจากนี้ไม่เพียงแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นในเชิงปฏิบัติเท่านั้น ยังเป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ ที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุน

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองออกโดยมติของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดกรอบการพิจารณา จัดสรรไว้ คือ

ข้อ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในจังหวัดในภารกิจด้านการศึกษา หรือด้านสาธารณสุขได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ภารกิจอื่นนอกจากภารกิจด้านการศึกษา หรือด้านสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะสนับสนุนได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ อำนวยการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นรายกรณีไป

ข้อ 2 การสนับสนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 1 จะกระทำได้อีกเมื่อ

(1) ภารกิจที่จะสนับสนุนจะต้องเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน

ประกาศดังกล่าวได้วางกรอบของการพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้ได้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด ทำให้สมาคม มูลนิธิ องค์กรภาคเอกชน กลุ่มอาชีพ และอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐจะไม่อยู่ในข่ายของประกาศดังกล่าว แต่ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่ได้ปฏิบัติตาม ต้องถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงและเรียกเงินคืน จากโครงการได้สนับสนุนไปแล้ว เช่น เงินอุดหนุนให้สมาคมกีฬาจังหวัด สมาคมส่งเสริม การท่องเที่ยว กลุ่มอาชีพต่าง ๆ มูลนิธิ ฯลฯ ประกาศดังกล่าวยังเน้นรายละเอียดการอุดหนุนว่า จะต้องเป็นภารกิจด้านการศึกษา หรือด้านสาธารณสุข ถ้าเป็นภารกิจอื่นก็ต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการเป็นรายกรณี ซึ่งมองในแง่ดีอาจจะพิจารณาได้ว่า ประกาศฉบับ ดังกล่าวนี้เป็นการวางกรอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโครงการและกิจกรรมด้วยตนเองเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงาน

ไม่ประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินไปจัดสรร หรืออุดหนุนแจกจ่ายอย่างสุ่มสุ่ยวาย ซึ่งโดยส่วนมากก็มักจะมีลักษณะโน้มเอียงไปในเชิงการหาเสียง แต่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะจัดสรรเงินอุดหนุนได้อย่างอิสระและได้รับแรงกดดันจากหน่วยงานกลุ่มต่าง ๆ ที่เคยได้รับการอุดหนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เรียกร้องขอให้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ในช่วงที่ประกาศดังกล่าวออกใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุน ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) อาจตั้งงบประมาณสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในภารกิจด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุขได้ หรือภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2552 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2552 อีกทางหนึ่งด้วย

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนเพื่ออุดหนุนแก่องค์กรประชาชน องค์กรการกุศล และองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย นอกเหนือจากประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 1 ได้ดังนี้

2.1 องค์กรประชาชน หมายถึง กลุ่ม หรือชุมชน กรณีกลุ่มจะต้องมีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ สำหรับกรณีชุมชนต้องเป็นการจัดตั้งตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย และมีสถานะเป็นกลุ่ม หรือชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

2.2 องค์กรการกุศล หมายถึง องค์กรที่มีวัตถุประสงค์จะดำเนินการกุศล และจัดตั้งตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เช่น วัด มัสยิด กาศาต สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น”

จะเห็นได้ว่าเนื้อหาประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวข้างต้นมุ่งจำกัดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุน แต่หนังสือกระทรวงมหาดไทย ในข้อ 2 ได้พยายามขยายวงการศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางออกนอกกรอบของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ หากเทียบลำดับชั้นของกฎหมายแล้วประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีศักดิ์เหนือกว่าหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้เกิดการลังเลในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ อาจจะไปถึงหน่วยงานตรวจสอบของรัฐว่าจะยึดถือปฏิบัติอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมากระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2559 เพื่อวางกรอบการสนับสนุนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย

3.2 บริบทด้านการเมือง

แนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้มีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร ในอดีตที่ผ่านมาประชาชนทั่วไปมีความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างจำกัด สืบเนื่องจากการปกครองของไทยมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ส่วนกลางและการริเริ่มการปกครองตนเองก็เกิดขึ้นจากส่วนบนของภาครัฐมาโดยตลอดและรัฐส่งข้าราชการเข้ามาบริหารงานควบคู่กับประชาชนเป็นเวลานานจนสร้างความเคยชินกับการบริหารงานแบบระบบราชการ อีกทั้ง การปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งทำให้มีการดึงอำนาจกลับมารวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะหลังจากเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นอันสิ้นสุดลง ถึงแม้ว่าต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติหลายประการเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่มากขึ้น เช่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น รับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายบริหารงาน บริหารงานบุคคล บริหารงานคลัง และการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่นโดยให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การทำประชาพิจารณ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้ปรากฏผลในทางปฏิบัติมากนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากกระแสความขัดแย้งทางการเมืองในขณะนั้นค่อนข้างสูงมาก จึงทำให้แนวคิดการกระจายอำนาจต้องหยุดชะงักไป (กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, 2016) นอกจากนี้

ยังมีผลกระทบต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในการปกครองตนเอง และทำให้ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งควรจะต้องมีบทบาทเข้มแข็งมากขึ้นในการพัฒนา ระดับจังหวัดกลับต้องหยุดชะงักลง ขาดความมั่นใจในการตัดสินใจที่จะแสดงบทบาทในการพัฒนา เพราะต้องรอฟังนโยบายของรัฐโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลจากการขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาดังกล่าวนี้อาจจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิด ปัญหาสำคัญ คือ

- 1) นักการเมืองท้องถิ่นขาดความตระหนักถึงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบ ประชาธิปไตย
- 2) ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัด มุ่งทำโครงการ/กิจกรรมขนาดใหญ่โต มากนัก และแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณจำนวนมากขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการหาเสียง หรือการซื้อคะแนนเสียงล่วงหน้า ในโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ตลอดเวลา อาทิเช่น การแจกจ่ายสิ่งของในงานประเพณี งานผู้สูงอายุ การจัดทัศนศึกษาพากลุ่มประชาชนไปดูงาน ฯลฯ

ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมว่า เป็นการนำงบประมาณ มาใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย และมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ มากมาย ขาดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ จนกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดกระแส ความไม่พึงพอใจอย่างรุนแรงเกิดขึ้นในสังคม และไม่ไว้วางใจการบริหารงานของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน กอปรกับ รัฐบาล หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต่างก็เป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนมีลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อีกทั้งข้าราชการซึ่งต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ของรัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มีที่มาจากการสนับสนุนของพรรคการเมือง หรือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชา ทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะ ประณีประนอมมากกว่าการดำเนินการตรวจสอบและลงโทษอย่างจริงจังตามกฎหมาย ระบบการบริหารราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเด็ดขาด ทำให้ปัญหา สะสมเรื้อรังจนเกิดความเคยชินไม่เกรงกลัวในการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ถึงแม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะเจอปัญหาอุปสรรคจากการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง แต่ในบางช่วงเวลาก็มี โอกาสได้อยู่ในบริบทของประชาธิปไตย ทำให้เกิดการพัฒนาแนวคิดของประชาชนได้มาก พอสมควร ภาพปฏิสัมพันธ์ของประชาชนกับนักการเมืองซึ่งมักถูกมองว่าเป็นประชาชนอยู่ล่าง

ให้ความเคารพยกย่องนักการเมืองในฐานะผู้อยู่เหนือกว่าหรือมองแต่เรื่องผลประโยชน์จากการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, น. 48-49) ได้อธิบายว่า พฤติกรรมของชุมชนที่มีต่อนักการเมืองมีลักษณะของการแลกเปลี่ยน หรือต้องการผลประโยชน์ต่างตอบแทน ประชาชนโดยเฉพาะชาวนบพที่มีจิตสำนึกความเป็นชุมชน (Communal Spirit) คือ คนชนบทไม่เพียงแต่ยกย่อง หรือต้องการนักการเมืองให้ไปร่วมงานต่าง ๆ ในชุมชนเท่านั้น แต่ยังต้องการให้นักการเมืองนำเอา “ความเจริญ” มาให้ท้องถิ่นอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ชาวนบพจึงคล้อยตามหัวหน้าและร่วมลงคะแนนไปในทิศทางเดียวกัน

ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น แต่วัฒนธรรมองค์การก็ยังคงลักษณะของความเป็นระบบราชการ อีกทั้ง กฎหมาย ระเบียบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือเป็นแนวปฏิบัติที่ออกจากรัฐ หรือส่วนกลางยังคงเน้นการวางกรอบในการควบคุมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจของตนเอง ซึ่งหากมองพัฒนาการของประวัติศาสตร์ไทยที่ผ่านมาเคยมีการกระจายอำนาจตามหัวเมืองต่าง ๆ แล้วได้มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเนื่องจากประสบปัญหาคือ การบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพ ขาดความเป็นเอกภาพ เกิดการแตกแยก ขาดความสามัคคี และขาดความจงรักภักดี กอปรกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 กำหนดว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” จึงทำให้การปกครองของไทยเน้นหนักอยู่ที่ส่วนกลาง นอกจากนี้ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นซึ่งเก็บได้เองไม่เกินร้อยละ 10 ทำให้ต้องพึ่งพาการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลกลาง กอปรกับความด้อยประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน มีการใช้จ่ายลักษณะแจกจ่ายเกินจำเป็น ทำให้ถูกมองได้ว่าเป็นการใช้งบประมาณเพื่อการหาเสียงล่วงหน้า การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกรับเงินภายในองค์กร สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจึงทำให้เกิดความหวังเหวและข้อวิพากษ์วิจารณ์ของสังคม รัฐส่วนกลางจึงต้องคอยติดตามตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวด และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน ภาคเอกชน ประชาสังคม และกลุ่มองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 ลักษณะการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540

1) ก่อนปี พ.ศ.2540 ผู้ว่าราชการจังหวัดยังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการศึกษาพบว่า การจัดทำงบประมาณประจำปีมักจะเกิดความล่าช้าไม่เสร็จตามกำหนดเวลาซึ่งควรจะแล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน แต่ปรากฏว่าล่าช้าไปจนถึงประมาณเดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไป โดยมักอ้างเหตุผลว่ามีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้งต้องรอนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่

2) การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงนี้มีการมองว่าเป็นเรื่องของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่งกับสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง และสมาชิกสภาจังหวัดกับสมาชิกสภาจังหวัดด้วยตนเอง กล่าวคือ ฝ่ายข้าราชการมีความต้องการให้โครงการที่ตนเองเสนอได้รับการจัดสรรงบประมาณ แต่สมาชิกสภาจังหวัดต้องการจัดสรรให้กับอีกโครงการหนึ่ง นอกจากนี้ในบางครั้งสมาชิกสภาจังหวัดก็ขัดแย้งกันเอง ถึงแม้ว่าตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาใช้หลักพื้นที่และประชากร กล่าวคือ ให้ทุกอำเภอเท่ากันร้อยละ 30 ให้ตามพื้นที่ร้อยละ 30 และให้ตามประชากรร้อยละ 40 และต้องเสนอผ่านตามลำดับขั้นตั้งแต่สภาตำบล อำเภอและจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติมักจะถูกใจที่ว่า “มีการฮั้วกัน” เป็นต้น

3) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดด้วยตนเองที่เกิดจากการเลือกประธานสภาจังหวัดแต่ละปีจะมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นโดยก่อนเลือกตั้งจะมีการลอบบี้หรือทาบทามรวบรวมกลุ่มสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละฝ่าย บางจังหวัดมีการจัดกลุ่มไปทัศนศึกษานอกพื้นที่เพื่อป้องกันสมาชิกในกลุ่มถูกดึงตัว ทั้งนี้ สืบเนื่องจากฝ่ายที่ได้รับเลือกเป็นประธานสภาจังหวัดสามารถควบคุมการแต่งตั้งกรรมการการคลัง กรรมการสามัญและวิสามัญที่สำคัญ ๆ ซึ่งทำให้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณของสำนักเลขาธิการจังหวัดโดยไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนจากตำบล อำเภอและจังหวัด กล่าวคือ คณะกรรมการการคลัง (ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน) มีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้โดยตรง

4) ประเด็นการต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของการจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความละเอียดซับซ้อนมาก ในความเป็นจริงปรากฏทั้งในกรณีข้าราชการต่อรองกับสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดที่ต่างกลุ่ม หรือต่างพื้นที่เลือกตั้ง หรือในพื้นที่เลือกตั้งเดียวกัน แต่เป็นคู่แข่งกัน ทั้งนี้เพื่อให้โครงการของตนได้รับจัดสรรงบประมาณไม่ว่าจะผ่านขั้นตอนทางสภาตำบล หรือเสนอต่อกรรมการการคลัง โดยวิธีการเข้าไปเป็นกรรมการการคลัง หรือวิ่งเต้นกับ

ข้าราชการระดับสูง นอกเหนือจากนี้ยังมีการตั้งกำหนัในฐานะประธานสภาตำบลและเป็นฐานเสียงที่สำคัในพื้นทีเข้ามาร่วมในการต่อรงบประมาณด้วย

ฉนั้น จะพบว่าการจัดสรรงบประมาณขององคัการบรหการส่วจังหวัดในชวงนี้เป็นเรื่อของการต่อรงผลประโยชนัเป็นหลัคสำคั ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะกระจัดกระจายหรือที่เรียวว่า “เป็ยหัวแตก” จะทำเป็นโครงการเล็ค ๆ ที่กระจายไปทุกตำบล มักเป็นโครงการช่อมแซมถนนเป็นส่วนใหญ่ เพราะต้อการประนีประนอมผลประโยชนัให้ทุกฝายพอใจ

3.2.2 ลักษณะการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองคัการบรหการส่วจังหวัด ตั้งแต่ พ.ศ.2540 – ปัจจุบัน

นับตั้งแต่ได้มีการตราพระราชบัญญัติองคัการบรหการส่วจังหวัด พ.ศ.2540 เพื่อรองรับการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององคัการบรหการส่วจังหวัด รับผิดชอบครอบคูลมพื้นที่ทั้งจังหวัดและให้มีอำนาจในการประสานงาน สนับสนุนองคักรปกครองส่วท้องถิ่นอื่นและพัฒนาจังหวัดร่วมกับส่วราชการต่าง ๆ สภาพการณัแรกเริ่มจัดตั้งกฎหมายบัญญัติให้ฝายบรหการ หรือนายกองคัการบรหการส่วจังหวัดมาจากการเล็คตั้งทางช่อมโดยสมาชิกสภาจังหวัด กล่าวคือประชาชนผู้มีสิทธิเล็คตั้งเล็คสมาชิกสภาจังหวัด แล้วสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เล็คนายกองคัการบรหการส่วจังหวัดในทีประชุมสภาจังหวัด กระบวนการดังกล่าวได้ก่อให้เกิตปรากฏการณัทางการเมือซึ่งเป็นปัญหาของการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองคัการบรหการส่วจังหวัด และจุดช่อนของการกระจายอำนาจ คือ

- 1) การเจรจาท้อรงผลประโยชนัทั้งในเรื่อการจัดสรรงบประมาณและตำแหน่งกรรมาการภายในองคัการบรหการส่วจังหวัด นายกองคัการบรหการส่วจังหวัดต้อคอยประนีประนอมและเชื่อผลประโยชนัตอบแทนต่อสมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นฐานทางการเมือของตน นอกเหนือจากนี้ทำให้เกิดการทุจริตประพตมิชชอบ เป็นสาเหตุให้นายกองคัการบรหการส่วจังหวัดขาดความเป็นอิสระที่จะดำเนินนโยบายพัฒนาจังหวัดตามความต้อการของประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งต่อมาจึงเกิตกระแสเรียวร้งให้มี การเล็คตั้งนายกองคัการบรหการส่วจังหวัดโดยตรงและได้มีปรบัปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยตราพระราชบัญญัติองคัการบรหการส่วจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 กำหนดให้มี การเล็คตั้งนายกองคัการบรหการส่วจังหวัดจากประชาชนผู้มีสิทธิเล็คตั้งในเขตจังหวัดโดยตรง

2) นักการเมืองระดับชาติต้องการคะแนนเสียงของประชาชนในเขตเลือกตั้ง จึงต้องให้ความสำคัญกับผู้นำในท้องถิ่น คือ นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน อีกทั้งยังต้องมีค่าใช้จ่ายส่วนตัว ในการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชน ชุมชนตลอดเวลาซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก กอปรกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทรัพยากรมากทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุ รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมเขตพื้นที่จังหวัด ทำให้นักการเมืองระดับชาติต้องการที่จะวางรากฐานอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

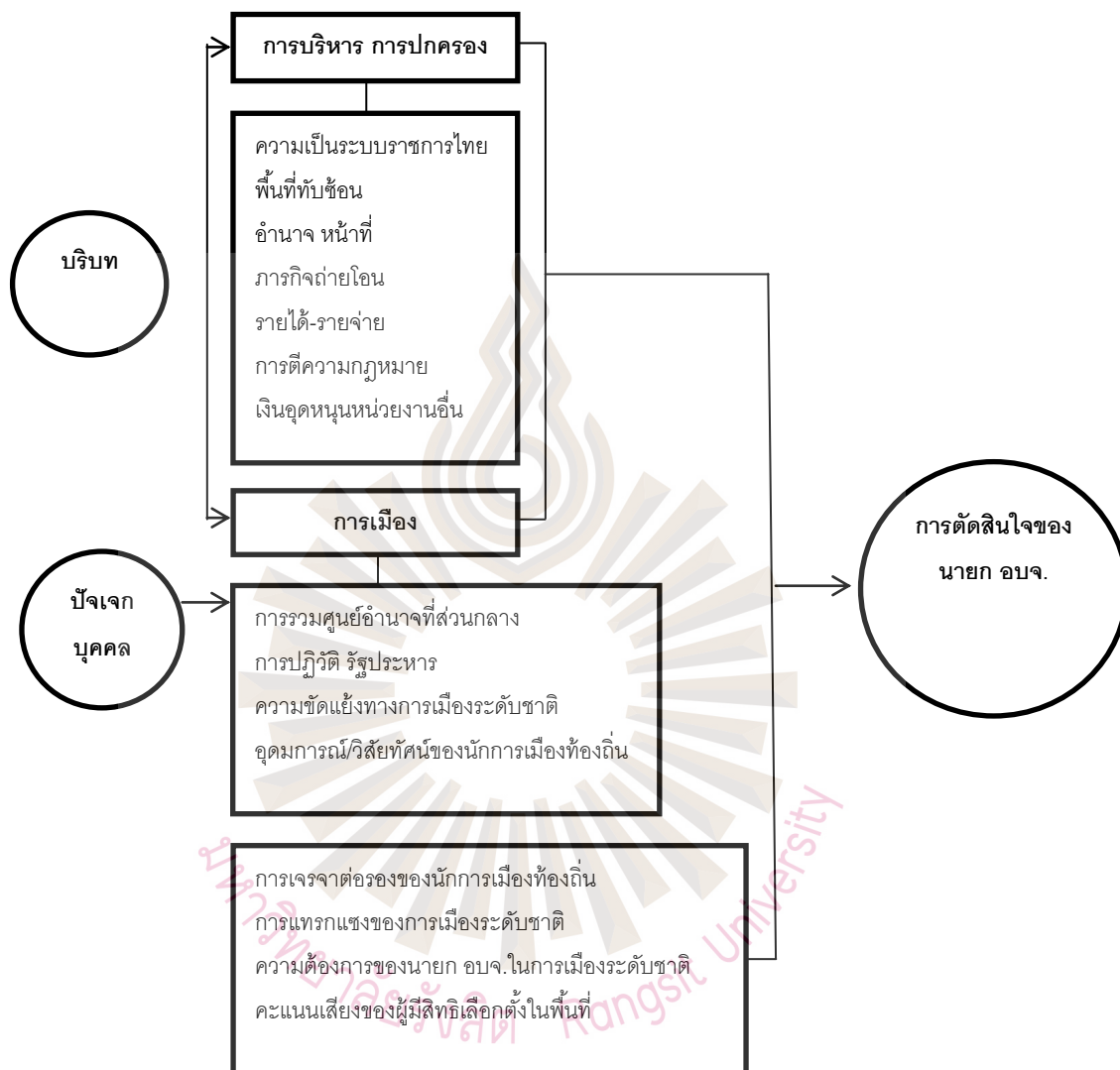
3) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางคนก็มีความต้องการที่ก้าวเข้าสู่การเป็น นักการเมืองระดับชาติจึงต้องเข้าสังกัดพรรคการเมือง การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีปฏิสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับนักการเมือง หรือพรรคการเมืองระดับชาติ

4) ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอาจจะทำให้มีปัญหาความขัดแย้งกันในบางพื้นที่ซึ่งนำมาสู่ปัญหาการแบ่งกลุ่ม การเมืองภายในจังหวัดและรวมไปถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องเลือกกลุ่มสังกัด รวมถึงประเด็นการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5) พื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ทับซ้อนพื้นที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปดำเนินการ ในส่วนที่เป็นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นได้กรณีที่ได้รับคามยินยอม หรือร้องขอจาก องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาจัดทำงบประมาณ หรือโครงการ มักขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้น

กล่าวโดยสรุปว่า ผลจากการศึกษาด้านเอกสารและประสบการณ์ของผู้วิจัยพบว่าการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และผลประโยชน์ของประชาชนของ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อ 1.3.1 และข้อ 1.3.2 ลักษณะการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จะดำเนินตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่อาจกล่าวได้ว่ามักใช้เป็นเพียง รูปแบบในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมเท่านั้น โดยข้อเท็จจริงแล้วการตัดสินใจ ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอิทธิพลจากบริบทด้านการบริหาร การปกครอง และการเมือง ประกอบกับความต้องการด้านปัจเจกบุคคล ซึ่งมีที่มาจากความต้องการของตัวนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด การเจรจาต่อรองการเมืองท้องถิ่น การแทรกแซงของการเมือง

ระดับชาติ และคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ที่มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจ ดังสรุปในรูปด้านล่าง



รูปที่ 3.3 บริบทที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจฯ ของนายก อบจ.

ที่มา : ผู้วิจัย

บทที่ 4

กระบวนการวางแผนและการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2560

ประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รายได้ที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง คือ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอย่างเพียงพอในการดำเนินกิจการตามความต้องการของประชาชน (Manor, 1999, p. 6) ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง เพราะหากละเลยมิติทางด้านการคลังแล้ว การกระจายอำนาจที่แท้จริงก็แทบจะไม่มีทางเป็นไปได้ ดังนั้น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการปกครอง ในส่วนของรายได้ท้องถิ่นได้ถูกกำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30 (4) (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 3) ได้กำหนดเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

“(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ.2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็น

ประการใด เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ.2549”

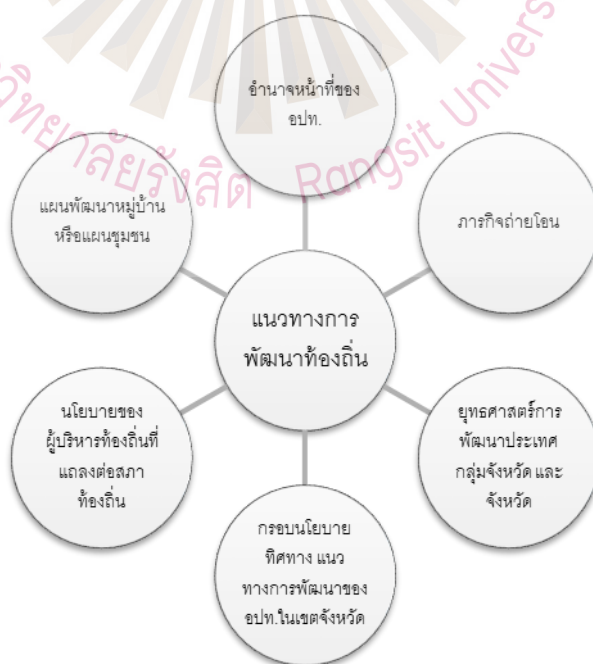
นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการคลังท้องถิ่น โดยดำเนินการศึกษาวิเคราะห์รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง เพื่อให้ทราบถึงภารกิจและงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงโครงสร้างภาษีที่จัดเก็บเอง โดยมีการศึกษาเกี่ยวกับฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งการแสวงหารายได้อื่น ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการด้านต่าง ๆ เป็นต้น การออกแบบและวางระบบงานด้านการวางแผน การคลังและงบประมาณ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) และระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนและประเมินผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่ารายได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในการบริหารงานด้านรายจ่ายก็มีความจำเป็นไม่น้อยกว่ากัน รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดสัดส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไว้ชัดเจน ดังนั้น การบริหารงบประมาณจึงต้องมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และอื่น ๆ โดยการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีแนวทางตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ได้กำหนดลักษณะ กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย และวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ โดยงบประมาณรายจ่ายทั่วไปประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน ประการที่สำคัญคือ ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาถึงกระบวนการจัดทำงบประมาณ ควรทำความเข้าใจกระบวนการวางแผน

พัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ซึ่งเป็นที่มาของงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

4.1 กระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้มีแนวทางปฏิบัติเป็นระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2559) และ (ฉบับที่ 3 พ.ศ.2561) ได้วางแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาจาก (1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด (4) กรอบนโยบาย ทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด (5) นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น (6) แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน โดยให้คำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่นและความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการมาประกอบการพิจารณา ส่วนองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย



รูปที่ 4.1 แผนภูมิ แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

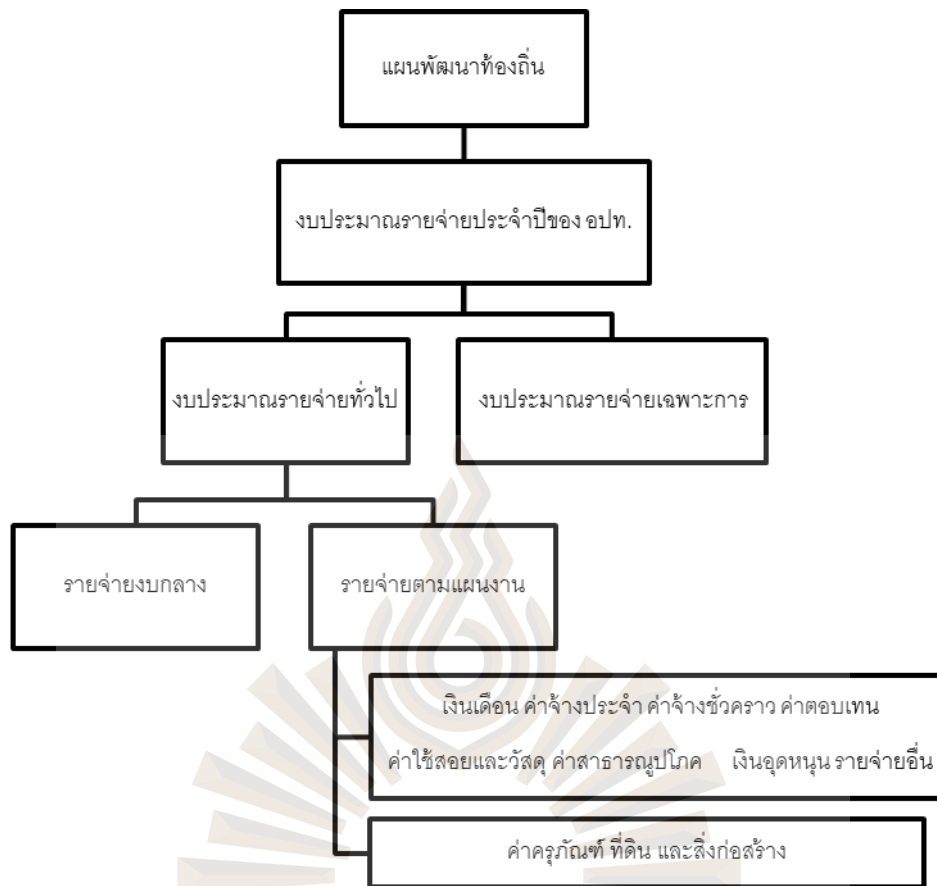
การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการแต่งตั้ง คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น อนุมัติแผน และแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการ กรรมการ ประกอบด้วย รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน สามคน ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า สามคน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกิน หกคน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นทำหน้าที่จัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนา รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา ความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจาก หน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น

3) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีปลัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการ กรรมการ ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน หัวหน้า ส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่รวบรวมแนวทางและ ข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

4) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเสนอผู้บริหาร ท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น



รูปที่ 4.2 แผนภูมิ ความสัมพันธ์แผนพัฒนาท้องถิ่น และงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ที่มา : ผู้วิจัย

ภายหลังจากประกาศใช้แผนพัฒนาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นำแผนพัฒนาดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ โดยจัดทำประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย รวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อทำการวิเคราะห์แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นเพื่ออนุมัติยอดเงินและจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

5) การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

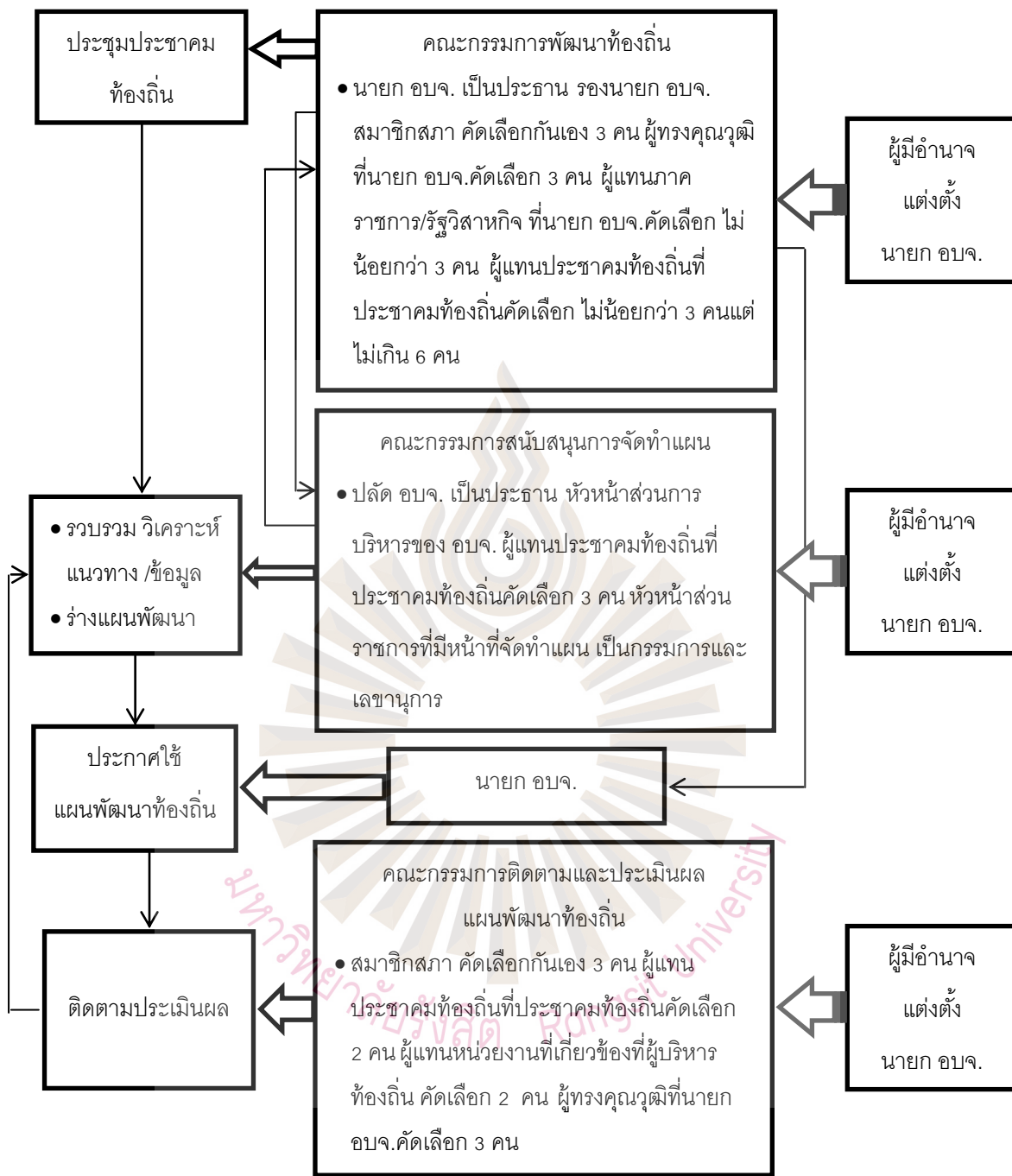
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2561) ข้อ 28 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน (2) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่น

คัดเลือกจำนวนสองคน (3) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน (4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน (5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานกรรมการ และกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ คณะกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ (ตามข้อ 29) ดังนี้ (1) กำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา (2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา (3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น พร้อมทั้งประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบในที่เปิดเผยภายในสิบห้าวัน นับแต่วันรายงานผลและเสนอความเห็นดังกล่าว และต้องปิดประกาศไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี

ทั้งนี้ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงาน หรือบุคคลภายนอกดำเนินการ หรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาได้ภายใต้หลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนด (ตามข้อ 30)

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยอาจจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม (ตามข้อ 31)



รูปที่ 4.3 ขั้นตอนการจัดทำแผนและการอนุมัติแผน

ที่มา : ผู้วิจัย

กระบวนการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว ตามโครงสร้างของระเบียบกระทรวงมหาดไทย จะพบว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผน การอนุมัติแผนพัฒนาท้องถิ่น และแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ถึงแม้ว่า ในคณะกรรมการจะมีกรรมการส่วนหนึ่งมาจากผู้แทนภาคราชการ/รัฐวิสาหกิจก็เป็นบุคคลที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือก ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนประชาคมท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะมาจากกลุ่มบุคคลที่สนับสนุนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้แทนหน่วยงานล้วนแล้วแต่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยิ่งไปกว่านั้นแล้วทำที่สุดการอนุมัติแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวจึงต้องคล้อยตามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นสำคัญ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากในระบบการบริหารดังกล่าว ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

4.2 กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

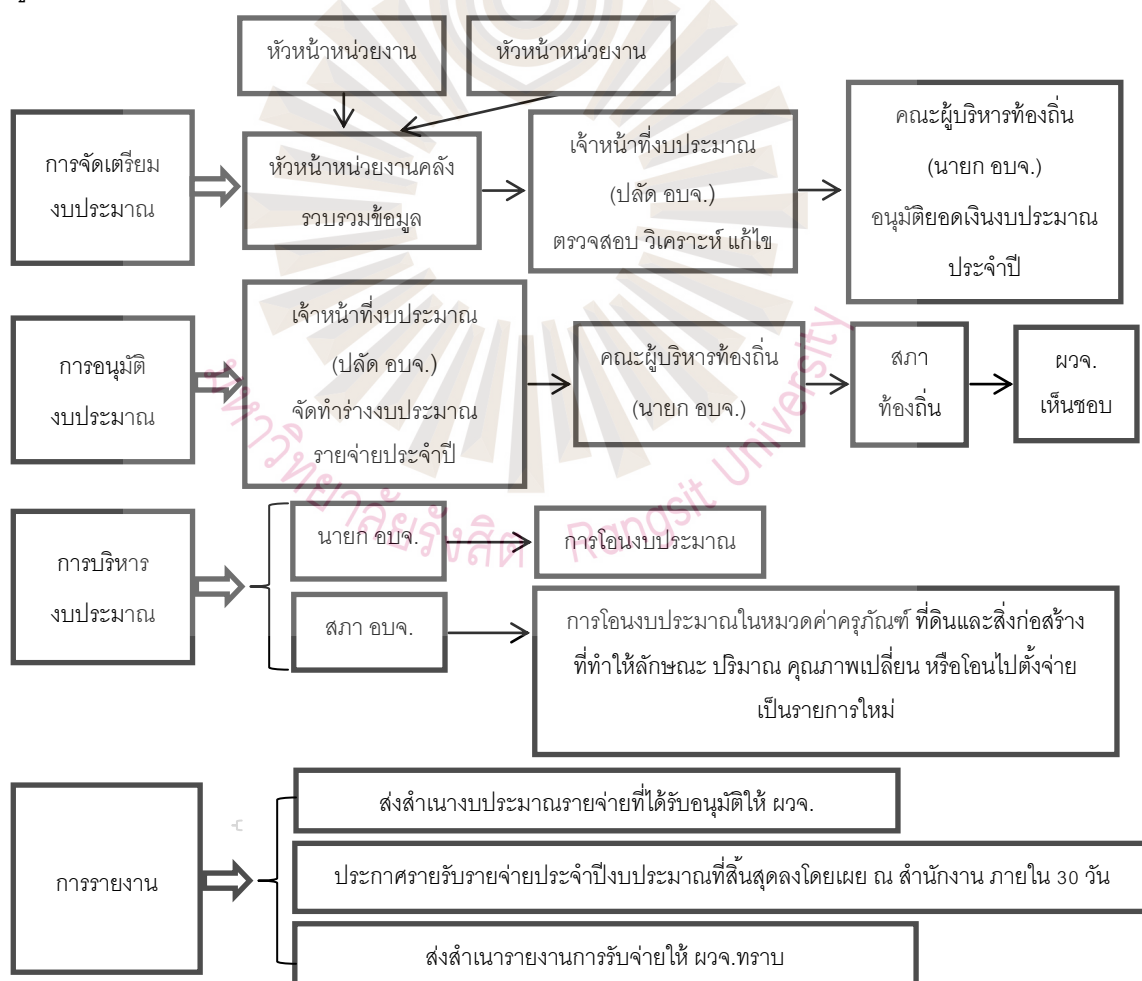
ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1) การจัดเตรียมงบประมาณ ดำเนินการโดยหัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ทำการตรวจสอบ วิเคราะห์ แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น (ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) พิจารณาอนุมัติตั้งเงินงบประมาณประจำปี และเจ้าหน้าที่งบประมาณจะนำไปจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

2) การอนุมัติงบประมาณ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นชอบแล้ว ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3) การบริหารงบประมาณ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีการดำเนินการและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณ โดยให้การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ เป็นอำนาจอนุมัติของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เว้นแต่การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4) การรายงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงาน เพื่อให้ประชาชนทราบภายในกำหนดสามสิบวันตามแบบที่กำหนด แล้วส่งสำเนารายงานการรับ-จ่ายดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ



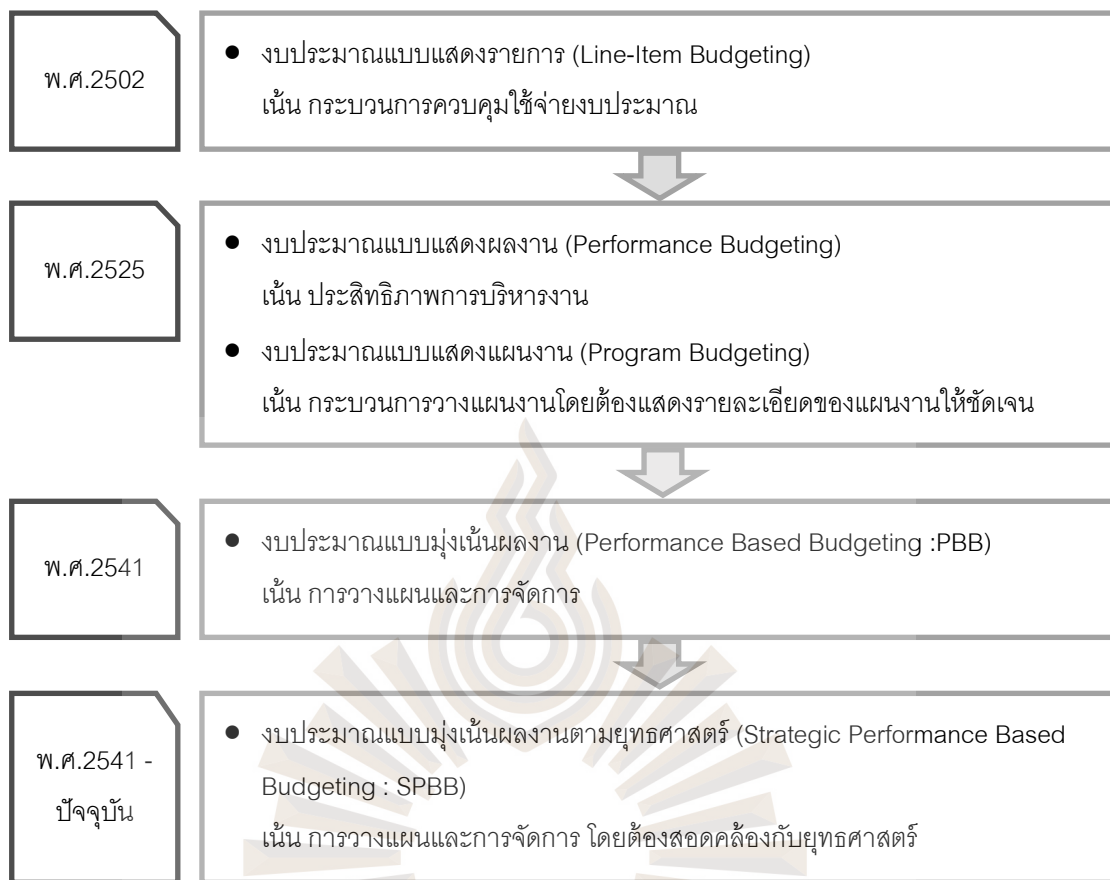
รูปที่ 4.4 กระบวนการจัดทำงบประมาณ

ที่มา : ผู้วิจัย

การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่ได้กล่าวตั้งแต่ต้นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 กำหนดให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ ดังนั้น โครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ จึงต้องปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถพัฒนาพื้นที่และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริงหรือไม่ หรือมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหนจึงขึ้นอยู่กับการวางแผนพัฒนาเป็นเบื้องต้น นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณยังมีประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและภาพลักษณ์ขององค์กรซึ่งจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

4.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System: SPBBS)

วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในวงกว้าง รัฐบาลจึงต้องปรับแนวทางการบริหารประเทศให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินการคลังของประเทศ โดยนำรูปแบบ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2548, น. 166) เน้นการทำงานโดยยึดผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม ให้ผู้ทำงานรับผิดชอบต่อผลงานแทนการควบคุมรายละเอียดของปัจจัยนำเข้า มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ ตลอดจนวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัวโดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายที่สำคัญ รัฐบาลได้ปรับปรุงระบบการบริหารงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) ต่อมาในปี พ.ศ.2546 รัฐบาลได้เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS) (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2547, น. 86) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่ส่วนราชการ



รูปที่ 4.5 แสดงระบบงบประมาณของประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลา

ที่มา : นันทินิตย์ นวลมณี, 2562

การจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปรับเปลี่ยนเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของรัฐบาลเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.2552 โดยยึดแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งต้องสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ซึ่งเป็นแนวคิดระบบงบประมาณแบบ SPBBS ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจขององค์กร เป้าหมายและวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามผล เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และพัสดุที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กรภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี แต่การศึกษาพบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบงบประมาณที่ปรับเปลี่ยนมากนัก (วิรัตน์ วิริยากุล และพีรพล ไตรทศาวิทย์, 2554, น. 118) เนื่องจากยังยึดติดกับระบบงบประมาณแบบเดิมซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อมุ่งเน้นรักษารูานเสียง และทำให้นโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายการเมืองสามารถบรรลุผลตามที่

หาเสียงไว้กับประชาชน อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายมีกลไกขับเคลื่อนโดยใช้แนวทางการพัฒนาตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน หรือที่เรียกว่า “7 Hurdles” ดังนี้

1) การวางแผนงบประมาณ (Budgeting Planning) องค์การบริหารส่วนจังหวัดประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อวางกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด หลังจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นำกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิตหลัก กลยุทธ์ โครงสร้างแผนงาน ตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จของผลงานและการวางแผนงบประมาณระยะปานกลาง และเมื่อแผนพัฒนาท้องถิ่นประกาศใช้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การวางแผนงบประมาณมีประสิทธิภาพได้มาตรฐานหรือไม่นั้นพิจารณาได้จาก (สายชล เพชรตระหง่าน, 2554, น. 15-16)

- 1.1) ข้อมูลงบประมาณที่ครอบคลุม
- 1.2) แผนงบประมาณระยะปานกลาง
- 1.3) การจัดสรรงบประมาณมีความเหมาะสม
- 1.4) มีการจัดทำงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน
- 1.5) การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม
- 1.6) ข้อมูลที่ใช้ในการควบคุมมีความเพียงพอ
- 1.7) มีการเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงาน
- 1.8) ความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ
- 1.9) การบริหารจัดการเชิงรุก

2) การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน (Output Specification and Costing) ในขั้นนี้เป็นการคำนวณต้นทุนในแต่ละผลผลิตที่ได้กำหนดมาแล้วว่าจะใช้ต้นทุนต่อหน่วยงานผลผลิตเท่าไร ซึ่งมีการคิดทั้งต้นทุนทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้เนื่องจากผลการดำเนินงานต้องอาศัยต้นทุนการผลิตเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการบันทึกด้วยบัญชีระบบเงินคงค้าง หรือพึงรับพึงจ่ายเพื่อให้ข้อมูลที่ครบถ้วนวิธีการที่ช่วยให้ได้ตัวเลขต้นทุนใกล้เคียงความจริงมากที่สุด คือ วิธีการคิดต้นทุนกิจกรรม (Activity Based Costing หรือ ABC) ซึ่งสามารถประยุกต์ไปสู่การคำนวณหาต้นทุนผลผลิตในการจัดสรรงบประมาณต่อไป ระบบการคิดต้นทุนกิจกรรมเป็นระบบที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจถึง

พฤติกรรมของต้นทุนภายในองค์การ จะเน้นการบริหารต้นทุนโดยแบ่งการดำเนินงานภายในองค์การออกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ เวลาที่ใช้ในองค์การ ตลอดจนผลลัพธ์ที่ได้จากกิจกรรมนั้น ๆ

3) การจักระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management) เป็นการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเน้นกระบวนการเชิงกลยุทธ์ คือ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน โดยยึดหลักปฏิบัติ ดังนี้

- 3.1) มีพันธกิจและหน้าที่ชัดเจน
- 3.2) บุคลากรมีคุณภาพสูง
- 3.3) เน้นการผูกพันและการให้คำมั่น
- 3.4) การดำเนินงานเป็นทีมเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันเพื่อมุ่งสู่พันธมิตร
- 3.5) ผู้ซื้อที่มีอำนาจมากขึ้น
- 3.6) มีวิธีการที่ได้รับการวางแผนอย่างดี
- 3.7) เน้นความประพฤติที่มีจริยธรรม
- 3.8) การทำสัญญาที่ปลอดภัย
- 3.9) มีข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อเวลา
- 3.10) มีผลการดำเนินงานที่สามารถวัดได้

ระบบจัดซื้อจัดจ้างไม่ได้หมายถึงเฉพาะการซื้อวัสดุและการบริการที่มีคุณภาพตามที่ต้องการในปริมาณและราคาที่เหมาะสม แต่หมายรวมถึงการบริหารงานด้านพัสดุและด้านการบริการด้วย

4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management / Fund Control) องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี เอกสารหลักฐานที่จำเป็น การปรับระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสดไปสู่ระบบเกณฑ์คงค้าง มีระบบการควบคุมการเบิกจ่าย และบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

5) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) ในกระบวนการรายงานมีการกำหนดดัชนีชี้วัด กรอบและโครงสร้างการประเมิน และรายงานผลที่ชัดเจนและมีการรายงานทั้งการเงินและผลการดำเนินงาน

6) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดให้มีระบบบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดทำข้อมูลสินทรัพย์ของหน่วยงาน วางแผนการบริหารสินทรัพย์และจัดทำระเบียบและขั้นตอนภายใน การตรวจสอบภายใน (Internal

Audit) หน่วยงานมีฝ่ายที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน มีอิสระในการดำเนินงาน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยเน้นการตรวจสอบทางการเงิน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

7) การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การจัดให้มีการควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยหน่วยงานตรวจสอบภายในของหน่วยงาน มีการวางแผนการตรวจสอบ โดยแบ่งการตรวจสอบออกเป็น การตรวจสอบผลการดำเนินงาน การตรวจสอบการบริหารจัดการทางการเงิน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามระเบียบ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้บริหารจัดการงบประมาณตามมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นโดยมีแนวทางตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2561) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2558 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2561

4.4 แนวคิดและปัญหาในการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มต้นจากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แล้วจึงมาสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณเป็นลำดับ ในทุกกระบวนการอยู่ภายใต้การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่ากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้มีส่วนร่วมจากตัวแทนส่วนราชการ ตัวแทนประชาคมท้องถิ่นก็ตาม แต่อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ การอนุมัติผลการดำเนินงาน ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่าย ขึ้นอยู่กับการอนุมัติของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งฝ่ายเลขานุการ หรือกรรมการบางรายก็เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้ามามีอำนาจดำเนินการดำเนินงาน

ได้ทุกขั้นตอนนับตั้งแต่เริ่มกระบวนการดำเนินงาน ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และการจัดบริการสาธารณะในหลายพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสำคัญ

ผลการศึกษาค้นคว้าตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า

การตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยส่วนใหญ่เป็นแนวคิดการใช้เหตุผลที่จำกัด (Limited or Bounded Rationality) เพราะว่ากระบวนการตัดสินใจซึ่งประกอบด้วย การจัดลำดับความสำคัญ การเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ การเปรียบเทียบทางเลือก และผลของทางเลือกที่กำหนดขึ้น และการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดนั้นในความเป็นจริงแล้วในระบบบริหารมีข้อจำกัดหลายประการซึ่งยากที่จะทำการตัดสินใจเลือกได้หลาย ๆ ทาง เพราะว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักสนใจแต่ข้อมูลเพียงบางด้าน และอาจจะมีข้อจำกัดด้านความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ตลอดจนงบประมาณที่จะศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ข้อมูลที่สำคัญอาจจะหายากหรือหาไม่ได้ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ในอนาคต ดังนั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงตัดสินใจโดยใช้หลักเหตุผลเพียงส่วนหนึ่ง (Bounded Rationality) อันเป็นแนวคิดที่อยู่ระหว่างการใช้เหตุผลและไม่ใช้เหตุผล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกที่พึงพอใจ (Good) หรือดีพอสมควร (Good Enough) เพราะว่าไม่สามารถที่จะเลือกทางเลือกที่ให้เหตุผลมากที่สุด นอกจากนี้ การตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยส่วนใหญ่มักจะทำตามของเดิมที่เคยทำมาในอดีต หรือที่ไซมอน เรียกว่า Mechanism of Behavior-Persistence อาจจะเป็นเพราะว่าการเลือกทำดังกล่าวนั้น ได้เคยมีการศึกษาและเคยลงมือทำงานปรากฏผลมาก่อนแล้ว ทำให้ไม่ต้องเสียเวลาในการตั้งต้นใหม่ (Make-Ready Costs) แต่อย่างไรก็ดี การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนเกี่ยวพันถึงผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การพัฒนาพื้นที่และการบริการสาธารณะอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง กับผลประโยชน์ส่วนตัวที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การเลือกจัดสรรเฉพาะกลุ่ม หรือบางพื้นที่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่และนักการเมืองท้องถิ่น ฯลฯ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในหลายพื้นที่จึงมีความขัดแย้งค่อนข้างมากด้วยปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ก่อนการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมักต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ ได้แก่ (1) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) โดยเฉพาะระหว่าง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้ทรงอิทธิพลภายนอกองค์การ เช่น นักการเมืองระดับชาติในพื้นที่ หัวคะแนนคนสำคัญ องค์กรเอกชนรายใหญ่ ฯลฯ (2) การชักชวน (Persuasion) เป็นความพยายามของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะทำให้สมาชิกสภา ภาคส่วนต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับในการตัดสินใจของตน และ (3) การออกคำสั่ง (Command) เป็นการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งในทางปฏิบัตินายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกใช้เทคนิคต่าง ๆ ตามสถานการณ์ หรืออาจจะใช้ควบคู่กันไปทั้งสามรูปแบบ

ปัญหาความขัดแย้งที่มีเป้าหมายอยู่ที่งบประมาณจำนวนมากขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ หรือการวิเคราะห์อาศัยหลักเหตุผล (Economic or Rational Comprehensive Analysis) เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่เป็นเรื่องของค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง นอกจากนี้ เป็นสาเหตุให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักสนใจแต่เฉพาะนโยบายในส่วนที่เพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายที่มีอยู่ เพราะต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่เคยเป็นมาในอดีต และเห็นว่าการตัดสินใจ หรือนโยบายในอดีตได้ผ่านมาได้รับการยอมรับมาแล้วและไม่จำเป็นจะต้องเสียเวลาไปพิจารณาอีก แนวคิดดังกล่าวคือการวิเคราะห์การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Analysis) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ พบว่า เอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีอำนาจ และมองข้ามความสำคัญของกลุ่มอื่น ๆ ที่เสียเปรียบทางสังคมและไม่มีการรวมตัวทางการเมือง นอกจากนี้ ทำให้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดขึ้นได้ยาก ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่าการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่มีลักษณะทั้งแบบการใช้เหตุผลที่จำกัด (Limited or Bounded Rationality) และแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Analysis) ซึ่ง Amitai Etzioni เรียกว่า แนวคิดแบบผสมผสาน (Mixed Scanning Analysis)

ดังที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้นแล้วว่า กฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจอิสระในการบริหารงานนับตั้งแต่การจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำชุดต่าง ๆ การวางแผนงาน การจัดทำงบประมาณ การบริหารงานพัสดุ หรือการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการติดตามและประเมินผล ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามามีบทบาท

อย่างมากในทุกขั้นตอน ถึงแม้ว่าการดำเนินการจะอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ยังมีปัจจัยเชิงการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง (นันทน์ภัส วรษาพานิชอักษร, 2558, น. 99-100) ซึ่งทำให้การบริหารงานเกิดปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ

1) การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และการจัดบริการสาธารณะของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีข้อสังเกตดังนี้ คือ

1.1) การตัดสินใจที่มุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ทางการเมือง การจัดสรรงบประมาณโดยส่วนใหญ่แม้ว่าจะทำตามแนวทางที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ แต่โดยข้อเท็จจริงยังพบประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เป็นธรรมในการเลือกสรรพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณมักมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น จัดสรรงบประมาณเน้นลงไปพื้นที่ที่ตน หรือกลุ่มของตนได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยจัดสรรมากน้อยตามลำดับคะแนนเสียงที่ได้รับ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือนักการเมืองระดับชาติก็มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจ กล่าวคือ การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ขึ้นอยู่กับว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฐานเสียงของพรรคการเมือง หรือนักการเมืองระดับชาติ หรือตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความต้องการจะลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ก็อาจจะมีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเงินผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ เป็นสำคัญ ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของการพัฒนาในพื้นที่อย่างแท้จริง

1.2) การตัดสินใจที่มุ่งเน้นโครงการขนาดเล็ก วิสัยทัศน์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณมักเน้นการประชาสัมพันธ์ หรือหาเสียงทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักเป็นโครงการระยะสั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นฐานเสียง หรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือจัดแบ่งวงเงินให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปพิจารณาซึ่งมักตอบสนองฐานเสียงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละคน ทำให้ไม่ค่อยปรากฏโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัดและตอบสนองยุทธศาสตร์ของรัฐบาล จังหวัด อีกทั้งไม่ได้มุ่งเป้าหมายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดของงบประมาณที่มีต่อประชาชนในพื้นที่

1.3) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณคำนึงถึงกลุ่มและพวกพ้องที่สนับสนุนทางการเมือง ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาเท่าที่ควร กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่คือเขตจังหวัด ซึ่งทับซ้อนพื้นที่กับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนา หรือบริการสาธารณะลงไปในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้หากได้รับการอนุญาต หรือการร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ แต่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณมักเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพวกพ้องของตนเอง

1.4) ความสัมพันธ์ หรือความสนิทสนมส่วนตัวกับผู้บริหารก็มีส่วนสำคัญ ต่อการจัดสรรงบประมาณ ด้วยเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีอำนาจเป็นอิสระ ในบางพื้นที่เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานด้วยสาเหตุต่าง ๆ เช่น ฐานคะแนนเสียงที่ทับซ้อนกัน การแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภา ความขัดแย้งส่วนตัว ฯลฯ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษาจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีงบประมาณจำนวนมาก และส่งผลไปจนถึงการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่มีความต่อเนื่องกัน

2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่ามีปัญหา

2.1) ขาดความรู้ในข้อระเบียบ กฎหมายในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

2.2) ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

2.3) ขาดความรู้ความเข้าใจในข้อระเบียบ กฎหมายในการประชุมสภา ทำให้เกิดข้อเรียกร้องนอกสภา

2.4) การเสนอแผนงานโครงการโดยไม่จัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ก่อนหลัง

2.5) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสมาชิกสภาและฝ่ายบริหาร การไม่รับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภา ส่งผลให้การบริหารงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะให้ครอบคลุมในประเด็นสำคัญในทุกด้านหรือทุกพื้นที่

3) ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

3.1) มีการจัดประชุมประชาคมจริง แต่ประชาชนไม่สามารถแสดงความต้องการหรือปัญหาที่ต้องการแก้ไขตามความต้องการพื้นฐานได้อย่างชัดเจน สาเหตุอาจจะ

เนื่องจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ความเกรงใจต่อผู้มีอำนาจ

3.2) ขาดการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่งบประมาณกับหัวหน้าส่วนราชการ ในการรวบรวมสถิติการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละส่วน เนื่องจากไม่มีการประชุมวางแผนในการเตรียมการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า

3.3) การพิจารณาจัดทำโครงการขึ้นอยู่กับปัญหาที่ผู้บริหารจะมอบหมายให้ไปดำเนินการ บางโครงการมีการเสนอเข้าแผนแต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณไม่กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ยังมีความเหลื่อมล้ำกันมาก มักเน้นหนักไปที่ผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นพื้นที่ที่มีประชาชนเป็นฐานเสี่ยง

3.4) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ การเสนอร่าง การรับหลักการ พิจารณา การแปรญัตติ และการเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ส่วนมากไม่กล้าเสนอความต้องการ หรือปัญหาที่แท้จริงของประชาชน โดยจะยึดหลักตามคำเสนอหรือนโยบายของผู้บริหาร และมุ่งเสนอความต้องการ ในแง่การผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ก็มีส่วนน้อยเท่านั้นที่กล้า เสนอตามความจริง

4) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

4.1) ขาดหลักความคุ้มค่า คือ มีการเบิกจ่ายงบประมาณที่ซ้ำซ้อน

4.2) ขาดประสิทธิภาพ คือ มีการเบิกจ่ายงบประมาณไปแล้วไม่เกิดประโยชน์สูงสุดและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ มีการโอนงบประมาณและเปลี่ยนแปลงคำชี้แจง งบประมาณปีละหลายครั้ง ซึ่งเกิดจากการขาดการวางแผนในการจัดทำงบประมาณ

4.3) การจัดทำงบประมาณของบางแห่งไม่มีการติดตามประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยงานของแต่ละหน่วยแต่อย่างใด ทำให้การบริหารงบประมาณในแต่ละปีไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป การศึกษาวิจัยในบทนี้ได้บรรยายให้เห็นถึงการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ช่วงปี พ.ศ. 2550-2560 ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ข้อ 1.3.2 ซึ่งพบว่า

การตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดกรอบกฎหมาย ระเบียบ และระบบงบประมาณของทางราชการ โดยมีกระบวนการนับตั้งแต่ การจัดทำแผน การจัดทำงบประมาณ และการติดตามผล แต่วิเคราะห์เชิงลึกในการปฏิบัติแล้วจะพบว่า อาจจะมีปัจจัยแทรกซ้อนเข้ามาภายใต้กระบวนการดังกล่าวด้วยเหตุผลทางการเมือง การเลือกปฏิบัติกับกลุ่มหรือพื้นที่ เหตุผลส่วนตัว ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่น การเจรจาต่อรอง การชักชวน การออกคำสั่ง ฯลฯ ก่อนตัดสินใจเลือกอนุมัติงบประมาณในโครงการใดโครงการหนึ่ง



บทที่ 5

ปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจ จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ศึกษาวิจัยได้กล่าวถึงในบทที่ 3 บริบทที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ โดยแบ่งเป็นด้านการบริหาร การปกครอง และด้านการเมือง ซึ่งบริบทด้านการบริหาร การปกครอง ประกอบด้วย ที่มาของแนวคิดและลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การปกครองกับการกระจายอำนาจของไทยในอดีตที่ก่อให้เกิดความเป็นระบบราชการของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พื้นที่ทับซ้อน อำนาจหน้าที่ รายได้ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายและปัญหาในการตีความ บริบทด้านการเมือง ประกอบด้วย วิวัฒนาการทางการเมืองในเรื่องการกระจายอำนาจ การต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของการจัดสรรงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมือง หรือกลุ่มการเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นเบื้องหลังที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีปัจจัยที่สนับสนุน ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ กฎหมาย รายได้ อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรบุคคล เครื่องจักรกล และปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ประกอบด้วย คุณภาพของผู้นำ ความอ่อนแอของฝ่ายข้าราชการท้องถิ่น การต่อรองงบประมาณของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจในการตีความ นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ข้อจำกัดเรื่องรายได้และประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน การแทรกแซงของพรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง กฎหมาย ระเบียบที่มีผลกระทบต่อตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

5.1 ปัจจัยที่สนับสนุน

5.1.1 รัฐธรรมนูญ กฎหมาย

ปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุนการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใต้การรองรับของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2550 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 281) ในเรื่องการทำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ (มาตรา 282) สาระสำคัญดังกล่าว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยึดเป็นหลักพื้นฐานในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณในเรื่องสำคัญ ๆ หลายเรื่อง ถึงแม้ว่าดุลยพินิจในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ตรงกับหน่วยตรวจสอบภาครัฐและถูกทักท้วงว่า การปฏิบัติดังกล่าวนี้ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ รองรับ ก็ตาม

นอกจากนี้ เพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรทั้งฉบับ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ยังได้กำหนดให้มีกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ คือ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดให้มีคณะกรรมการในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนของรายได้ท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานท้องถิ่นได้ถูกกำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30 (4) (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 3) โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า นอกเหนือจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสีฟัน และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานภาษีที่จัดเก็บเองมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเพียง 76 แห่ง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รวม 7,774 แห่ง การหารเฉลี่ยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจึงมีตัวหารมากกว่า ทำให้รายได้ที่รัฐจัดเก็บและอุดหนุนที่แบ่งสรรไปให้แต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์ จึงไม่อาจเทียบได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีศักยภาพสูงกว่าหน่วยงานอื่น แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตจังหวัด ทำให้งานนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลและจังหวัด หน่วยงานภาครัฐ เอกชน กลุ่มประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้ร้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวนมากเกินกว่างบประมาณที่มีอยู่จึงต้องมีการพิจารณาคัดเลือกโครงการ

5.1.3 ขอบเขตอำนาจและหน้าที่

การพัฒนาพื้นที่และการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีขอบเขตอำนาจและหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมเขตจังหวัด แต่เนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้มีกฎหมายกำหนดลักษณะของการดำเนินงานไว้ เพื่อจัดแบ่งอำนาจและ

หน้าที่และแก้ไขความซ้ำซ้อนกัน ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานในเขตจังหวัด คือ

- 1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด
- 2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง
- 3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงาน หรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง หรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

ฉะนั้น ขอบเขตในการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงกว้างขวางกว่านายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งโดยหลักการดังกล่าวเป็นการแบ่งอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปดำเนินงานในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่อาจดำเนินการได้เองและยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปดำเนินงาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีงบประมาณไม่เพียงพอ แต่อาจจะมองในอีกแง่หนึ่งว่าได้กลายเป็นช่องว่างที่ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดสรรงบประมาณเข้าไปดำเนินงานในโครงการ/กิจกรรมที่นอกเหนือจากประกาศดังกล่าวได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กลุ่มหรือผู้สนับสนุนในการหาคะแนนเสียงจากประชาชนในแต่ละพื้นที่

5.1.4 ความพร้อมของทรัพยากรบุคคลและเครื่องจักรกล

ในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรกองช่าง หรือส่วนโยธาซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเสนอรายละเอียดแผนงาน โครงการ การตรวจสอบติดตามโครงการพัฒนาพื้นที่ ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนบุคลากรเฉลี่ย จำนวน 91 คน ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคลากรเฉลี่ยเพียง 12 และ 5 คน ตามลำดับ เมื่อพิจารณาเฉพาะตำแหน่งนายช่างโยธา และตำแหน่งวิศวกรโยธา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่โดยเฉลี่ยมีนายช่างโยธา 1 คน ส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉลี่ยมีนายช่างโยธา 4 คน

สำหรับตำแหน่งวิศวกรโยธาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนน้อย หรือร้อยละ 18.00 ที่มี วิศวกรโยธา ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกือบทั้งหมดมีจำนวนเฉลี่ย 1 คน (ทรงชัย ทองปาน, 2553, น. 55) ด้านเครื่องจักรกล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเครื่องจักรกลหนักและเบา จำนวนมาก ได้แก่ รถบรรทุกน้ำ เครื่องตัดหญ้า เครื่องจักรกลหนัก ได้แก่ รถบรรทุกเทท้าย รถเกี่ยย/รถเกรด ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่มีเครื่องจักรกลหนัก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรและเครื่องจักรในการจัดการซ่อมแซมบำรุงรักษาถนน ถนนทาง และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ในพื้นที่ ประการที่สำคัญ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีศักยภาพสูงในการสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ จังหวัด กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และอื่น ๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ เช่น ดินถล่ม อุทกภัย และอื่น ๆ ฯลฯ ในขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพสูงในการปฏิบัติงานในจังหวัด

5.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

5.2.1 คุณภาพของผู้นำ

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นอิสระอำนาจการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การอนุมัติของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ประกอบกับวัฒนธรรมองค์กรของราชการไทยที่ให้ความสำคัญกับผู้บริหารเป็นใหญ่ ดังนั้น ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นมักจะมีสาเหตุมาจากตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย เช่น นพมาศ พูลศิริ และศรุดา สมพอง ศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส ฯลฯ และการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยในพื้นที่ พบว่า การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณในบางช่วงเวลาขึ้นอยู่กับความต้องการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นสำคัญ โดยไม่ได้ยึดแนวทางตามกฎหมาย ระเบียบ ความเป็นธรรมในการจัดสรร การมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ภัยความสัมพันธ์

ส่วนตัวกับผู้บริหาร นอกจากนี้ นันทนภัส วงษ์พาณิชย์อักษร (2558) ได้ศึกษาวิจัย การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี ได้ผลการวิจัยสอดคล้องกับข้อมูลดังกล่าวข้างต้นว่า การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการตัดสินใจของผู้นำ โดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การจัดงบประมาณสำหรับพัฒนาท้องถิ่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาได้มีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการเพื่อกำหนดเกณฑ์การแบ่งสรรวงเงินงบประมาณ ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนจะได้รับวงเงินงบประมาณในจำนวนที่แน่นอน ทำให้การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพิจารณางบประมาณผ่านความเห็นชอบไปด้วยดี ซึ่งทำให้เห็นผลสะท้อนออกมาว่า นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีได้ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำประกอบด้วย ผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งผ่านการต่อรองมาก่อนหน้าการประชุมสภา ส่วนภาคประชาชนไม่ค่อยได้รับความสนใจจากผู้ नेताที่ควร กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ ชนชั้นนำผู้มีอำนาจ ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.2.2 ความอ่อนแอของฝ่ายข้าราชการ

ข้าราชการประจำมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยให้สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล เสนอแนวทาง โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ แต่การตัดสินใจขึ้นอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในท้ายที่สุด โดยสาเหตุสำคัญนอกเหนือจากกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดให้อำนาจการบริหารงานแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดค่อนข้างมากแล้ว ภายในระบบราชการที่เน้นสายการบังคับบัญชา ยึดถือกฎ ระเบียบ อย่างเคร่งครัด ทำให้ข้าราชการต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากคำสั่งไม่ถูกต้องเจ้าหน้าที่สามารถยกกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการมาเป็นหลักฐานอ้างอิงโต้แย้งได้ แต่มีหลายกรณีที่เนื้อหาของกฎหมาย ระเบียบ ไม่ระบุข้อห้ามชัดเจนและไม่มีหนังสือสั่งการเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือบางกรณีเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับที่ต้องยกมาอธิบายประกอบร่วมกันแต่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าหยิบยกขึ้นมา เพราะความไม่รู้ขาดประสบการณ์และไม่เข้าใจกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องดีพอ จึงเป็นจุดอ่อนของเจ้าหน้าที่ กอปรกับความหวั่นเกรงของข้าราชการประจำในการพิจารณาให้คุณให้โทษเรื่องการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ฯลฯ นอกจากนี้วัฒนธรรม “นาย-ลูกน้อง” ภายในองค์กรที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและยังคงมีอิทธิพลอยู่ใน

ระบบราชการไทยก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ข้าราชการเคารพและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่กล้าโต้แย้ง และไม่กล้าตัดสินใจได้เอง ต้องขึ้นอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยเฉพาะ ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบแนวคิดแบบดั้งเดิมของ James A. Belasco และ Ralph C. Stayer

5.2.3 การต่อรองงบประมาณของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นทีมเดียวกันกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากเป็นกรณีเช่นนี้การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถเจรจาต่อรองการจัดสรรงบประมาณและตัดสินใจได้สะดวกรวดเร็ว แต่หากมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ใช่ทีมเดียวกันก็จะมีเจรจาต่อรองกันค่อนข้างมาก ระดับของความเข้มข้นในการเจรจาต่อรองก็ขึ้นอยู่กับจำนวนมาน้อยของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ฝ่ายตรงข้าม แต่อย่างไรก็ตาม ช่วงก่อนหน้านี้อาจจะอยู่คนละกลุ่ม หรือคนละฝ่ายแต่เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็อาจจะประนีประนอมคล้อยตามกัน หรือรวมเป็นพวกเดียวกัน แต่ก็มีองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบปัญหาเสี่ยงก้ำกึ่งกัน ระหว่างสมาชิกสภาที่สนับสนุนฝ่ายผู้บริหารกับสมาชิกสภาที่อยู่ฝ่ายตรงข้าม ลักษณะเช่นนี้ส่งผลต่อความยากลำบากในการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร รายละเอียดปัญหาการเมืองในการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กล่าวถึงในบทที่ 3 แล้ว

5.2.4 โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นท้องถิ่นระดับบน โดยมีพื้นที่คือเขตจังหวัด ทำให้ทับซ้อนพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด รวมทั้งอำนาจและหน้าที่คล้ายคลึงกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและเป็นอุปสรรคสำคัญ เพราะทำให้การพิจารณาเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่นต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออรั้งขอจากองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นเสียก่อน แต่อาจจะเกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนตัวระหว่างผู้บริหารทั้งสององค์การที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้จากสาเหตุหลายประการ เช่น ความขัดแย้งทางการเมืองในเรื่องการแข่งขันเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาทั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่น จึงหลีกเลี่ยง

ไม่ฟันความขัดแย้งกันในการช่วงชิงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือความขัดแย้ง ในเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารทั้งสององค์กร หรือการสังกัดพรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง/นักการเมืองระดับชาติทำให้ต้องวางตัวและมีการดำเนินกิจกรรม/โครงการเพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง/นักการเมืองระดับชาติที่ตัวเองสังกัด รวมทั้งการไม่สนับสนุนโครงการ/กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ในพื้นที่ที่เป็นคะแนนเสียงของฝ่ายตรงข้าม ฯลฯ ล้วนแล้วเป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.2.5 ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจในการตีความ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 283 บัญญัติอย่างกว้างว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” นอกจากนี้แล้วไม่ได้มีคำนิยามอธิบายในรายละเอียด หรือระบุขอบเขตไว้ในกฎหมาย ระเบียบอย่างชัดเจนแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติต้องใช้ดุลยพินิจในการตีความ ทำให้เกิดปัญหาความแตกต่างในการตีความอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติกับผู้ตรวจสอบภาครัฐ คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เช่น การใช้ดุลยพินิจในเรื่อง “การบริการสาธารณะ” นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนมากได้จัดทำโครงการ หรือจัดบริการสาธารณะ แต่ผู้ตรวจสอบภาครัฐทุกท่วงว่าไม่ถูกต้อง ขาดความเหมาะสม ขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งการแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอใช้เงินคืน และเสนอแนะให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาลงโทษผู้เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็น จ้างครู สนับสนุนอาคาร ครูภัณฑ์ และอื่น ๆ ให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่มีใช้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง ซึ่งถูกทุกท่วงว่าไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดพากลุ่มประชาชนไปทัศนศึกษาดูงาน การแจกวัดสุให้ผู้สูงอายุในงานประเพณี การจัดส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาล ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าเป็นการบริการสาธารณะให้กับคนในท้องถิ่น แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทุกท่วงว่า การบริการสาธารณะต้องเป็นประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ไม่ใช่จัดบริการเพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือเฉพาะส่วนบุคคล และให้ความเห็นว่าบางกรณีเป็นการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ฯลฯ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเกิดความลังเลไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการในเรื่องที่สุ่มเสี่ยงดังกล่าว แต่ก็มีอีกหลายแห่งที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตัดสินใจทำเพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชน สามารถแก้ไข

ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นได้ หากไม่ทำก็จะเกิดความเสียหายตามมาอีกมากมาย ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นภาพปัญหาอุปสรรคของการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกิดขึ้น

5.2.6 นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยตั้งแต่ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะรัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง ปรากฏการณ์ที่ชัดเจน คือ การกำหนดนโยบายมีลักษณะจากบนลงมาสู่ล่าง และการปฏิบัติตามนโยบายอยู่ภายใต้กรอบของส่วนกลาง ถึงแม้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะมีบางช่วงที่กระแสของการกระจายอำนาจเข้ามา มีบทบาทค่อนข้างสูงก็ตาม แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปความเข้มข้นของการบริหารราชการส่วนกลาง ก็เพิ่มสูงขึ้น หากได้ทำการศึกษาในรายละเอียดเรื่องนโยบายของรัฐ การจัดสรรงบประมาณให้แก่ ภูมิภาค การคลังท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น จะพบว่า

นโยบายของรัฐที่กำหนดโดยส่วนกลางลงไปสู่ภูมิภาคหรือจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นผู้ประสานหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้ตอบสนองการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว โดยกำหนดเป้าหมาย วิธีการ การรายงาน และการติดตามผล โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงร่วมดำเนินโครงการ แต่ต้องสนับสนุนงบประมาณในการปฏิบัติ ด้วย ลักษณะของการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีเป็นจำนวนมากซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอาจจะเพิกเฉยหรือละเว้นการปฏิบัติได้

การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด โครงการเร่งด่วนต่าง ๆ ให้แก่ภูมิภาคหรือจังหวัด ได้มีกระแสความคิดเห็นวิพากษ์เชิงไม่เห็นด้วย จากนักวิชาการ สื่อมวลชนว่า รัฐไม่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นเท่าที่ควร มุ่งเพิ่มศักยภาพของจังหวัด

5.2.7 ข้อจำกัดเรื่องรายได้ และประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน

โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมียอดรายได้เป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวนเงิน 646,350 ล้านบาท หรือร้อยละ 27.8 ของรายได้สุทธิของรายได้ของรัฐบาล รายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากภาษีที่รัฐ จัดสรรให้และรัฐแบ่งให้ รวมกันประมาณร้อยละ 50 เป็นเงินอุดหนุน ร้อยละ 40 องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประมาณร้อยละ 10 ทำให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

ต้องพึ่งพารายได้จากรัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและวางแผนการคลังของตนเอง โดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 88 เป็นเงินที่ถูกกำหนดวัตถุประสงค์การใช้มาจากรัฐบาลกลาง (คณิน พิระวัฒน์ชาติ, 2018, น. 6) เช่น การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ค่าอาหารกลางวันเด็กนักเรียน ฯลฯ ซึ่งเป็นภารกิจถ่ายโอนมาจากส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นมาตั้งแต่ตอนต้น แต่นอกเหนือไปจากนั้น ในวงเงินสัดส่วนที่รัฐอุดหนุนให้ยังสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลได้เข้ามากำหนดโครงการ/กิจกรรมซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลเข้าไปในยอดงบประมาณดังกล่าวด้วย กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การเข้าไปใช้เงินในสัดส่วนที่เป็นของท้องถิ่น เช่น ค่าตอบแทน อสม. ค่าใช้จ่ายสนับสนุนการศึกษา และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเร่งด่วน (แต่จะปีละตั้งชื่อโครงการเปลี่ยนไป) ฯลฯ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของการกระจายอำนาจในเชิงปฏิบัติ มีหน้าซ้ำ ทำให้ส่วนราชการและนักการเมืองบางส่วนมองข้ามหลักพื้นฐานของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมักจะมุ่งเสนอโครงการ/กิจกรรมที่ใช้จ่ายเงินจากเงินรายได้ในสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล เช่น นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ฯลฯ ฉะนั้น ข้อจำกัดในเรื่องรายได้ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่มีมากมาย และพื้นที่กว้างขวางแล้ว ยังประสบกับปัญหา นโยบาย โครงการ/กิจกรรมที่ติดมากับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรอีกด้วย

ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีปัญหาเหมือนกัน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น เช่น การนำเงินงบประมาณสนับสนุนสโมสรกีฬา และสมาคมต่าง ๆ การจัดเลี้ยงในงานประชุม การแจกวัสดุให้ผู้สูงอายุในงานประเพณี การจัดพากลุ่มประชาชนไปทัศนศึกษาดูงาน มีการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการตรวจสอบและถูกหักทวงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหลายกรณีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

5.2.8 การแทรกแซงของพรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง ที่มีอำนาจในรัฐบาล

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นในระดับเขตหรือระบบปาร์ตี้ลิสต์ของพรรคการเมือง ต้องการคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในระดับท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอิทธิพลค่อนข้างมากในระดับท้องถิ่น เพราะครอบครองงบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนมีตัวแทนคือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งแต่ละคนต่างมีคะแนนเสียงของตนเองในพื้นที่รับผิดชอบ นอกจากนั้น ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ขาดแคลนงบประมาณและต้องการความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นส่วนใหญ่คอยให้การสนับสนุน ทำให้พรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง/นักการเมืองระดับชาติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในนามพรรคและความสนิทสนมส่วนตัวของนักการเมืองที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะเป็นพรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง/นักการเมืองที่มีอำนาจในรัฐบาลในขณะนั้น

5.2.9 กฎหมาย ระเบียบ ที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายระดับรองหลายฉบับที่ออกมากำหนดขอบเขตการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นอื่น อาทิเช่น ประกาศประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 ได้วางแนวทางการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยก่อนหน้านี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก แต่ประกาศดังกล่าวทำให้การสนับสนุนงบประมาณให้ได้เฉพาะองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด แต่เดิมที่เคยสนับสนุนมูลนิธิ สมาคม กลุ่มต่าง ๆ ไม่สามารถทำได้ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังคงดำเนินการเช่นเดิมก็ถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงและให้ผู้รับผิดชอบชดใช้เงินคืน ฯลฯ อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจังหวัดโดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อีกทั้งยังมีคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด (ก.บ.ก.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จึงทำให้มีผลกระทบต่อบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการทำหน้าที่ประสานแผนพัฒนาจังหวัด

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ได้สนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในระดับจังหวัด หรือภาพรวมของจังหวัด ตลอดจนได้กำหนดให้สามารถออกข้อบัญญัติจัดหารายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภทซึ่งองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถทำได้ นอกจากนี้ องค์การ

บริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่พร้อมด้วยทรัพยากรทางการบริหาร กล่าวคือ นอกจากรายได้จำนวนมากแล้ว ยังมีบุคลากรและเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ ที่พร้อมปฏิบัติงานทั้งในสนามและภาคสนามได้เป็นอย่างดี ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีศักยภาพสูงมากในระดับจังหวัด แต่จากศึกษาเอกสารพบว่า การตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังพิจารณาตามความต้องการของชาวบ้าน/ชุมชนมากกว่าการใช้มาตรฐานในด้านเทคนิคในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น การพิจารณาซ่อมบำรุงถนนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีมาตรฐานการพิจารณาหลายประการ ได้แก่ ระดับของความชำรุดเสียหายของถนน (ซึ่งมีดัชนีทางหลวงชนบทเป็นมาตรฐาน หรือค่าดัชนีความเรียบสากล) ระยะเวลาของการใช้งานของถนน (พิจารณาจากอายุคงเหลือของสายทาง) อายุคงเหลือของสายทาง อายุการใช้งานของประเภทผิวทาง การพิจารณาจากความเสี่ยงที่ถนนจะชำรุดจากปริมาณการจราจรและจำนวนรถบรรทุกหนัก เป็นต้น แต่การตัดสินใจมักจะยึดความต้องการของชาวบ้านมากกว่ามาตรฐานดังกล่าว ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุจากคุณลักษณะทางด้านวัฒนธรรมการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียง กอปรกับข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมกันหลากหลายพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเลือกให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนที่ร้องขอมา (คณิน พิระวัฒน์ชาติ, 2018) นอกจากนี้ โครงสร้างและรูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดซึ่งมีหลายรูปแบบและเกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารงาน กอปรกับ ในเชิงการเมืองมีการแข่งขันทั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นและความสัมพันธ์ของการเมืองในระดับชาติ ทำให้เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัญหาอุปสรรคในการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอยู่ด้วยกันหลายประการดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาตั้งแต่ตอนต้น อาจจะสรุปได้ว่าปัญหาเกิดจากภาวะผู้นำขององค์กร ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในด้านโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ รวมทั้งประเด็นการเมืองระดับท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติในพื้นที่ ดังนั้น ปัญหาจึงค่อนข้างซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจทั้งในทางที่สนับสนุนและเป็นปฏิปักษ์ โดยมีทั้งประเด็นทางการเมือง และผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องทับซ้อนกันจนไม่อาจจะแยกแยะได้อย่างชัดเจน แนวทางการแก้ไขปัญหา

เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่โดยมีเป้าหมายรวมอยู่ที่ประชาชน จึงต้องพิจารณาทั้งในเรื่องตัวผู้บริหาร ระบบ โครงสร้างของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดควบคู่กันไป แนวทางแก้ไขปัญหาคงควรเป็น ดังนี้

5.3.1 ลักษณะภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดค่อนข้างเป็นไปตามแนวคิดแบบอัตตาธิปไตยของ Kurt Lewin ซึ่งผู้ตาม หรือผู้ใต้บังคับบัญชาต้องคล้อยตามโดยมีอาจารย์เริ่มเสนอแนวความคิดอะไรใหม่ ๆ ได้มากนัก รวมถึงการรอการตัดสินใจว่าจะทำอะไรหรือมีทำอะไร ในช่วงที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ ซึ่ง Belasco and Stayer (1994) อธิบายว่าเป็นภาวะผู้นำตามแนวคิดแบบดั้งเดิม แต่ในปัจจุบันนี้ บริบททางด้านสังคม เศรษฐกิจ ชุมชน ได้มีการเปลี่ยนแปลงเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ยกตัวอย่างเช่น มีการลงทุนจำนวนมากจากต่างประเทศเข้ามาสู่เมืองและชนบท การหลั่งไหลของชาวต่างประเทศทั้งการเข้ามาท่องเที่ยว การเข้ามาลงทุน การทำงานในพื้นที่ ลักษณะของชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงสภาพจากชนบทเป็นเมืองอย่างกว้างขวาง ทำให้ภาครัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต้องพัฒนาปรับตัวในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุน และกิจกรรมการบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองประชาชนในพื้นที่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประการที่สำคัญ คือ การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต้องพึงพาการทำงานที่หลายฝ่ายหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือรูปแบบการทำงานเป็นทีม (Team Work) Belasco and Stayer (1994) เห็นว่า องค์กรจะมีประสิทธิภาพได้ผู้นำและผู้ตามจะต้องปรับเปลี่ยนเป็นแนวคิดแบบใหม่ โดยมีกรอบแนวคิด 4 ประการ คือ

- 1) ผู้นำต้องโอนความเป็นเจ้าของงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน
- 2) ผู้นำต้องสร้างสิ่งแวดล้อมการเป็นเจ้าของสำหรับผู้รับผิดชอบงานแต่ละคน
- 3) ผู้นำต้องฝึกสอนการพัฒนาความสามารถส่วนบุคคล
- 4) ผู้นำต้องเรียนรู้อย่างรวดเร็วและส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเรียนรู้ได้รวดเร็ว

แนวคิดแบบใหม่ดังกล่าวข้างต้นทำให้ทุกคนมีศักยภาพในการเป็นผู้นำอย่างน้อยก็บางเรื่องบางหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการบินของฝูงห่านไซบีเรียที่บินเป็นรูปตัว “V” และมีการผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้นำทางตลอดเส้นทาง หรือสลับกับเป็นหัวหน้า มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ตามความจำเป็น และเมื่อมีการเปลี่ยนตำแหน่งห่านก็จะรับผิดชอบตามโครงสร้างของ

กลุ่มที่กำหนดไว้ ดร.ลีโอนาร์ด โยง นักจิตวิทยาชาวมาเลเซีย สถาบัน IITD ได้นำมาสร้างทฤษฎีผู้นำ โดยกล่าวว่า

"หลักการbinของห่านไซบีเรียสอนถึงการทำงานเป็นทีม และสอนวิธีการทำงานร่วมกับผู้ร่วมงานคนอื่น ๆ อย่างยุติธรรม หน่วยงานที่ต้องการความอยู่รอดและพัฒนาขององค์กร ในยามที่ทรัพยากรมีอยู่จำกัดจำเป็นต้องร่วมแรงร่วมใจbinกันไปเป็นกลุ่ม ซึ่งจะทำให้องค์กรนั้นสามารถพัฒนาศักยภาพ ภายใต้ขีดความสามารถที่มี โดยที่ทุกฝ่ายต่างก็พอใจ ไม่เกิดความขัดแย้ง และยังสามารถพัฒนาความสามารถในตัวเองอยู่ตลอดเวลา"

ภาวะผู้นำแบบใหม่ที่มีลักษณะการทำงานคล้ายกับฝูงห่านจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนสามารถที่จะรับผิดชอบและแก้ไขสถานการณ์ได้เอง นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีม โดยทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

5.3.2 โครงสร้างของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหลายรูปแบบและทับซ้อนพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในพื้นที่ของตนเอง ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจจะทำหน้าที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนหรือระดับจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์ ไม่สามารถตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในการเข้าไปทำงานในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในทางตรงข้ามกันการตัดสินใจในการเข้าไปแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่มีการเลือกปฏิบัติ ฉะนั้น เมื่อเกิดปัญหาขนาดใหญ่ในพื้นที่ เช่น เกิดอุทกภัยน้ำท่วมพื้นที่ในจังหวัด อคคีภัยไหม้บ้านเรือนราษฎรลูกหลานรุนแรงและต่อเนื่อง อาคารขนาดใหญ่ยุบตัวถล่มลงมา จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวก ประสานงานกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัด รวมทั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการเข้าร่วมปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้นักวิชาการ ประชาชน ภาคเอกชน ยังคงเข้าใจว่าอำนาจและหน้าที่ยังรวมอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด แนวทางแก้ปัญหาจึงต้องมีการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจและหน้าที่ รูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ส่วนการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น ในเชิงกฎหมาย มีกฎหมายประกาศระเบียบออกมากำหนดอำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจน ระหว่างผู้กำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ในเชิงปฏิบัติในหลายกรณีมีการละเว้น หรือเลือกปฏิบัติ ไม่ได้เป็นไปตามข้อกำหนดที่วางไว้ ดังนั้น รัฐบาลต้องเน้นย้ำอย่างจริงจังในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายโดยมุ่งเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขและสวัสดิความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่

5.3.3 การประชุมชี้แจงทำความเข้าใจเรื่องการบริการสาธารณะ หรือการสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานอื่น ควรจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำกับดูแลสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและฝ่ายข้าราชการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อทำความเข้าใจในความหมายและวางแนวทางการปฏิบัติ รวมทั้งการจัดคู่มือแนะนำแนวทางการปฏิบัติ

5.3.4 การเสนอออกกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ โดยหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปฏิบัติอย่างไร เมื่อกฎหมายของหน่วยงานของรัฐออกมามีแนวทางปฏิบัติที่ขัดแย้งกัน เช่น ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2559 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2559

โดยสรุป บทนี้เป็นการอธิบายเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษา ข้อ 1.3.3 และข้อ 1.3.4 โดยกล่าวถึง ปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ช่วงปี พ.ศ.2550 – 2560 รวมทั้งได้เสนอข้อเสนอแนะแก้ไข ปัญหาอุปสรรคในการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทที่ 6 นี้ เป็นการสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะของการวิจัย เรื่อง การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเริ่มต้นนำเสนอผลสรุปที่ได้จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ในการเก็บข้อมูล จำนวน 3 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี หลังจากนั้นทำการ อภิปรายผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งการ อภิปรายดังกล่าวได้แสดงความเชื่อมโยงกับงานวิจัย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และส่วนสุดท้าย คือ ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าด้านเอกสารทั้งในด้านทฤษฎี เอกสารงานวิจัย และการเก็บข้อมูลโดยการ สัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการวิจัยเรื่อง การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาบริบทที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนปี พ.ศ.2550 (2) เพื่อศึกษาการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วงปี พ.ศ.2550 – 2560 (3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2550 – 2560 (4) ศึกษาแนวทาง แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเพื่อ ผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2550 – 2560

การออกแบบวิจัย ประกอบด้วย เอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึก และการสังเกตพฤติกรรม ในการให้สัมภาษณ์ โดยหน่วยในการวิเคราะห์เป็นระดับบุคคล โดยใช้การสุ่มตัวอย่าง ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายก หรือผู้ที่นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ปลัดหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการหรืออดีตผู้อำนวยการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและงบประมาณ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของภายนอกองค์กร ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ผู้บริหารสมาคมผู้บริหารท้องถิ่นแห่งประเทศไทย ผู้บริหารสมาคมสมาชิกสภาท้องถิ่นแห่งประเทศไทย อดีตสมาชิกสภาจังหวัด รวม 15 คน

เนื่องจาก แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมีเป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงเลือกประยุกต์ใช้แนวคิดการตัดสินใจแบบการใช้เหตุผลที่จำกัด (Limited or Bounded Rationality) ตามแนวคิดของไซมอน และแบบแนวคิดการตัดสินใจมีลักษณะแบบผสมผสาน (Mixed Scanning Analysis) ส่วนการอธิบายภาวะผู้นำ ผู้วิจัยใช้แนวคิดของ Belasco and Stayer (1994) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS)

6.1 สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยที่ได้จากการวิจัยในพื้นที่ที่สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ก่อนปี พ.ศ.2550 พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามแห่ง การตัดสินใจขึ้นอยู่กับความต้องการของตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ช่วงก่อนปี พ.ศ.2550 จำนวนโครงการมีไม่มากนักขึ้นอยู่กับตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพิจารณาคัดเลือกโครงการ ซึ่งแต่ละแห่งก็มีความแตกต่างกันในวิถีคิดของตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เน้นโครงการที่เป็นยุทธศาสตร์หรือโครงการใหญ่ ๆ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีขึ้นอยู่กับความพึงพอใจส่วนตัวของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้ที่มีอำนาจหนุนหลังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้มีโครงการเพียงไม่กี่โครงการ ทั้งยังต่อเนื่องไปจนถึงการประมูลโครงการที่มักจะผูกขาดอยู่ที่กลุ่มของผู้มีอำนาจ สภาพการจัดสรรงบประมาณในช่วงนั้นมีโครงการที่ลงไปสู่พื้นที่ที่มีจำนวนน้อยอยู่ในวงแคบไม่กระจายไปตามพื้นที่ต่าง ๆ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณแบบเดิมเป็นที่รับรู้ของประชาชนในบางพื้นที่เป็นส่วนน้อย นอกจากการจัดสรรงบประมาณไม่กระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงแล้วยังทำให้มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงเลือกตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภา ดังนั้น

เมื่อมีการเปลี่ยนตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงได้มีการเปลี่ยนนโยบายการจัดสรรงบประมาณใหม่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่งได้ดำเนินการก่อนที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ เช่น จังหวัดปทุมธานีได้มีการรวมตัวกันเพื่อผลักดันให้มีการกระจายงบประมาณมิให้รวมอยู่เฉพาะโครงการใหญ่ ๆ เพื่อกระจายลงไปในพื้นที่ในวงกว้างขึ้น ฯลฯ

2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ช่วงปี พ.ศ.2550 – 2560 ข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์และพฤติการณ์จากการสังเกตการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ พบว่า มีความแตกต่างจากช่วงก่อนหน้านี้ คือ การตัดสินใจของผู้มีอำนาจจะมีลักษณะเด็ดขาดไม่ฟังผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามแห่งมีลักษณะผ่อนคลายลง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงเป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดนโยบาย แต่ผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมตลอดถึงฝ่ายบริหารซึ่งเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการแบ่งงานและมอบหมายงาน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหามากขึ้นกว่าในอดีต หากมีปัญหาขัดกับกฎหมาย ระเบียบ ก็มีการแสดงเหตุผลแย้ง นอกจากนี้ ให้ความสำคัญกับความต้องการระดับพื้นที่ในวงกว้างและเชิงลึก คือ มีการจัดสรรโครงการและงบประมาณให้ครอบคลุมพื้นที่ กลุ่มประชาชน และกิจกรรมที่เป็นปัญหาความเดือดร้อน ในด้านการบริหารงานมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารรองลงมามากขึ้น ลักษณะแนวคิดการตัดสินใจเป็นแบบผสมผสาน (Mixed Scanning Analysis) กล่าวคือ นโยบายหลักที่สำคัญยังคงมาจากตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าอิงกฎหมาย ระเบียบ ปัญหาความต้องการของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติเป็นสำคัญ

3) การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

3.1) กระบวนการเสนอโครงการ

กระบวนการการเสนอโครงการของทั้งสามแห่ง อิงแนวทางตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผน กล่าวคือเช่น มีการตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อรับฟังข้อมูล โครงการที่เป็นความต้องการจากที่ประชุมประชาคมท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีให้ความสำคัญกับคณะกรรมการ

ประสานแผนระดับพื้นที่เพื่อพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญในพื้นที่ขึ้นมาก่อนเข้ามาสู่ คณะกรรมการประสานแผนระดับจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดจะพิจารณาคัดเลือก โครงการตามลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการได้นำเสนอมา ส่วนโครงการที่นอกเหนือจากการ เสนอของคณะกรรมการประสานแผนระดับพื้นที่ ก็อาจนำมาสู่การพิจารณาได้ถ้าเห็นว่ามี ความจำเป็น ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีมีผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลที่แสดงให้ เห็นว่า การดำเนินการจัดทำแผนงาน โครงการ ได้มีการประชุมประชาคมในระดับพื้นที่ แต่มีจุดอ่อน คือ ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นคนที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่นำมา และ ตั้งตัวแทนขึ้นมาเสนอโครงการในที่ประชุม ส่วนโครงการที่มาจากบุคคลภายนอก ถึงแม้จะมีการรับ ไว้ในที่ประชุมแต่โดยส่วนมากไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณ การพิจารณาคัดเลือกโครงการ ในระดับจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละคนได้รับกรอบเงินในการพิจารณา เท่า ๆ กัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของนันทน์ภัส วงษ์พาณิชย์อักษร (2558) ว่า การจัด งบประมาณสำหรับพัฒนาท้องถิ่น ฝ่ายบริหารและสภาได้มีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อกำหนดเกณฑ์การแบ่งสรรวงเงินงบประมาณ ซึ่งสมาชิกสภาจะได้รับวงเงินงบประมาณ ในจำนวนที่แน่นอนทุกคน หากมีวงเงินเหลือ หรือมีโครงการที่จำเป็นของสมาชิกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด หรือของหน่วยราชการ ก็จะเป็นการหารือกันระหว่างนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี การนำเสนอ โครงการมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่โครงการส่วนใหญ่มักเป็นไปตามนโยบายของนายกองค้การ บริหารส่วนจังหวัดที่ได้กำหนดไว้

3.2) นโยบายของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามแห่งให้ความสำคัญด้านการศึกษา โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีกำหนดวงเงินงบประมาณไว้ชัดเจนว่า เป็นร้อยละ 10 ลำดับต่อมาเน้นให้บริการประชาชนในพื้นที่ที่ประสบปัญหาด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีให้ความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาเป็นอันดับแรก สนับสนุน งบประมาณครอบคลุมในทุกด้าน และสนับสนุนสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐ หรือของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง เช่น ด้านอาคาร วัสดุ ครุภัณฑ์ ครูผู้สอน ครูสอนภาษาต่างประเทศ ฯลฯ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานีให้ความสำคัญด้านการศึกษาและด้าน โครงสร้างพื้นฐาน

4) ปัญหาและอุปสรรคของระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS)

ระบบงบประมาณ แบบ SPBBS ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะว่าผู้มีอำนาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับการยึดกฎหมาย ระเบียบ เป็นแนวทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ปัญหาที่สำคัญคือ ผู้มีอำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ โดยให้พยายามปรับใช้กฎหมาย ระเบียบให้เป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจ ฉะนั้น ในกระบวนการดำเนินงานเริ่มต้นตั้งแต่การจัดทำแผนงาน การบริหารงบประมาณในเชิงปฏิบัติ ผู้มีอำนาจจะเข้ามาแทรกแซง หรือกำหนดรายละเอียดให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น กำหนดที่มาของผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมในการจัดทำแผน การให้ตัวแทนเป็นผู้เสนอโครงการในที่ประชุม ข้อมูลที่ได้จึงไม่ครอบคลุมปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยส่วนรวม การสั่งให้เจ้าหน้าที่จัดทำโครงการต่าง ๆ ตามที่ผู้มีอำนาจต้องการ ฯลฯ อาจจะสามารถได้ว่า แนวปฏิบัติในการดำเนินงานระบบงบประมาณแบบใหม่ก็เป็นเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะนำรูปแบบระบบมาใช้แต่ผู้ปฏิบัติก็ต้องปรับเนื้อหาให้ตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจ เพราะว่าผู้มีอำนาจมุ่งเน้นจัดสรรงบประมาณเพื่อรักษาฐานเสียง หรือความต้องการส่วนตัวเป็นสำคัญ จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบงบประมาณแบบใหม่แต่อย่างใด

5) ปัญหาและอุปสรรคในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2550 – 2560

ผู้ให้สัมภาษณ์ ให้ข้อมูลว่าการปฏิบัติงานในเบื้องต้นยึดรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เป็นแนวทาง แต่ในเชิงปฏิบัติโครงการบางโครงการถูกหักท้วงจากหน่วยตรวจสอบของภาครัฐ ประเด็นที่ถูกหักท้วง เช่น การดำเนินงานไม่มีกฎหมาย ระเบียบรองรับในการปฏิบัติ กิจกรรมไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การตั้งงบประมาณสนับสนุนหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน่วยงานต้นสังกัดที่ด้รับงบประมาณจากภาครัฐ เป็นต้น ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควรสามารถทำได้ทุกเรื่องภายในจังหวัด เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ในทุกเรื่องที่เป็นปัญหาของประชาชนในพื้นที่ กอปรกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ควรจะมีปัญหาอุปสรรคเพราะไม่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดไว้ นอกจากนี้งานบริการประชาชนใน ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายกรณีมีปัญหาด้านงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ เครื่องใช้ ตัวอย่างเช่น ด้านศึกษา สถานศึกษาจำนวนมากในพื้นที่ขาดแคลนงบประมาณ ครูผู้สอน

ไม่เพียงพอ วัสดุ ครุภัณฑ์ทางการศึกษา และอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณมาให้ได้ หากทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เข้าไปช่วยเหลือก็จะเกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย และส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การดำเนินการในหลายกรณียังมีปัญหาตีความกฎหมายไม่ตรงกันระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยตรวจสอบของรัฐ แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตัดสินใจเข้าไปให้การสนับสนุนโดยยึดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก เป็นประเด็นที่ค่อนข้างคลุมเครือว่าการปฏิบัติดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ผู้ให้สัมภาษณ์อยากให้มีการปรับปรุงแก้ไข

6) ในส่วนของข้าราชการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ปฏิบัติตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอิงกรอบแนวทางตามกฎหมาย ระเบียบ และปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ หากเห็นว่าการสั่งการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขัดกับกฎหมาย ระเบียบ ก็จะนำกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เข้าไปชี้แจง แต่บางกรณีผู้ให้สัมภาษณ์บางรายมีความหนักใจในการสั่งการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยสุ่มเสี่ยงต่อการถูกหักหัวของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

7) รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยฐานของรายได้จะมาจากภาษีและเงินอุดหนุน แต่ที่แตกต่างนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ที่จัดเก็บเองมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้ เงินภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเพียง 76 แห่ง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รวม 7,774 แห่ง การหารเฉลี่ยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงมีตัวหารมากกว่า ทำให้รายได้ที่รัฐจัดเก็บภาษีและเงินอุดหนุนที่แบ่งสรรไปให้แต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์ จึงไม่อาจเทียบได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัด ดังนั้น จึงมีหน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่น ภาคเอกชน กลุ่มประชาชน และอื่น ๆ ได้เสนอความต้องการเข้ามาจำนวนมากจนเกินกว่างบประมาณขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัดในแต่ละปี จึงต้องมีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกโครงการ ต้องพิจารณาก่อนว่าโครงการที่เสนอมานั้นต้องถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบที่ทางราชการกำหนด ตรงกับนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงการผ่านความเห็นชอบและจัดลำดับความสำคัญของคณะกรรมการกลั่นกรองในพื้นที่ และนำมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการระดับจังหวัด

8) ความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพรรคการเมืองหรือนักการเมืองระดับชาติ สรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าทั้งสามแห่งนี้จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางรายไม่ใช่กลุ่มเดียวกันแต่ก็ไม่เป็นปัญหา หรือเป็นอุปสรรคในการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างนักเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมือง หรือนักการเมืองระดับชาติ พบว่า มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันในเชิงสนับสนุนช่วยเหลือประนีประนอมกันมากกว่าการเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในเชิงปฏิบัติมีหลายลักษณะ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา จังหวัดนนทบุรี นักการเมืองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์เป็นเชิงสนับสนุนผู้สมัครซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง จังหวัดชลบุรี นักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นเป็นกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น ตัวแทนผู้สมัครของพรรคการเมืองจึงมาจากกลุ่มการเมืองภายในกลุ่มเดียวกันในจังหวัด จังหวัดปทุมธานีมีความแตกต่างจากอีกสองจังหวัดคือ มีทั้งที่กลุ่มการเมืองในท้องถิ่นส่งผู้สมัครในนามพรรคการเมือง และมีการประนีประนอมกับพรรคการเมืองอื่นในการส่งผู้สมัครในบางเขตเลือกตั้ง

9) ด้านโครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด พอสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นท้องถิ่นระดับบนโดยมีพื้นที่เขตจังหวัด ทำให้ทับซ้อนพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาในจังหวัดชลบุรี ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสามแห่งนี้มองว่าไม่เป็นการซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจและหน้าที่ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานในเขตจังหวัด คือ (1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่

ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด (2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง (3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง หรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสามแห่ง มองว่าเป็นข้อดีที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นท้องถิ่นระดับบน เพราะจะช่วยเสริมส่วนที่ขาดแคลน หรือเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมถึงการสนับสนุนจังหวัดและหน่วยงานของรัฐภายในจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า เทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองจำนวนมากมีรายได้ของตนเองเพียงพอจึงไม่ต้องการพึ่งพางบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด บางพื้นที่ เช่น จังหวัดปทุมธานี ได้สะท้อนปัญหาให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อจำกัดในการเข้าไปปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กล่าวคือ ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับความเดือดร้อนเพราะเทศบาลไม่จัดสรรงบประมาณไปแก้ไขปัญหา องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสนับสนุนโครงการไปในพื้นที่แต่ไม่สามารถทำได้เพราะได้รับการปฏิเสธจากเทศบาลเจ้าของพื้นที่

6.2 อภิปรายผลการวิจัย

6.2.1 อิทธิพลที่มีต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผลจากการศึกษาด้านเอกสารและการวิจัยในพื้นที่ มีความสอดคล้องกันว่า ลักษณะการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะดำเนินตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่อาจกล่าวได้ว่ามักใช้เป็นเพียงรูปแบบในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมเท่านั้น สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจประกอบด้วย บริบทหรือสภาพแวดล้อม ซึ่งมีทั้งที่เกื้อหนุนและอุปสรรค โดยบริบทสามารถแยกออกเป็นด้านการบริหาร การปกครอง ได้แก่ ความเป็นระบบราชการไทยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พื้นที่ทับซ้อน ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ ภารกิจถ่ายโอนและภารกิจที่เป็นนโยบายของส่วนกลาง รายได้ที่ไม่เพียงพอและการขาดประสิทธิภาพของรายจ่าย การตีความกฎหมาย และการให้เงินอุดหนุน และบริบทด้านการเมือง ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางของประเทศไทย ความชะงักงันที่เกิดจากการปฏิวัติ รัฐประหาร ความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ

อุดมการณ์และวิสัยทัศน์ของนักการเมืองท้องถิ่น นอกจากนี้ ตัวปัจเจกบุคคลก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการตัดสินใจ ประกอบด้วย การเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่น การแทรกแซงของการเมืองระดับชาติ ความต้องการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะเข้าสู่การเมืองระดับชาติ ตลอดจน คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่

6.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง/นักการเมืองระดับชาติ เอกสารทางวิชาการจะพบว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีทั้งที่เป็นเชิงสนับสนุนเกื้อกูลกันและการเข้ามาแทรกแซงของพรรคการเมือง/กลุ่มการเมือง ผลจากการสังเกตการณ์ในภาคสนาม ผลการวิจัยภาคสนามสอดคล้องกับเอกสารที่ศึกษา และมีข้อสังเกตว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิทธิพลที่สำคัญต่อการเลือกตั้งในระดับชาติ เพราะนอกเหนือจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนในระดับท้องถิ่นแล้ว ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังต้องพึ่งพางบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรทางการบริหารพร้อมไม่ว่าจะเป็นกำลังบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ทำให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองระดับชาติไม่อาจจะมองข้ามความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจมีความสัมพันธ์โดยตรงหรือทางอ้อม ความสัมพันธ์ทางตรง คือ การสนับสนุนผู้สมัครที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมือง หรือส่งผู้สมัครในนามของพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ทางอ้อม คือ การไม่ส่งผู้สมัครแข่งขันในบางพื้นที่ที่มีตัวแทนของพรรคการเมืองอื่น ในทางกลับกันพรรคการเมืองก็เล็งเป้าหมายการเข้ามาควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการส่งผู้สมัครแข่งขันเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฉะนั้น การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีส่วนสำคัญไม่เพียงเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ แต่ยังมีผลต่อยุทธศาสตร์ในการเลือกตั้งของฝ่ายการเมืองอีกด้วย

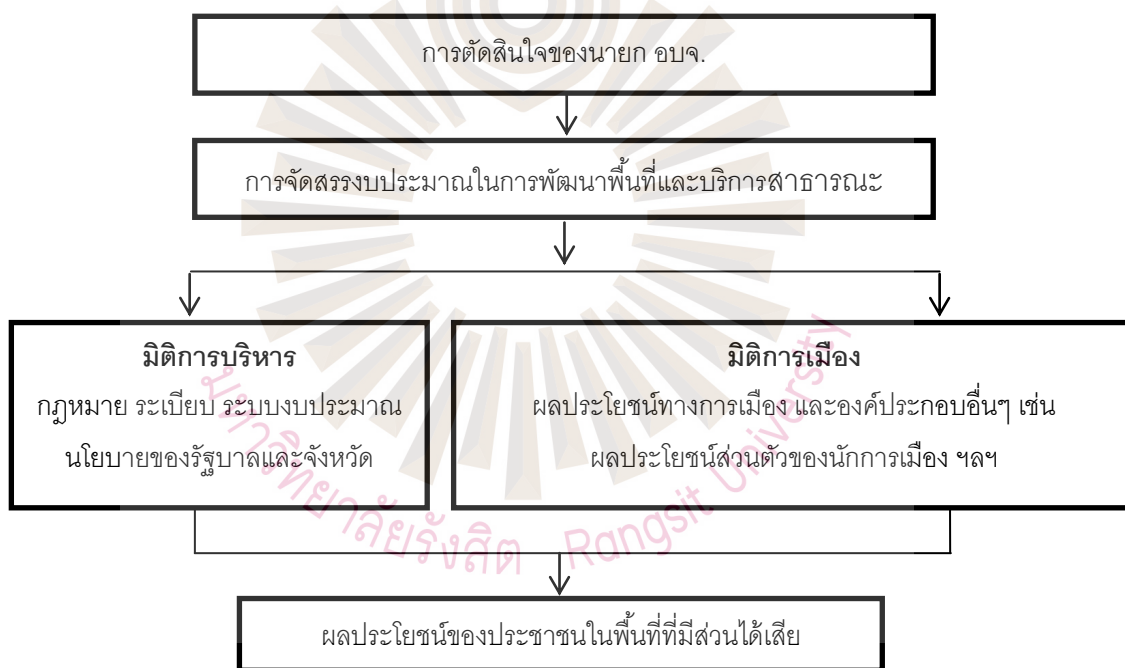
แนวคิด ทฤษฎีที่นำมาอธิบายการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนนี้ คือ แนวคิดการใช้เหตุผลที่จำกัด (Limited or Bounded Rationality) ของไซมอน กล่าวคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัจจัยที่สนับสนุนอย่างมากมายในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ระเบียบ ที่ให้อำนาจแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด งบประมาณที่มีจำนวนมาก ทรัพยากรบุคคล เครื่องมือและเครื่องจักรกล และอื่น ๆ แต่การตัดสินใจของนายกองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดก็มีข้อจำกัดหลายประการเช่นเดียวกันที่ทำให้การตัดสินใจมีอาจเลือกทางเลือกต่าง ๆ ได้มากเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเองมักจะให้ความสำคัญกับข้อมูลในมุมมองส่วนตัว และอาจจะมีข้อจำกัดด้านความรู้และประสบการณ์ในเชิงเทคนิค หรือด้านวิชาการ รวมทั้งข้อจำกัดด้านเวลา รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้การศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ มีข้อจำกัด นอกจากนี้การวิเคราะห์เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นเรื่องค่อนข้างยาก เพราะขาดข้อมูลที่สำคัญรวมทั้ง ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ดังนั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงตัดสินใจโดยอาศัยประสบการณ์ส่วนตัว ที่ได้รับอิทธิพลจากบริบทด้านการบริหาร การปกครอง และด้านการเมือง ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผิดกับปัจจัยด้านปัจเจกบุคคล ซึ่งในมักจะอิงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจจะใช้หลักเหตุผลเพียงส่วนหนึ่ง (Bounded Rationality) กล่าวโดยสรุป แนวคิดการตัดสินใจในช่วงนี้เป็นแนวคิดระหว่างการใช้เหตุผลและไม่ใช้เหตุผล ถึงแม้จะอิงกฎหมาย ระเบียบ แต่ในเชิงปฏิบัติขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเลือกทางเลือกที่ดี (Good) หรือดีพอสมควร (Good Enough)

6.2.3 ในด้านภาวะผู้นำ ในช่วงก่อนปี พ.ศ.2550 กล่าวได้ว่า พฤติการณ์ของผู้นำและผู้ตามเป็นไปในแนวทางแนวคิดแบบดั้งเดิมของ Belasco and Stayer (1994) คือ ผู้นำเป็นผู้มีอำนาจการตัดสินใจอย่างเด็ดขาด ผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่สามารถตัดสินใจได้เองต้องรอฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาก่อน หลังจากนั้น ลักษณะการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนเป็นแบบใหม่ตามแนวคิดของ Belasco and Stayer (1994) ถึงแม้ว่าจะไม่เหมือนเสียทีเดียวก็ตาม เพราะการทำงานในองค์การต้องพึ่งพาการทำงานของหลายฝ่ายหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือรูปแบบการทำงานเป็นทีม (Team Work) มากขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นที่เป็นเหตุผลสนับสนุนให้เกิดลักษณะดังกล่าวอาจจะสืบเนื่องมาจากในช่วงปี พ.ศ.2550-2560 นอกเหนือจากตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีวิสัยทัศน์กว้างขวางขึ้น ก็มีการออกกฎหมาย ระเบียบ ประกาศออกมาค่อนข้างมาก กอปรกับการตรวจสอบของหน่วยงานตรวจสอบได้เพิ่มความเข้มงวดกวดขันมากขึ้น อีกทั้ง บริบทด้านสังคมสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การมีความเจริญตัวอย่างรวดเร็ว เช่น การขยายตัวของชุมชน การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม การค้า ธุรกิจการท่องเที่ยวและการบริการ การขยายโอกาสทางการศึกษาและความรวดเร็วของการรับส่งข้อมูลข่าวสารอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีและ

อินเทอร์เน็ต ฯลฯ ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในด้านต่าง ๆ มากขึ้น ความต้องการของประชาชนและปัญหาของชุมชนเพิ่มความหลากหลายมากขึ้นเกินกำลังของผู้นำที่จะผูกขาดการตัดสินใจ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้นักการเมืองต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนา การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ จึงต้องจัดสรรงบประมาณให้กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ให้มากที่สุด หรือทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกพึงพอใจและเห็นถึงความชอบธรรมในการดำเนินงาน

6.2.4 ผลการวิจัยนี้ สามารถกำหนดเป็นตัวแบบกระบวนการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และบริการสาธารณะได้ ดังนี้



รูปที่ 6.1 กระบวนการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณ

ที่มา : ผู้วิจัย

6.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัย

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะบูรพาภิวัตน์ที่กำลังมาแรงและทวีความสำคัญมากขึ้น ได้ทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ชี้ให้เห็นถึงภูมิ-รัฐศาสตร์และเศรษฐกิจที่เป็นจุดแข็งของประเทศไทยในจังหวัดและภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาสูงมากเหนือกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ได้รับความสนใจถูกจัดให้เป็นเป้าหมายของยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของหลายประเทศ โดยเฉพาะจีนและอินเดีย เนื่องจากที่ตั้งของไทยอยู่ระหว่างสองทะเลสองมหาสมุทร คือ แปซิฟิก(อ่าวไทย) และอินเดีย(อันดามัน) มีจังหวัดอยู่ติดทะเลถึง ๒๓ จังหวัด ในภาคใต้มีช่องแคบมะละกาซึ่งขนส่งลำเลียงสินค้า น้ำมัน และแก๊ส การจะทำโครงการสร้างทางหลวงหรือทำรถไฟความเร็วปานกลาง-สูงเชื่อมอินเดีย จีนและอาเซียนภาคพื้นทวีปเข้ากับมาเลเซีย สิงคโปร์ สุมาตรา ซวา ต้องผ่านหลายภาคของไทย ภาคเหนือของไทย เชื่อมโยงกับนครและเมืองใหญ่ของจีนตอนใต้ (เซี่ยงจู้ง์ คุณหมิง ฉงชิ่ง ฉิงตู) ลาว (หลวงพระบาง เวียงจันทร์) แม่ฮ่องสอนและเชียงใหม่ก็อยู่ใกล้กับพม่า (กรุงเนปิดอว์ พุกาม มัณฑะเลย์ ตองอู อังวะ) เชียงรายและน่านก็ใกล้กับลาว (หลวงพระบาง เวียงจันทร์) นอกจากนี้ น่านยังใกล้กับฮานอย เป็นต้น ดังนั้น การวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงต้องศึกษาให้รอบคอบ รอบด้าน เพราะกล่าวได้ว่า ทุกพื้นที่ได้รับอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะบูรพาภิวัตน์ การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางเป็นหลักอาจจะไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่ จะทำให้โอกาสที่ความเจริญต่าง ๆ จะแพร่กระจายไปทุกส่วนของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก หากมองศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมในแต่ละจังหวัดเมื่อมีการรวมเป็นหนึ่งเดียว หรือร่วมมือกันทำกิจการร่วมกันจะเป็นพลังที่แข็งแกร่งอย่างยิ่งในการพัฒนาพื้นที่ จะสามารถทำโครงการ/กิจกรรมใหญ่ ๆ ที่สำคัญเพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสนับสนุนการพัฒนาโครงการใหญ่ ๆ ที่สำคัญของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เพราะว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเมื่อรวมกันแล้วมีเป็นจำนวนมากมาย เพียงแต่กระจายไปตามท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งยากที่จะทำโครงการ/กิจกรรมใหญ่ได้โดยลำพัง

ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้าง รูปแบบ อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัด รวมถึงภาวะผู้นำองค์กรจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ประเด็นที่น่าสนใจ ดำเนินการ คือ

1) การผนึกกำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพื่อให้เป็นองค์กรหลัก ให้เกิดการพัฒนาในเชิงพื้นที่ระดับจังหวัดและภูมิภาค ฉะนั้น จึงควรศึกษาวิจัยพัฒนาโครงสร้าง รูปแบบ อำนาจและหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวมถึงการกำหนด ความสัมพันธ์กับระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้เกิดการก้าวท้าว หรือ เข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันและอนาคตจะต้องทำมากกว่าการตัดสินค่าและบริการสาธารณะพื้นฐาน ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต้องเอื้ออำนวยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปจัดการแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง รวมถึงจะต้องครอบคลุมไปถึงการประสานพลังในการพัฒนาจากภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจน รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนได้ตระหนักถึง การเข้ามามีส่วนร่วมและจัดตั้งศูนย์ในการจัดการทรัพยากรสาธารณะในพื้นที่ และเสริมสร้าง เครือข่ายความร่วมมือระหว่างศูนย์ รวมถึงความสัมพันธ์กับกลไกของรัฐบาล ในการจัดการกับ ปัญหาต่าง ๆ (Ostrom and Warren, 1961, p. 831)

3) การเตรียมความพร้อมให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ประชาชนในท้องถิ่นตระหนักรู้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งภายในและภายนอก ประเทศ การตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสาร การส่งเสริมการคิดวิเคราะห์และ การตัดสินใจ ประการที่สำคัญ คือ การเสริมสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองที่ดีที่ต้องเข้ามา มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการบริหารงานบ้านเมือง

4) การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการบริหารความเปลี่ยนแปลงให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดนโยบายที่ดีเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ของโลก ภูมิภาคและประเทศ

5) การสนับสนุนการศึกษาวิจัยและสร้างนวัตกรรมต่าง ๆ ในการพัฒนา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภูมิภาคและท้องถิ่น รวมถึงท้องถิ่นด้วยตนเอง ตลอดจนการศึกษา และ ยกร่างกฎหมายต่าง ๆ เพื่อใช้ในการรักษาประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นด้วย

6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากความคิดเห็นที่แตกต่างของหน่วยงานตรวจสอบของภาครัฐ ทำให้มีการทักท้วงโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ว่า ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะมีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว การใช้จ่ายเงินไม่เหมาะสมขาดประสิทธิภาพ หรือมีวัตถุประสงค์เป็นการหาเสียง เช่น การจัดรถรับส่งผู้ป่วยไปยังสถานรักษาพยาบาล ฯลฯ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเป็นบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญได้เปิดกว้างให้สามารถทำได้ การเข้าไปดำเนินการในงานของหน่วยงานอื่นก็เพราะหน่วยงานนั้นไม่เข้าไปแก้ไขปัญหา เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ และเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องการให้รัฐบาลรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดโอกาสให้แก่ท้องถิ่นสามารถทำได้ในทุกเรื่องที่เป็นปัญหา หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แล้ว เพียงแต่ยังขาดกฎหมาย ระเบียบมารองรับ ฉะนั้นรัฐบาลต้องมีนโยบายให้ชัดเจนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรออกกฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวงต่าง ๆ มารองรับการปฏิบัติงานของท้องถิ่น หรือหากไม่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดไว้ก็สามารถดำเนินการได้โดยอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2) ความไม่เข้าใจในหลักพื้นฐานของแนวคิดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองของผู้กำกับดูแล หรือการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ กอปรกับนโยบายสาธารณะที่ได้รับมาจากรัฐบาล ทำให้จังหวัดและอำเภอต้องทุ่มเทให้ความสำคัญในการสั่งการและติดตามผลงานจนทำให้ปฏิบัติไปมากกว่าแนวคิดการกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็หลีกเลี่ยงไม่พื้นที่จะต้องให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานนโยบายของรัฐก่อน ลักษณะการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวเป็นเช่นนี้มาหลายยุคหลายสมัยนับตั้งแต่ก่อนและหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับภารกิจเพิ่มในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน และปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวโดยไม่สามารถดำเนินนโยบายของตนเองอย่างมีอิสระเท่าที่ควร นอกจากนี้มีหลายกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายภารกิจแล้วไปปฏิบัติโดนถูกทักท้วงจากหน่วยตรวจสอบภาครัฐ ดังนั้น การทำความเข้าใจในหลักพื้นฐานในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐบาลต้องเน้นย้ำนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐไม่เพียงแต่กระทรวงมหาดไทยในการให้ความสำคัญต่อการศึกษาและทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมิให้การออก

กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง และหนังสือสั่งการ ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐไปขัดแย้งกับหลักพื้นฐานของความเป็นอิสระในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การจัดการบริการสาธารณะของไทยทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยภาพรวมเน้นไปที่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้และประชาชนเป็นผู้รับ อาจจะกล่าวได้ว่า รัฐส่วนกลางและรัฐส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการแทบทั้งสิ้น โดยยึดกฎระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน เป็นสำคัญ ซึ่งผลที่เกิดขึ้น คือ อาจจะตอบสนองเป้าหมายของรัฐในแง่ความเท่าเทียมในการให้บริการประชาชนโดยส่วนรวมทุกพื้นที่และควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ แต่ไม่อาจจะตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของชุมชนในบางพื้นที่ ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน บริบททางการเมือง สังคม การศึกษา สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี การคมนาคมสื่อสาร ได้รับการพัฒนาสูงขึ้นและแผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง สภาพความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทลดลงไปอย่างมากมายต่างมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ ความต้องการการบริการสาธารณะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างหลากหลายตามลักษณะของชุมชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น แนวคิดและวิธีการจัดการบริการสาธารณะต้องมีการพัฒนามากขึ้นไปกว่าเดิม ข้อเสนอแนะ คือ การนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เสนอโดย เดนฮาร์ดท์ และเดนฮาร์ดท์ (Denhardt, J., and Denhardt, R., 2007) มีเป้าหมายหลัก คือ ประโยชน์สาธารณะ จะเกิดขึ้นได้จากการปรึกษาหารือหรือร่วมคิดร่วมไตร่ตรองจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (Public Deliberation) บทบาทของภาครัฐเป็นเพียงผู้รับใช้ประชาชน โดยทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ภาครัฐจะไม่ใช่นักกำกับ สั่งการตัดสินใจ และกำหนดลักษณะการบริการสาธารณะเช่นเดิม เน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์ (Think Strategically) โดยการสนับสนุนของภาครัฐที่ปราศจากผลประโยชน์ของตนเอง พวกพ่อองราชการ นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ และลงมือปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Act Democratically) โดยความร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมียุทธศาสตร์ และให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของสิ่งที่เกิดขึ้น ในความคิดของการบริการสาธารณะใหม่ เป้าหมายไม่ได้มุ่งเฉพาะผลผลิต และควมมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะพลเมือง (Citizens) ซึ่งเป็นผู้ตระหนักรู้เข้ามามีส่วนร่วมที่สำคัญในกระบวนการต่าง ๆ อย่างเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบ นักการเมืองและข้าราชการต้องไม่ปฏิบัติเป็นเสมือน

ผู้ประกอบการ แต่ต้องสร้างพลเมืองที่ร่วมแรงร่วมใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยเชื่อมั่นว่าคนมีจิตใจที่ดีจะมีพลังและกล้าหาญพอที่จะลงมือทำอันจะนำมาซึ่งชุมชน ท้องถิ่น สังคม และประเทศที่ดีขึ้น (Denhardt, J., and Denhardt, R., 2007)

6.3.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยมีมาเป็นเวลานานแล้ว ที่ได้รับการกล่าวถึงว่ามีการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ที่สุดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เพราะได้แยกการบริหารงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น แต่เมื่อศึกษาโครงสร้าง รูปแบบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแล้ว จะเห็นว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยังไม่ได้มีการจัดโครงสร้าง รูปแบบให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารงานในจังหวัด การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลและการคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเพราะกระแสสังคมและแรงกดดันทางการเมืองมากกว่าเหตุผลอื่น กล่าวคือ การตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้จังหวัดมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดปัญหาไม่มีพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง เพราะเดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบโดยตรงนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งก็คือ พื้นที่สภาตำบล เมื่อยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่จุนนำไปสู่ข้อถกเถียงของการยุบหรือไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงนั้น ต่อมา เกิดแรงกดดันทางการเมืองโดยสมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงอยู่เช่นเดิมโดยใช้พื้นที่เขตจังหวัด สภาพพื้นที่จังหวัดจึงมีความสลับซับซ้อนหลายมิติ กล่าวคือ ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ระหว่างจังหวัดในฐานะส่วนภูมิภาคกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) ความซ้ำซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้ ผลจากความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความเข้าใจสับสนในบทบาทของผู้กำกับดูแลและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกระแสวิเคราะห์แนวคิดการกระจายอำนาจโดยมุ่งเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการให้จังหวัดปกครองตนเอง จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ความเข้มข้นของการกระจายอำนาจในเชิงปฏิบัติขึ้นอยู่กับนโยบายของส่วนกลางเป็นสำคัญ นโยบายของ

พรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงในประเด็นสำคัญ คือ การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มีมานานแล้ว แต่หากวิเคราะห์ในเชิงปฏิบัติแล้ว เป็นเพียงรูปแบบการหาเสียงของพรรคการเมืองมีผลในเชิงปฏิบัติไม่มากนัก ปრაกฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตจนกระทั่งปัจจุบันหรือไม่ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือรัฐประหาร ล้วนแล้วแต่มุ่งให้ความสำคัญกับนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือแนวคิดนโยบายจากบนลงสู่ล่าง นอกจากนั้น หากวิเคราะห์ในเชิงลึก พรรคการเมืองทั้งที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านต่างก็ร่วมมือกันในการแทรกแซงเข้าไปในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกนโยบาย กฎหมาย ระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภารกิจของหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นอีกมากมาย ดังนั้น หากพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่ผ่านมาเป็นเรื่องยากที่จะปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างไรก็ตาม สภาวะการณ์ของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ทั้งในและนอกประเทศ ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ฉะนั้น การเตรียมพร้อมเพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความสำคัญ การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงมีข้อเสนอแนะเป็นเชิงวิชาการ เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดศึกษาวิจัยถึงความเหมาะสมของระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดในโอกาสต่อไป ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการในระยะยาว

1) การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะความซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาในจังหวัดชลบุรี) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีความเข้มแข็งและมีความสามารถดำเนินการและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้เต็มที่ โดยโอนอำนาจ หน้าที่ รายได้ ทรัพย์สิน บุคลากร ไปให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีศักยภาพที่เข้มแข็งมากขึ้น

2) การปรับระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้เหลือรูปแบบเดียว หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงรูปแบบเดียว โดยปรับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานภายในจังหวัด ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในโครงการ/กิจกรรมย่อย ๆ ทำให้สามารถรวบรวมงบประมาณไปพัฒนาโครงการที่สำคัญเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐบาล

3) การปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่โดยยึดตามภารกิจเป็นสำคัญ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การกำจัดขยะ การประปา ไฟฟ้า ฯลฯ มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบโดยเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็อาจจะมีภารกิจในด้านสังคม ส่งเสริมอาชีพ วัฒนธรรม ประเพณี เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการในระยะสั้น

1) แนวทางปฏิบัติระยะสั้น ได้แก่ การคงรูปแบบ โครงสร้างบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้แบบเดิม แต่อาจจะควบรวมเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ๆ ในพื้นที่ต่อเนื่องให้รวมกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและซ้ำซ้อน

2) การทำกิจการร่วมกัน โดยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ร่วมทำกิจการขนาดใหญ่ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะที่สำคัญอย่างยิ่ง หากจะให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในเชิงปฏิบัติ คือ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจ ต้องให้ความสำคัญในการศึกษาและกล้าตัดสินใจเด็ดขาดในการพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอย่างจริงจังโดยไม่คำนึงอิทธิพลทางการเมือง หรือผลประโยชน์ของกลุ่มหรือหน่วยงานใด เพราะว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งไม่เพียงแต่เป็นการพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองเท่านั้น ยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างใหญ่หลวง

6.4 บทสรุป

จากภาพรวมของการวิจัยที่นำเสนอมาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ซึ่งเชื่อมโยงให้เห็นถึงความซับซ้อนของการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด ซึ่งนอกจากจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังทำให้เกิดความไม่เข้าใจหรือเข้าใจไม่ถูกต้องในหลักการกระจายอำนาจ หรือหลักการปกครองตนเอง ประเด็นที่สำคัญคือ เมื่อมีการกล่าวถึงการกระจายอำนาจ มักจะเสนอแนะเพียงการปรับเปลี่ยนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ซึ่งเป็นเพียงการเปลี่ยนที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือรูปแบบการปกครองของจังหวัด โดยไม่ได้แสดงให้เห็นเข้าใจอย่างชัดเจนของการบริหารราชการแผ่นดินภายในจังหวัด ซึ่งมีความสลับซับซ้อนในเชิงโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ ไม่เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ยังมีหน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาค และส่วนกลางอีกจำนวนมากที่อยู่ในจังหวัด นอกจากนี้ ปัญหาในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งในด้านบริบท หรือสภาพแวดล้อม และปัจเจกบุคคล หรือแม้แต่กับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ ก็มีข้อมูลจำนวนมาก และบ้างก็อยู่กระจัดกระจาย การประเมินโดยใช้แนวคิด ทฤษฎี หรือเชิงปริมาณแต่เพียงอย่างเดียวก็มิอาจเข้าใจข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ได้ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ในพื้นที่ รวมทั้งประสบการณ์ของผู้วิจัยมาประกอบกันเพื่ออธิบายให้เห็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งในส่วนที่เป็นเชิงบวกและเชิงลบ ถึงแม้ว่าอาจจะไม่ครอบคลุมรายละเอียดได้ทั้งหมด แต่ก็หวังว่าจะเป็นคุณประโยชน์ในการพัฒนาการวิจัยในครั้งต่อไป

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2557). *การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น*. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- กิริพัฒน์ เขียนทองกุล. (2016). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550-2559 : การเมืองไทยที่ไร้เสถียรภาพกับความไม่เชื่อใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *Political Science and Public Administration Journal Khon Kaen University*, 1(2), 53-74.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. (2541). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรการกระจาย*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. (2528). *หลักการงบประมาณแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- คณะกรรมการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2561). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๓. สืบค้นจาก <http://regu.tu.ac.th/quesdata/Data/A81.pdf>
- คณิน พีระวัฒน์ชาติ. (2018). *บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- จุมพล นิมพานิช. (2552). *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2550). *การตัดสินใจและแก้ไขปัญหา*. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ณัฐภัทร์ สัมฤทธิ์ และพีรสิทธิ์ คำานวนศิลป์. (2556). *บทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด*. รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ (Proceeding) หาดใหญ่ วิชาการ ครั้งที่ 4, การวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมไทย. วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2556. มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.
- ทรงชัย ทองปาน. (2553). ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการถนนเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารวิทยาการจัดการ*, 27(1-2), 47-64.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2548). *การบริหารราชการแนวใหม่ บริบทและเทคนิควิธี*. กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนมีเดีย จำกัด.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ธิดารัตน์ สืบญาติ. (2562). *การคลังท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://pws.npru.ac.th/chanokchone/data/files/การคลังท้องถิ่น.pdf>
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2562). *การกระจายอำนาจ*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ>
- นพมาศ พูลศิริ และศรุตดา สมพอง. (2556). กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส. *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์*, 5(3), 122-131.
- นันทน์ภัส วงษ์พาณิชย์อักษร. (2558). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร*, 6(2), 96-103.
- นันทินิตย์ นวลมณี. (2562). *การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ*. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=43967&filename=committee_BillBudget_Index
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2562). *การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่>
- ปกรณ ศิริประกอบ. (2558). *พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎีและการนำไปปฏิบัติจริง*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2552). *ข่าวแฉทุจริตตำราเรียน อบจ.คว่ำรางวัลอิสราห์ ปี 51*. สืบค้นจาก <http://mgronline.com>.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2547). *วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช.
- ไพศาล ชัยมงคล. (2517). *งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน. (2554). *วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก (Unpublished Doctoral dissertation)*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ภาณุ จันทรเจียวใช้. (2559). *แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ*. สืบค้นจาก <https://www.dol.go.th/train/Documents/แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ1.pdf>
- ภาณุ ธรรมสุวรรณ. (2547). การติดตามผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 2(1), 1-16.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2560). *กระบวนการทัศน์ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ราณี อธิชัยกุล. (2559). *ความหมายของภาวะผู้นำ ผู้นำ และพฤติกรรมหลักของผู้นำ (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วิกิพีเดีย. (2562). *พฤษภาทิมิพี*. สืบค้นจาก <http://th.m.wikipedia.org>
- วิชัย เทียนถาวร. (2561). *การปกครองราชอาณาจักรไทย สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ยุคกลาง : ในรัชกาลที่ 6 (พ.ศ.2411-2453)*. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/article/news_1000127
- วิรัตน์ วิริยากุล และพีรพล ไตรทศาวิทย์. (2554). กระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลสันป่าตอง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 4(4).
- สถาบันพระปกเกล้า. (2560 ก). *การกระจายอำนาจ*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2560 ข). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- สายชล เพชรตระหง่าน. (2554). *การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาปรับใช้กับกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักการแพทย์และสำนักงานเขตคลองสาน (Unpublished Master's thesis)*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สำนักข่าวอิสรา. (2558). *สภาพปัญหาที่มาจากการคอร์ปชั่นในท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น*. สืบค้นจาก https://www.isranews.org/isranews-scoop/item/38484-nacc_1154_02.html.
- สำนักข่าวอิสรา. (2560). *ป.ป.ท.บีสอบ อบจ.สกลฯ ปมทุจริตสร้างท้องฟ้าจำลอง39ล.-ผู้ว่าฯแจ่งยังไม่สรุปผล*. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-news/54816-39.html>.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย. (2552). *การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)*. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/apr2558-1.pdf
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *อดีต ปัจจุบัน และอนาคตกำนันผู้ใหญ่บ้าน*. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jan2559-2.pdf
- อำนาจ ไทยเกื้อ. (2547). *ระบบงบประมาณมิติใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *การเมืองของพลเมืองผู้ตื่นรู้สวราชใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : บริษัท มาตาการพิมพ์ จำกัด.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*. New York: Holt, Winston Rinehart.
- Bass, B. M. and Avolio, B. J. (1990). Developing Transformational Leadership: 1992 and Beyond. *Journal of European Industrial Training*, 14(5), 21-27.
- Belasco, J. A. and Stayer, R. C. (1994). *Flight of the Buffalo*. New York: Warner Books.
- Blake, R. R. & Mouton, J. S. (1964). *The managerial grid*. Houston Texas: Gulf Publishing Company.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Cheema, G. S., and Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and practices*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Denhardt, J. and Denhardt, R. (2007). *The New Public Service : Serving, not steering* (Expanded Edition Armonk). New York: M.E. Sharpe.
- Eckstein, O. (1964). *Public Finance*. New Jersey: Prentice Hall.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Etzioni, A. (1967). Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision Making. *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.
- Fiedler, F. E. (1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Gulick, L. H. and Urwick, L. (1937). *Paper on the Sciences of Administration*. New York: Institutes of Public Administration.
- Hardin, G. (1963). The Tragedy of the Commons. *Science New Series*, 162(3859), 1243-1248.
- Harris, B. M. (1997). *Human resource management: A practical approach*. Fort Worth: Harcourt Brace College.
- Hellriegel, D. and others. (2001). *Organizational Behavior* (9th ed). Australia: Thomson/South-Western.
- House, R. J. (1971). A path goal theory of effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 1(3 September), 321-338.
- Ivancevich, J.M. and others. (1983). *Organization, Behavior Structure Processes, International Edition*. United States of America : Irwin/McGraw-Hill.
- Jackson, H. K. and Frigon, N. L. (1994). *Management 2000*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Kirkpatrick, S. A. and Locke, E. A. (1991). *Leadership: Do Traits Really Matter?*. No place: Academic of Management Executive.
- Kouzes, J. M. and Posner, B. Z. (1987). *The Leadership Challenge: How to get extraordinary things done in Organizations*. San Francisco: Jossey – Bass Publishers.
- Kreitner, R. and Kinicki, A. (2004). *Organizational Behaviour*. Sydney: McGraw-Hill.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C.: The World Bank.
- Martin, J. (2005). *Organization Behavior and Management* (3rd ed.). London: Thomson Learning.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Moorhead, G. and Griffin, R.W. (1995). *Organization Behavior* (4thed.). Boston: Houghton Mifflin Company.
- Ostrom, E. (1994). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3). 641-672.
- Ostrom, V., Tiebout, C.M. and Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political and Social Science Review*, 55(4), 831-842.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy, An introduction to the theory and practice of policy analysis*. UK: Edward Elgar Aldersshot.
- Rhodes, R.A.W. et.al. (2003). *Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press.
- Samuel Humes IV. (1991). *The Structure of Local Governments Throughout the World*. Martinus Nijhoff: The Hague.
- Schermerhorn, J.R. (1996). *Organizational Behavior*. New York: John Wiley.
- Shull, F. and the others. (1970). *Organizational Decision Making*. New York: McGraw-Hill.
- Simon, H. A. (1950). *Administrative Behavior*. New York: McMillan.
- Sims, R.R. (2007). *Human Resource Management : Contemporary Issue, Challenge and Opportunity*. Charlotte, NC : Information Age.
- Stedry, A. C. (1979). "Budget: Definition and Scope," *Public Budgeting and Finance Reading in Theory and Practice*. Illinois:F.E.: Peacock Publishers.
- Stogdill, R. M. (1948). Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature. *Journal of Psychology*, 25(1), 35-71.
- Stogdill, R. M. (1974). *Handbook of leadership: A survey of theory and research*. New York: The Free Press.

ภาคผนวก



ภาคผนวก ก
คำถามในการวิจัย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

คำถามในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มุ่งแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเสริมสร้างความรู้และบทเรียนเกี่ยวกับการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แสวงหาข้อเสนอที่จะนำมาสู่ความสำเร็จของการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- 1) ปัจจัย หรือสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนปี พ.ศ.2550
- 2) ลักษณะการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วงปี พ.ศ.2550-2560
- 3) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายก อบจ. กับ สมาชิกสภา พรรคการเมือง/นักการเมืองระดับชาติ กลุ่มสนับสนุน ในการตัดสินใจ ปัญหาและอุปสรรค
- 4) การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาพื้นที่
- 5) ปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2550-2560
- 6) แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2550-2560
- 7) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง โครงสร้าง รูปแบบ อำนาจและหน้าที่ของ อบจ. และอปท. ในจังหวัด

ภาคผนวก ข
หนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูล

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University



มหาวิทยาลัยรังสิต
เมืองเอก ก.พ.พลโยธิน
จ.ปทุมธานี 12000

Rangsit University
Muang-Aek, Pathumthani Rd.
Pathumthani 12000, Thailand

T. (66) 2997 2200-30
F. (66) 2791 5757
E. info@rsu.ac.th

รพศ.4192/001

คณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต

4 มิถุนายน 2562

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลประกอบการทำคุษฎีนิพนธ์
เรียน นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี

ด้วย นายวินชัย อุยงกูร รหัส 5907452 นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ได้รับอนุมัติให้จัดทำคุษฎีนิพนธ์
เรื่อง การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค้การบริหาร
ส่วนจังหวัด จากคณะกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ
เป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

เพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดในการจัดทำคุษฎีนิพนธ์ คณะฯ จึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตท่าน
ให้นักศึกษาเข้าพบและสัมภาษณ์ เพื่อนำข้อมูลไปประกอบการทำคุษฎีนิพนธ์หัวข้อเรื่องดังกล่าว
ข้างต้น โดยนักศึกษาจะดำเนินการประสานงาน วัน เวลา และข้อมูลเพิ่มเติมอื่น เป็นลำดับต่อไป

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขอขอบพระคุณท่านล่วงหน้า และขอรับรองว่าข้อมูลที่ได้รับ
จะใช้เพื่อการศึกษาเท่านั้น และหากท่านไม่ประสงค์ให้เปิดเผยข้อมูลส่วนใด คณะฯ ยินดีที่จะ
ดำเนินการตามประสงค์ของท่าน อนึ่ง ผลงานวิจัยที่ได้รับอนุมัติฉบับสมบูรณ์แล้ว จะนำไปตีพิมพ์ใน
วารสารทางวิชาการที่เชื่อถือได้ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนิมพานิช)
คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน : นายวินชัย อุยงกูร

โทรศัพท์มือถือ : 089-8333403

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : 02-9972222 ต่อ 1048,1031



มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University T. (66) 2997 2200-30
เมืองเอก ก.พ.ล.ย.ธ.บ. Muang-Aek, Pathayothin Rd. F. (66) 2791 5757
จ.ปทุมธานี 12000 Pathumthani 12000, Thailand E. info@rsu.ac.th

รปศ.4192/001

คณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต

4 มิถุนายน 2562

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลประกอบการทำคุษฎีนิพนธ์
เรียน นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

ด้วย นายวินชัย อูยางกูร รหัส 5907452 นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ได้รับอนุมัติให้จัดทำคุษฎีนิพนธ์
เรื่อง การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค้การบริหาร
ส่วนจังหวัด จากคณะกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ
เป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

เพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดในการจัดทำคุษฎีนิพนธ์ คณะฯ จึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตท่าน
ให้นักศึกษาเข้าพบและสัมภาษณ์ เพื่อนำข้อมูลไปประกอบการทำคุษฎีนิพนธ์หัวข้อเรื่องดังกล่าว
ข้างต้น โดยนักศึกษาจะดำเนินการประสานงาน วัน เวลา และข้อมูลเพิ่มเติมอื่น เป็นลำดับต่อไป

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขอขอบพระคุณท่านล่วงหน้า และขอรับรองว่าข้อมูลที่ได้รับ
จะใช้เพื่อการศึกษาเท่านั้น และหากท่านไม่ประสงค์ให้เปิดเผยข้อมูลส่วนใด คณะฯ ยินดีที่จะ
ดำเนินการตามประสงค์ของท่าน อนึ่ง ผลงานวิจัยที่ได้รับอนุมัติฉบับสมบูรณ์แล้ว จะนำไปตีพิมพ์ใน
วารสารทางวิชาการที่เชื่อถือได้ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนิมพานิช)

คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน : นายวินชัย อูยางกูร

โทรศัพท์มือถือ: 089-8333403

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : 02-9972222 ต่อ 1048,1031



มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University T. (66) 2997 2200-30
เมืองเอก ก.พ.ล.โยธิน Muang-Ake, Pathayothin Rd. F. (66) 2791 5757
จ.ปทุมธานี 12000 Pathumthani 12000, Thailand E. info@rsu.ac.th

รพค.4192/001

คณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต

4 มิถุนายน 2562

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลประกอบการทำวิทยานิพนธ์
เรียน นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

ด้วย นายวินชัย อูยางกูร รหัส 5907452 นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ได้รับอนุมัติให้จัดทำวิทยานิพนธ์
เรื่อง การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค้การบริหาร
ส่วนจังหวัด จากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ
เป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

เพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดในการจัดทำวิทยานิพนธ์ คณะฯ จึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตท่าน
ให้นักศึกษาเข้าพบและสัมภาษณ์ เพื่อนำข้อมูลไปประกอบการทำวิทยานิพนธ์หัวข้อเรื่องดังกล่าว
ข้างต้น โดยนักศึกษาจะดำเนินการประสานงาน วัน เวลา และข้อมูลเพิ่มเติมอื่น เป็นลำดับต่อไป

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขอขอบพระคุณท่านล่วงหน้า และขอรับรองว่าข้อมูลที่ได้รับ
จะใช้เพื่อการศึกษาเท่านั้น และหากท่านไม่ประสงค์ให้เปิดเผยข้อมูลส่วนใด คณะฯ ยินดีที่จะ
ดำเนินการตามประสงค์ของท่าน อนึ่ง ผลงานวิจัยที่ได้รับอนุมัติฉบับสมบูรณ์แล้ว จะนำไปตีพิมพ์ใน
วารสารทางวิชาการที่เชื่อถือได้ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนิมพานิช)

คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน : นายวินชัย อูยางกูร

โทรศัพท์มือถือ : 089-8333403

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : 02-9972222 ต่อ 1048,1031



มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University T. (66) 2997 2200-30
เมืองเอก ก.พ.ท.รังสิต Muang-Ake, Pathumthani Rd. F. (66) 2791 5757
จ.ปทุมธานี 12000 Pathumthani 12000, Thailand E. info@rsu.ac.th

รปศ.4192/001

คณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต

4 มิถุนายน 2562

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลประกอบการทำวิทยานิพนธ์
เรียน นายกองค้การบริหารส่วนตำบล


ด้วย นายวินชัย อูยางกูร รหัส 5907452 นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ได้รับอนุมัติให้จัดทำวิทยานิพนธ์
เรื่อง การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของนายกองค้การบริหาร
ส่วนจังหวัด จากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ
เป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

เพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดในการจัดทำวิทยานิพนธ์ คณะฯ จึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตท่าน
ให้นักศึกษาเข้าพบและสัมภาษณ์ เพื่อนำข้อมูลไปประกอบการทำวิทยานิพนธ์หัวข้อเรื่องดังกล่าว
ข้างต้น โดยนักศึกษาจะดำเนินการประสานงาน วัน เวลา และข้อมูลเพิ่มเติมอื่น เป็นลำดับต่อไป

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขอขอบพระคุณท่านล่วงหน้า และขอรับรองว่าข้อมูลที่ได้รับ
จะใช้เพื่อการศึกษาเท่านั้น และหากท่านไม่ประสงค์ให้เปิดเผยข้อมูลส่วนใด คณะฯ ยินดีที่จะ
ดำเนินการตามประสงค์ของท่าน อนึ่ง ผลงานวิจัยที่ได้รับอนุมัติฉบับสมบูรณ์แล้ว จะนำไปตีพิมพ์ใน
วารสารทางวิชาการที่เชื่อถือได้ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ


(รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หันิมพานิช)

คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน : นายวินชัย อูยางกูร

โทรศัพท์มือถือ: 089-8333403

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : 02-9972222 ต่อ 1048,1031

ประวัติผู้วิจัย

| | |
|------------------|---|
| ชื่อ | วินชัย อูยางกูร |
| วัน เดือน ปีเกิด | 21 สิงหาคม 2498 |
| สถานที่เกิด | จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประเทศไทย |
| ประวัติการศึกษา | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา, 2520 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง, 2524 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2562 |
| ที่อยู่ปัจจุบัน | 60 ซอยงามวงศ์วาน 18 แยก 6/3 ตำบลบางเขน อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000 |
| ตำแหน่งปัจจุบัน | คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ปรึกษาด้านการบริหารและกฎหมายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการศึกษา จังหวัดนนทบุรี ประธานอนุกรรมการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ คณะกรรมการศึกษาจังหวัดนนทบุรี |