

บทความวิจัย

การพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย

วีระศักดิ์ เครือเทพ¹

สิริภากร สระทองจันทร์²

(Received: February 28, 2023; Revised: September 25, 2023; Accepted: October 11, 2023)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มี การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ผู้เขียนศึกษาด้วยวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods) ประกอบไปด้วยการทบทวนวรรณกรรม การพัฒนาเครื่องมือชี้วัดและทดสอบคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิและการประชุมกลุ่มย่อย จัดเก็บข้อมูลนักร้องเพื่อวิเคราะห์ค่าความเที่ยง การวิเคราะห์ปัจจัย และจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 602 แห่ง ผลวิจัยพบว่า เครื่องมือชี้วัดนี้มีคุณภาพที่ดีในทางวิชาการ ช่วยเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการในเรื่องนี้ และสามารถบ่งชี้ได้ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้น การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้นจึงมีความสำคัญ นอกจากนี้ รัฐควรนำเครื่องมือดังกล่าวใช้ติดตามความก้าวหน้าในการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้นต่อไป

คำสำคัญ: ความเป็นอิสระของท้องถิ่น เครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย E-mail: weerasak.k@chula.ac.th
(Corresponding Author)

² นักวิจัยอิสระ E-mail: siriphakorn.s@gmail.com

RESEARCH ARTICLE

The Development of Thai Local Autonomy Indicators

Weerasak Krueathep¹

Siriphakorn Sathongchan²

Abstract

This paper develops a set of indicators measuring the level of local government autonomy in Thailand. This is because there is no concrete measure in this area. Based on mixed-method protocols, the indicators have been commissioned and reviewed by experts and focus group meetings, analyzed by Cronbach's alpha reliability test and factor analyses. Next, a mail survey of 602 sampled localities has been analyzed. Findings show that the indicators contain good measurement quality and well depict Thai local autonomy at a moderate level. It is suggested that the indicators help fulfill academic gaps in this area and provide the government with critical information to promoting greater local autonomy in the long run.

Keywords: Local Autonomy, Local Autonomy Indicators, Intergovernmental Relationships

¹ Associate Professor, Ph.D., Faculty of Political Science, Chulalongkorn University,
E-mail: weerasak.k@chula.ac.th (Corresponding Author)

² Independent Researcher, E-mail: siriphakorn.s@gmail.com

บทนำ

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local Autonomy เป็นคำที่ถูกใช้ในประเทศไทยมาเป็นเวลากว่า 2 ทศวรรษนับตั้งแต่มีการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อาทิ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมี**ความเป็นอิสระ**ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง....” ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 281 บัญญัติว่า “รัฐจะต้องให้**ความเป็นอิสระ**แก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่”

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 250 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องตรากฎหมายกระจายหน้าที่และอำนาจ งบประมาณและบุคลากร การจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น และให้มีรายได้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน..... ซึ่งรัฐจะต้องให้**อิสระ**แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และการเงินและการคลัง ในการนี้ รัฐจะกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศในภาพรวม การป้องกัน การทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพของท้องถิ่น....”

อย่างไรก็ดี หลังจากที่มีการตรารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวแล้วนั้น ก็ไม่ปรากฏชัดว่ารัฐได้ดำเนินมาตรการใด ๆ ที่เป็นระบบเพื่อส่งเสริม**ความเป็นอิสระ**ให้แก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อป้องกันปัญหาการแทรกแซงท้องถิ่น หรือป้องกันการใช้อำนาจกำกับดูแลที่มากเกินไปจนควรจากภาครัฐ (Research and Consultancy Institute of Thammasat University, 2009; Krueathep, 2014; Bunthung, 2020) สภาวะการณ์เช่นนี้จึงทำให้เกิดข้อสงสัย

ว่า “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” คืออะไร และสามารถวัดได้หรือประเมินได้ ในเชิงประจักษ์หรือไม่ การขาดหลักฐานอ้างอิงที่ชัดเจนนี้จึงมักทำให้หลักการดังกล่าวถูกมองข้ามหรือถูกนำไปใช้อย่างหละหลวม และทำให้รัฐขาดแนวทาง ผลักดันเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การศึกษาเพื่อพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงมีความสำคัญและสามารถเติมเต็มช่องว่างทั้งในเชิงวิชาการและในเชิงนโยบายของไทย และน่าจะมีส่วนช่วยสะท้อนถึงปัญหาหรือข้อจำกัดที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น สำหรับนำไปกำหนดนโยบายส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ในอนาคต แนวทางการวิจัยลักษณะดังกล่าวได้รับความสนใจมากพอสมควรสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based Policy) (Cartwright & Stegenga, 2011) และเป็นวิธีการที่ถูกนำมาใช้อยู่บ่อยครั้งในกรณีของไทย อาทิ ดัชนีชี้วัดประชาธิปไตยไทย โดยสถาบันพระปกเกล้า ตัวชี้วัดชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) หรือดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ความโปร่งใสของภาครัฐ หรือ Corruption Perception Index (CPI) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) การวิจัยครั้งนี้จึงคาดว่าจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ในลักษณะเดียวกันได้ไม่มากนัก

บทความนี้ประกอบไปด้วยเนื้อหาสำคัญ 5 ส่วน ในส่วนแรกเป็นบทนำ และเหตุผลความจำเป็นของการวิจัย ส่วนต่อมาเป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น พร้อมประสพการณ์จากงานวิจัยก่อนหน้านี้ ส่วนที่สามเป็นระเบียบวิธีวิจัยในการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทการเมืองการบริหารและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย ส่วนที่สี่เป็นผลการศึกษาจากการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตามลำดับ

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทการเมืองการปกครองและโครงสร้างการจัดการเชิงสถาบันของท้องถิ่นไทย และสามารถนำไปประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

ทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาส่วนนี้เป็นการทบทวนความหมายความเป็นอิสระของท้องถิ่นจากกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และวรรณกรรมวิชาการ ต่อจากนั้นจะเป็นการศึกษาประสบการณ์จากงานวิจัยเชิงประจักษ์ ตามลำดับ เพื่อประมวลเป็นกรอบคิดหลักสำหรับการพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระสำหรับท้องถิ่นไทย ลำดับแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 มีการบัญญัติถึงคำว่า “ความเป็นอิสระ” ของท้องถิ่นไว้ในหลายโอกาส แต่ทว่ามิได้มีการให้คำนิยามหรือขยายความไว้เฉพาะแต่ประการใด และมิได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน บริบททางรัฐธรรมนูญเช่นนี้จึงทำให้เกิดการตีความหมายความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ในหลายลักษณะ และอาจมีความแตกต่างกันได้ขึ้นอยู่กับบทบาทสถานะ หรือวัตถุประสงค์ของผู้ที่นำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้

ตัวอย่างเช่น มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และมาตรา 281 และ 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้คำว่า “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” ในการกำหนดนโยบาย การทำงานตามอำนาจหน้าที่ การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินและการคลัง โดยรัฐจะต้องสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรคห้า มีบทบัญญัติที่แตกต่างออกไปโดยจะกำหนดให้รัฐตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งมุ่งเน้นให้อปท. มีความเป็นอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และการเงินและการคลัง

อย่างไรก็ดี กฎหมายพระราชบัญญัติที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบัน ก็ได้มีมาตรการใด ๆ ที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นมากนัก อาทิ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติคำว่า “ความเป็นอิสระ” ของท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด³ ด้วยเหตุนี้ ฐานกฎหมายที่รองรับหลักการพื้นฐานที่สำคัญเช่นนี้จึงไม่มีความชัดเจนว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะหมายถึงสิ่งใดจะวัดหรือประเมินอย่างไร หรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นควรมีอยู่ในระดับใดจึงจะเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

ส่วนความหมายทางวิชาการเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้มีนักวิชาการกล่าวไว้พอควร อาทิ Wolman, McManmon, Bell, and Brunori (2010) เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ ระบบการปกครองที่สนับสนุนให้อปท. มีบทบาทหลักในทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน มีดุลพินิจในการกำหนดนโยบายว่าควรดำเนินการเรื่องใด มีศักยภาพที่จะดำเนินการกิจต่าง ๆ และจะต้องไม่ถูกแทรกแซงการดำเนินงานโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ส่วน Shah (2006) เห็นว่า ความเป็นอิสระของ อปท. คือสถานะที่ อปท. มีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจเพื่อบริหารจัดการหรือดำเนินงานต่าง ๆ โดยไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่และกรอบกฎหมาย และปลอดจากการควบคุมจากรัฐที่เกินจำเป็น

Keuffer (2016) มองเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นว่าหมายถึงความสามารถของท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลกลาง และกฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปเพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (European Charter of Local Self-Government) มองว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นคือการรับรองอำนาจของ อปท. ที่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจในการดำเนินการกิจของตนเองสามารถเลือกวิธีปฏิบัติงานได้กว้างขวางเพื่อให้ทำงานได้สำเร็จลุล่วง และมีทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เพียงพอ (Council of Europe, 1985)

³ ผู้เขียนดำเนินการโดยใช้ Search Terms ว่า “ความเป็นอิสระ” และ “อิสระ” ในกฎหมายฉบับนี้

ส่วนนักวิชาการของไทยหลายคนก็ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน ดังเช่น Suwanmala (1998) อธิบายว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง Ruchubandhi (2002) เห็นว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในด้านรายได้ เพราะถือเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Condition) ที่จะนำมาซึ่งความมีอิสระทางการคลังในด้านรายจ่าย และ Charoenmuang (2008) กล่าวว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกเป็น 6 มิติ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ความเป็นอิสระในการวางแผนงาน ความเป็นอิสระในการตรากฎระเบียบเพื่อใช้ในการบริหารท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณและความสามารถในการหารายได้ ความเป็นอิสระในการบริหารงาน และความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

จากความหมายต่าง ๆ ข้างต้น ผู้เขียนสังเคราะห์ว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง การให้ความสำคัญและการรับรองอำนาจตัดสินใจของประชาชนผ่านกลไกการเมืองการปกครองท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมาย และกลไกเชิงสถาบันที่สนับสนุนให้ อบต. สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยที่ อบต. สามารถกำหนดวิธีจัดการ การจัดโครงสร้างองค์กร วิธีการได้มาและการนำไปใช้ซึ่งทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรการเงินการคลัง และสามารถควบคุมผลสำเร็จในการปฏิบัติงานได้ โดยที่รัฐให้การสนับสนุนและกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

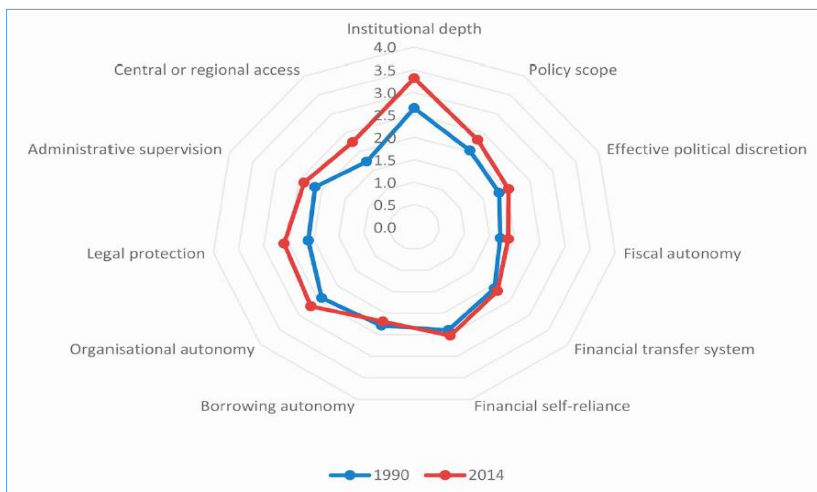
จากบทสังเคราะห์ข้างต้น การวิจัยเชิงประจักษ์ในเรื่องนี้จึงต้องพิจารณาว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นประกอบไปด้วยเรื่องใดบ้าง และจะศึกษาหรือประเมินอย่างไร ในประเด็นนี้ Lertpaitoon (2004) เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นควรมี 5 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระด้านสถานะขององค์กร หมายความว่า อบต. ต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลในทางมหาชน มีอำนาจที่นิติบุคคลสามารถกระทำได้ ทั้งในการจัดบริการสาธารณะ (Le Service Public) หรือการกอนิติสัมพันธ์ใด ๆ (2) ความเป็นอิสระด้านการเมือง ซึ่งหมายความว่า ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น

สามารถกำหนดแนวนโยบายการทำงานหรือการจัดบริการสาธารณะได้ และประชาชนมีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ (3) ความเป็นอิสระด้านพื้นที่ กล่าวคือ อบท. ควรดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่และภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบได้ (4) ความเป็นอิสระด้านอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ อบท. จะต้องมียุทธศาสตร์และภารกิจในการตัดสินใจดำเนินงานภายใต้อำนาจที่มีอยู่ และสามารถเลือกวิธีจัดทำหรือส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ และ (5) ความเป็นอิสระด้านงบประมาณและการคลัง กล่าวคือ อบท. ต้องมีอิสระในการกำหนดแผนการใช้จ่ายสาธารณะ การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี และการบริหารการเงินเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดหารายได้ของตนเอง

ทั้งนี้ ความพยายามในเชิงวิชาการเพื่อการวัดระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ แต่ทว่างานวิจัยในช่วงแรก มักมุ่งเน้นไปที่ความเป็นอิสระทางการคลังค่อนข้างมาก ดังเช่น งานวิจัยของ Wolman et al. (2010) ส่วน Harold, Robert, Michael, and David (2008) ได้ศึกษาความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นประเทศต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นการกำหนดนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของ อบท. ผลการศึกษาพบว่า อบท. ที่มีอิสระจะต้องริเริ่มนโยบายได้ โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ โดยมีองค์ประกอบใน 3 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ (1) โครงสร้างเชิงสถาบัน หน้าที่รับผิดชอบ และขอบเขตทางกฎหมายที่รัฐกำหนดให้ท้องถิ่น (2) การให้ดุลพินิจแก่ อบท. ในการหารายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ และการก่อหนี้ระยะยาว และ (3) การใช้จ่ายงบประมาณของ อบท. ที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขมาจากรัฐบาล แต่เป็นไปตามความต้องการของพื้นที่

อย่างไรก็ดี ในช่วงหลังก็มีพัฒนาการด้านกรอบการวิเคราะห์และปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่หลากหลายและครอบคลุมข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติมากขึ้น ตัวอย่างงานวิจัยที่โดดเด่นเป็นของ Ladner et al. (2019) ซึ่งพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดขึ้น 11 ด้าน และนำไปประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ จำนวน 39 ประเทศ โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 2014 (หรือ 25 ปี) ผลประเมินพบว่า ประเทศกลุ่มยุโรปส่วนใหญ่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในระดับที่ค่อนข้างดีและมีพัฒนาการต่อเนื่องมาเป็นระยะ ๆ

ดังภาพที่ 1 การวิจัยชิ้นนี้ให้ข้อมูลเชิงลึกสำหรับการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีความเป็นอิสระที่แตกต่างกัน และสามารถสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ 1 การประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ จาก 39 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 และ ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2557)

ที่มา: Ladner et al. (2016, หน้า 329)

ทั้งนี้ ปัจจัยบ่งชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นของ Ladner et al. (2019) มีจำนวน 11 ด้าน ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านสถาบัน (Institutional Depth) (2) ปัจจัยด้านนโยบาย (Policy Scope) (3) ปัจจัยด้านการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ (Effective Political Discretion) (4) ปัจจัยด้านความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Autonomy) (5) ปัจจัยด้านการพึ่งพาเงินอุดหนุน (Financial Transfer) (6) ปัจจัยด้านการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (Financial Self-reliance) (7) ปัจจัยด้านความสามารถในการกู้ยืม (Borrowing Autonomy) (8) ปัจจัยด้านความเป็นอิสระของหน่วยงาน (Organizational Autonomy) (9) ปัจจัยด้านความคุ้มครองทางกฎหมาย (Legal Protection) (10) ปัจจัยด้านการกำกับดูแลทางปกครอง

(Administrative Supervision) และ (11) ปัจจัยด้านการเข้าถึงการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐ (Central Access)

ในภาพรวม ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศไทยแถบยุโรปเพิ่มขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1990 ถึงปี 2014 เป็นส่วนใหญ่ ปัจจัยที่สะท้อนความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นสูงสุดคือมิติด้านสถาบัน (Institutional Depth) โดยมีคะแนนที่สูงกว่าด้านอื่น ตามด้วยความอิสระในการปฏิบัติงาน (Organizational Autonomy) การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Legal Protection) และการพึ่งพาตนเองด้านรายได้ (Financial Self-reliance) แต่กระนั้น ท้องถิ่นในประเทศยุโรปยังคงมีขีดจำกัดในการก่อหนี้ระยะยาว (Borrowing Autonomy) เนื่องจากรัฐต้องการรักษาวินัยทางการคลังของท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดนั่นเอง

ทั้งนี้ พึงทราบว่าเกณฑ์การประเมินของ Ladner et al. (2019) พัฒนาขึ้นจากบริบทเชิงสถาบันการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งพอสมควร การนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย จึงอาจมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถทำได้โดยตรงไปตรงมา การพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดที่เหมาะสมกับบริบทของไทยจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่งต่อการวิเคราะห์ผลเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย ซึ่งจะนำเสนอแนวทางต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระของ อปท. ใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods) ซึ่งประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนแรก การทบทวนวรรณกรรมและศึกษาบริบททางกฎหมาย และการพัฒนาต้นแบบตัวชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Prototype) ซึ่งมีจำนวน 10 ด้าน ด้านละ 10 ตัวชี้วัด รวมจำนวน 100 ข้อ ขั้นตอนที่สอง การประเมินคุณภาพเครื่องมือโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่นและสาขาที่เกี่ยวข้อง 17 คน และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้มีส่วนได้เสียจำนวน 56 คน เพื่อประเมินคุณภาพของเครื่องมือให้มีความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) และมีความหมายที่ชัดเจน ผู้เขียนได้ปรับปรุงเครื่องมือโดยการลดจำนวนตัวชี้วัดที่มีเนื้อหาซ้ำซ้อนหรือกำกวม จนทำให้จำนวนตัวชี้วัดลดลงเหลือ 70 ข้อ

ต่อมา ขั้นตอนที่สาม การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือโดยการทดลองเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. (Pilot Test) ซึ่งผู้เขียนได้ทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างนำร่องจำนวน 50 แห่งในจังหวัดระยอง ช่วงเดือนพฤษภาคม 2565 ผลการทดสอบความเที่ยง (Reliability Test) พบว่ามีค่า Cronbach's Alpha ที่สูง (เกินกว่า .80 ในทุกด้าน) และมีคุณภาพที่ยอมรับได้ทางวิชาการตามแนวทางของ Comrey and Lee (1992) ดังผลการทดสอบต่อไปนี้

ตารางที่ 1

ผลการทดสอบค่าความเที่ยง (Cronbach's Alpha Test) (รอบที่ 1)

ลำดับ ที่	ด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น	จำนวน ตัวชี้วัด	Cronbach's Alpha
1	นโยบายและการตัดสินใจ	5	$\alpha = .882$
2	การเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ	9	$\alpha = .897$
3	กฎหมายและการได้รับความคุ้มครอง	8	$\alpha = .939$
4	การจัดบริการสาธารณะ	6	$\alpha = .930$
5	การสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน	7	$\alpha = .963$
6	การคลังและงบประมาณ	9	$\alpha = .945$
7	การบริหารบุคคลและการจัดการองค์การ	8	$\alpha = .960$
8	การควบคุมผลสำเร็จของงาน	6	$\alpha = .940$
9	เครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วม	5	$\alpha = .926$
10	การผลักดันนโยบายรัฐเพื่อชุมชนท้องถิ่น	7	$\alpha = .946$
รวม		70	-

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ขั้นตอนที่สี่ ผู้เขียนทดสอบคุณภาพเครื่องมือเป็นครั้งที่ 2 ที่จังหวัดลำปางในเดือนมิถุนายน 2565 โดยมีจำนวนกลุ่มตัวอย่าง อปท. 194 ราย ผลทดสอบความเที่ยง (Reliability Test) หรือค่า Cronbach's Alpha อยู่ในระดับที่สูงเช่นกัน แต่ครั้งนี้พบว่าตัวชี้วัดบางข้อยังสื่อความหมายที่กำกวม จึงทำให้ค่า Cronbach's Alpha ลดลงเล็กน้อย (ด้านที่ 1 และด้านที่ 9)

ผู้เขียนจึงปรับลดตัวชี้วัดเหล่านั้นออก และทำให้เหลือตัวชี้วัดจำนวน 60 ข้อ
จำแนกเป็น 10 ด้าน ดังมีองค์ประกอบต่อไปนี้

ตารางที่ 2

ผลการทดสอบค่าความเที่ยง (Cronbach's Alpha Test) (รอบที่ 2)

ลำดับ ที่	ด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น	จำนวน ตัวชี้วัด	Cronbach's Alpha
1	นโยบายและการตัดสินใจ	4	$\alpha = .676$
2	การเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ	7	$\alpha = .888$
3	กฎหมายและการได้รับความคุ้มครอง	7	$\alpha = .839$
4	การจัดบริการสาธารณะ	4	$\alpha = .804$
5	การสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน	7	$\alpha = .928$
6	การคลังและงบประมาณ	8	$\alpha = .866$
7	การบริหารบุคคลและการจัดการองค์การ	8	$\alpha = .945$
8	การควบคุมผลสำเร็จของงาน	5	$\alpha = .883$
9	เครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วม	4	$\alpha = .749$
10	การผลักดันนโยบายรัฐเพื่อชุมชนท้องถิ่น	6	$\alpha = .908$
รวม		60	-

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ขั้นตอนที่ห้า การเก็บข้อมูลจาก อบท. โดยใช้ตัวชี้วัดที่ปรับปรุง
คุณภาพแล้วจำนวน 60 ข้อ ซึ่งดำเนินการในเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม
2565 โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างเป็นสัดส่วน (Quota Sampling) และมีกรอบ
การสุ่มกลุ่มตัวอย่าง (Sampling Frame) จำนวน 3,116 อบท. หรือประมาณ
ร้อยละ 40 ของประชากร ดังตารางที่ 3 ต่อจากนั้น ผู้เขียนส่งแบบประเมิน
ให้แก่ อบท. ทางไปรษณีย์ (Mail Survey) แต่ในการตอบกลับ อบท. สามารถ
ส่งข้อมูลผ่านระบบออนไลน์หรือผ่านทางไปรษณีย์ได้

ตารางที่ 3

ขอบเขตการสุ่มตัวอย่างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น (Sampling Frame)
และกลุ่มตัวอย่างสำหรับการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ประเภท ท้องถิ่น	ประชากร (แห่ง)	กรอบการสุ่ม ตัวอย่าง (Sampling Frame)	แบบประเมิน ที่ได้รับ ตอบกลับ	ร้อยละ ของ ประชากร อปท.	ค่าเฉลี่ยรายได้ (ล้านบาทต่อปี)
อบจ.	76	76	30	39.47%	988.82 (S.D. = 882.33)
เทศบาลนคร	30	30	13	43.33%	1,001.36 (S.D. = 359.66)
เทศบาลเมือง	195	195	83	42.56%	332.44 (S.D. = 200.45)
เทศบาลตำบล	2,247	805	146	6.50%	68.27 (S.D. = 38.03)
อบต.	5,300	2,010	330	6.23%	50.04 (S.D. = 27.15)
รวม	7,848	3,116	602	7.67%	-

หมายเหตุ: การทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. และประชากร อปท. โดย ANOVA Test พบว่า ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เมื่อครบกำหนดเวลา ผู้เขียนได้รับแบบประเมินส่งคืนจำนวน 602 ชุด มีอัตราตอบกลับ (Response Rate) ร้อยละ 19.32 และคิดเป็นร้อยละ 7.67 ของจำนวน อปท. ทั้งหมด (ไม่รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) การทดสอบค่าความแตกต่างระหว่างประชากรและกลุ่มตัวอย่างโดย ANOVA Test พบว่า ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเมื่อพิจารณาจากขนาดของงบประมาณรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2564 ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ($p\text{-value} > .05$ สำหรับทุกประเภทของ อปท.)

ขั้นตอนสุดท้าย การนำผลสำรวจมาวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) สำหรับการจำแนกกลุ่มตัวชี้วัดใหม่อีกครั้ง เพื่อสะท้อนคุณลักษณะที่สำคัญ (Latent) เกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นจากข้อมูลเชิงประจักษ์ ผู้เขียนใช้เทคนิควิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ หรือ Exploratory Factor Analysis โดยวิธี

Principal Component Analysis (PCA) และใช้วิธี Varimax Rotation ซึ่งเป็นเทคนิคที่เหมาะสมกับลักษณะข้อมูลเนื่องจากการกระจายตัวไม่เป็นปกติ (Non-normal Distribution) ทั้งนี้ ข้อมูลที่ใช้มีขนาดเพียงพอตามหลักการของ Comrey and Lee (1992) ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างมากกว่าข้อคำถาม 10 เท่าตัว (ข้อมูล 602 ชุด > 60 ข้อคำถาม) นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนปัจจัยจะใช้เกณฑ์ Eigen's Value > 1.0 ผลวิเคราะห์ขั้นสุดท้ายทำให้พบว่ามีปัจจัยร่วม (Latent Variables) จำนวน 8 ด้าน ซึ่งมีความน่าเชื่อถือค่อนข้างสูง สามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 66.43 พร้อมกันนี้ ค่า Kaiser-Meyer-Olkin เท่ากับ .970 และมีค่า Bartlett's Sphericity Test เท่ากับ 30,233.62 ซึ่งมีความสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 (p-value < .001) ในท้ายที่สุด จำนวนตัวชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นถูกปรับลดลงจาก 60 ข้อเหลือจำนวน 44 ข้อ จำแนกเป็น 8 ด้าน ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4

การจำแนกกลุ่มตัวชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำนวน 8 ด้าน

ลำดับ ที่	ด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น	Factor Loading	จำนวน ตัวชี้วัด
1	อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นและอำนาจทางการเมือง	0.6	9 ข้อ
2	การกำหนดนโยบายและความคุ้มครองตามกฎหมาย	0.6	4 ข้อ
3	การติดตามผลสำเร็จและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	0.5	5 ข้อ
4	การบริหารงานบุคคลและการจัดการองค์การ	0.5	7 ข้อ
5	รายได้ท้องถิ่น	0.4	4 ข้อ
6	รายจ่ายท้องถิ่น และการทำงานเป็นเครือข่าย	0.2	6 ข้อ
7	สิทธิของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0.4	4 ข้อ
8	การจัดบริการสาธารณะและการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน	0.6	5 ข้อ
รวม			44 ข้อ

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียนจากการวิเคราะห์ปัจจัยโดยเทคนิค Principal Component (Varimax Rotation)

ผลการวิจัย

เครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่ได้พัฒนาขึ้นตามวิธีวิจัยที่กำหนดข้างต้น และผ่านการทดสอบคุณภาพและปรับปรุงข้อคำถามทั้ง 6 ขั้นตอน ประกอบไปด้วยข้อคำถาม 44 ข้อ จำแนกเป็น 8 ด้าน ดังต่อไปนี้

ด้านที่ 1 อำนาจหน้าที่และอำนาจทางการเมือง (Authority and Political Autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ในการการทั่วไป อบต. จะต้องสามารถจัดการภารกิจต่าง ๆ ได้โดยไม่ติดขัดด้านพื้นที่ดำเนินการ ข้อกำหนดหรือข้อห้ามตามกฎหมายที่เกินจำเป็น และ อบต. ต้องมีอำนาจดำเนินการกิจที่ตอบโจทย์ของพื้นที่หรือความต้องการของประชาชนในกรณีที่ไม่มีความหมายหรือระเบียบปฏิบัติใด ๆ รองรับการทำงานของการท้องถิ่นไว้ อบต. สามารถใช้อำนาจทางนิติบัญญัติของตนเองโดยตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เพื่อนำไปบังคับใช้ในการปฏิบัติงานของตนเองได้

ด้านที่ 2 การกำหนดนโยบายและความคุ้มครองตามกฎหมาย (Policy Autonomy and Legal Immunity) หมายความว่า อบต. ต้องมีอิสระในการกำหนดวิสัยทัศน์ แผนนโยบาย แผนพัฒนา ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นตามบริบทของพื้นที่ ความต้องการของประชาชน หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น จนทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในสาระสำคัญ และไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ นอกจากนี้ การดำเนินงานของ อบต. ต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ไม่ถูกสั่งให้ยุติงานโดยไม่มีเหตุอันควร

ด้านที่ 3 การติดตามผลสำเร็จและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Local Performance and Open Government) กล่าวคือ อบต. ต้องกำหนดเป้าหมายผลสำเร็จในการดำเนินงานได้ สามารถจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน รายงานการจัดซื้อจัดจ้าง หรือรายงานทางการเงินต่าง ๆ ได้อย่างตรงไปตรงมา โดยไม่ถูกปิดเป็นข้อเท็จจริงโดยองค์กรอื่น ส่วนการตรวจสอบ อบต. ต้องมีความเหมาะสม ไม่ก้าวก้าวการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของ อบต. โดยไม่จำเป็น

ด้านที่ 4 การบริหารงานบุคคลและการจัดการองค์การ (Local Personnel and Organizational Management) อบต. ต้องมีดุลพินิจในการกำหนดผังโครงสร้างองค์กร และแผนอัตรากำลังได้เอง โดยคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชนอย่างเพียงพอ มีความสามารถในการ

บริหารงานบุคคลที่มีคุณภาพตามหลักคุณธรรม (Merit System) มีอิสระในการสรรหา สอบคัดเลือก บรรจุและแต่งตั้งตามแผนอัตรากำลัง สามารถกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามศักยภาพและบริบทความจำเป็นของพื้นที่และลักษณะงาน รวมถึงสามารถกำหนดนโยบายพัฒนาบุคลากร การให้ความดีความชอบ หรือมาตรการทางวินัยได้คล่องตัว

ด้านที่ 5 รายได้ท้องถิ่น (Revenue Autonomy) อปท. ควรมีรายได้ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง สามารถจัดหาหรือพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ เพื่อให้ อปท. ลดการพึ่งพารายได้จากรัฐ และสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายได้เหมาะสมและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน หรือการจัดการปัญหาในพื้นที่ มีความสอดคล้องกับผลการบริหารจัดการเก็บรายได้ประเภทต่าง ๆ ให้เกิดความสมดุลทางการคลังและมีความยั่งยืนในระยะยาว

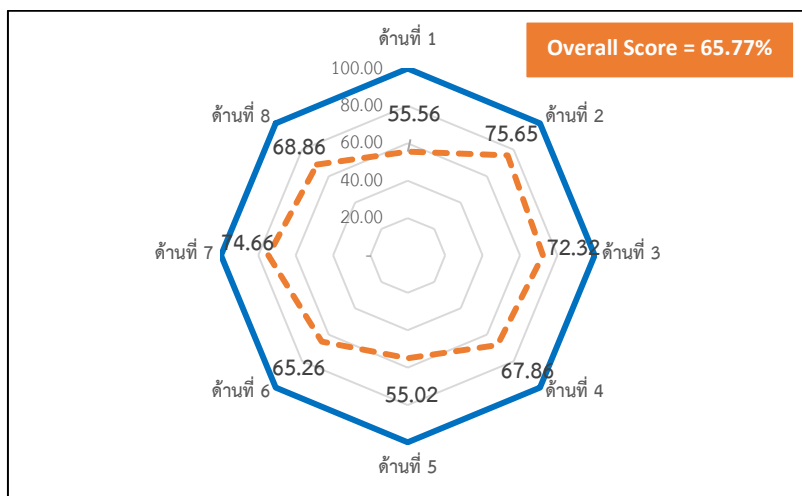
ด้านที่ 6 รายจ่ายท้องถิ่นและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Spending Autonomy and Collaborative Governance) กล่าวคือ อปท. ต้องสามารถจัดทำแผนงานและการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาชุมชน สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นที่เปิดกว้าง นอกจากนี้ อปท. จะต้องมียุทธศาสตร์ในการกำหนดวิธิดำเนินงาน สามารถเบิกจ่ายงบประมาณหรือทำสัญญาก่อนนี้ผูกพันหรือการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างคล่องตัว

ด้านที่ 7 สิทธิของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าถึงข้อมูลจากภาครัฐ (Rights to Public Information) อปท. สามารถจัดให้มีการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ในเรื่องที่สำคัญต่อผลประโยชน์ของชุมชน หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนได้ นอกจากนี้ ประชาชนสามารถลงชื่อเพื่อเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของ อปท. หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้หากเห็นว่าการดำเนินงานไม่โปร่งใส หรือไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

ด้านที่ 8 การจัดบริการสาธารณะและการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน (Service Delivery and Local Public Health) กล่าวคือ อปท. จะต้องดำเนินการกิจบริการสาธารณะและการดูแลสุขภาพชุมชนได้อย่างกว้างขวาง

ตามบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชน สามารถจัดทำระบบบริหารจัดการ ฐานข้อมูล หรือกำหนดวิธีดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว สามารถจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือการเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น

หลังจากที่มีการวิเคราะห์ปัจจัยทั้ง 8 ด้านแล้วนั้น ผลประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามตัวชี้วัดทั้ง 44 ข้อ แสดงดังภาพที่ 2 ในภาพรวมค่าเฉลี่ยผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 65.77 จาก 100.00 หรือจัดได้อยู่ในระดับปานกลาง (คำนวณโดยใช้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า แผนภูมิใยแมงมุม (Radar chart) มีลักษณะกุดบนและกุดล่าง ซึ่งบ่งชี้ว่าด้านที่ 1 และด้านที่ 5 มีข้อจำกัดมากกว่าด้านอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ



ภาพที่ 2 ผลประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ผลประเมินในด้านที่ 1 คือ ความเป็นอิสระในด้านอำนาจหน้าที่และด้านการเมือง ซึ่งจัดอยู่ในระดับที่พอใช้ หรือมีคะแนนร้อยละ 55.56 ในทำนองเดียวกัน ผลประเมินด้านที่ 5 ได้แก่ ความเป็นอิสระด้านรายได้ พบว่าอยู่ในระดับ

ต่ำที่สุดจากการประเมินทุกมิติ หรือมีความเป็นอิสระที่ร้อยละ 55.02 เท่านั้น ในทางกลับกัน ความเป็นอิสระในด้านที่สูงที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ การกำหนด นโยบายและความคุ้มครองตามกฎหมาย (ด้านที่ 2) ซึ่งมีผลประเมินร้อยละ 75.65 หรืออยู่ในระดับที่ดี ต่อมาได้แก่ สิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ในด้านข้อมูลข่าวสาร (ด้านที่ 7) มีผลประเมินความเป็นอิสระร้อยละ 74.66 และการติดตามผลสำเร็จและการเปิดเผยข้อมูล (ด้านที่ 3) ซึ่งอยู่ในระดับที่ ค่อนข้างดีเช่นกัน ผลประเมินในด้านนี้เท่ากับร้อยละ 72.32 ส่วนความเป็นอิสระ ด้านการจัดบริการสาธารณะและสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน (ด้านที่ 8) พบว่า อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดี หรือมีผลประเมินเท่ากับร้อยละ 68.86

จากผลประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามเครื่องมือชี้วัดดังที่เสนอ ข้างต้น ทำให้กล่าวได้ว่าเป็นผลประเมินที่มีความน่าเชื่อถือตามหลักวิชาการ พอสมควร และสะท้อนมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในปัจจุบันว่ามีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานต่าง ๆ อยู่เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ทว่ามีข้อจำกัดอย่างมากในด้านการจัดหารายได้ และในด้านอำนาจหน้าที่ของ อปท. พอสมควร ผลการศึกษาดังกล่าวจึงสามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการติดตามความก้าวหน้าของความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย และยังให้แง่มุมมองสำหรับการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังจะนำเสนอต่อไป

สรุปผลการศึกษา

บทความนี้มุ่งศึกษาแนวทางพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความเป็นอิสระของ ท้องถิ่นไทย (Local Autonomy Indicators) ซึ่งเป็นหัวข้อมีการกล่าวถึงมาเป็น เวลานาน และถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 แต่ทว่าก่อนหน้านี้ยังไม่มีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ จึงยังไม่มีการดำเนินการมาตรการใด ๆ ที่ชัดเจนจากภาครัฐในเรื่องนี้ ผู้เขียนหวังว่า งานวิจัยชิ้นนี้จะช่วยเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการ (Academic Gaps) ในเรื่อง ดังกล่าวได้ไม่มากนักน้อย เพื่อช่วยติดตามความก้าวหน้าในเรื่องนี้ในระยะยาว

ผู้เขียนเริ่มต้นการวิจัยจากการพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น ตามหลักวิชาการ ทบทวนประสบการณ์ของต่างประเทศ และวรรณกรรม

ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ปรับตัวชีวิตให้เข้ากับบริบทการปกครองท้องถิ่นและกรอบกฎหมายของไทย ต่อจากนั้น จึงประเมินคุณภาพตัวชี้วัดเพื่อให้เกิดความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมกลุ่มย่อยกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง นำเครื่องมือไปทดสอบ (Pilot) จากกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 2 ครั้ง และปรับปรุงคุณภาพเพื่อให้สามารถวัดผลได้อย่างเที่ยงตรงสูง (Reliability) ขึ้นต่อมาเป็นการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. 602 แห่ง ซึ่งใช้วิธีสุ่มเป็นสัดส่วนตามจำนวนและประเภทของ อบท. ในขั้นตอนสุดท้าย ผู้เขียนนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) เพื่อปรับปรุงคุณภาพขั้นสุดท้าย จนได้ตัวชี้วัด 44 ข้อ จำแนกเป็น 8 ด้านหลักของความเป็นอิสระท้องถิ่น

ผลจากการประเมินตามเครื่องมือชี้วัดที่พัฒนาขึ้นตามหลักการและขั้นตอนต่าง ๆ ในครั้งนี้ ทำให้สามารถสรุปได้อย่างมั่นใจว่า **“ความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยปัจจุบันอยู่ระดับปานกลาง”** ดังนั้น การปลดปล่อยพันธนาการที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ท้องถิ่นทำงานตอบสนองต่อการจัดการแก้ไขปัญหาของพื้นที่หรือการดูแลคุณภาพชีวิตประชาชนได้เต็มตามศักยภาพ โดยเฉพาะการแก้ไขข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และในด้านการจัดหารายได้ของ อบท. ดังมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะ

1. ในการส่งเสริมความเป็นอิสระด้านอำนาจหน้าที่ของ อบท. จะต้องปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง (Structural Changes) และการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจและหน้าที่ที่รับผิดชอบระหว่างรัฐและท้องถิ่นขึ้นใหม่ให้ชัดเจนและเกื้อหนุนต่อการทำงานให้สอดคล้องกันมากขึ้น ซึ่งจะรวมถึง (1) การทบทวนกฎหมายแม่บทฉบับต่าง ๆ เพื่อกำหนดขอบเขตภารกิจของ อบท. ให้ชัดเจนและสามารถดำเนินงานได้เพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทพื้นที่ และเปิดโอกาสให้ อบท. ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้โดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ในการจัดการปัญหาของพื้นที่เป็นสำคัญ แนวทางนี้เป็นไปตาม “กฎบ้าน” หรือ Home Rule และ (2) การยอมรับหลักการทำงานแบบหุ้นส่วน ภายใต้หลักคิดความเป็นเจ้าของพื้นที่ร่วมกัน (Co-Ownerships) ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

โดยจะต้องกำหนดแนวปฏิบัติขึ้นใหม่เพื่อให้รัฐและท้องถิ่นทำงานประสานร่วมกันได้อย่างคล่องตัวขึ้น โดยที่ไม่ต้องแบ่งแยกความรับผิดชอบในการบริหารเชิงพื้นที่ออกจากกันอย่างเด็ดขาดแต่ประการใด

2. ลำดับต่อมา รัฐควรสนับสนุนให้ อบท. สามารถทำงานได้เป็นอิสระเพิ่มขึ้น เพื่อให้ อบท. มีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะสูงขึ้นตามมากลุ่มงานเหล่านี้ได้แก่ การให้อำนาจแก่ อบท. ในการจัดเก็บภาษีอากรหรือการหารายได้ประเภทใหม่เพิ่มขึ้น (Power to Tax) เช่น การให้อิสระในการหารายได้จากการลงทุนเชิงพาณิชย์ วิสาหกิจชุมชน/วิสาหกิจเพื่อสังคม การร่วมทุนกับภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นในกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน การส่งเสริมให้ อบท. มีความเป็นอิสระในด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินงาน (Collaborative Governance) เป็นเรื่องจำเป็นเช่นกัน ผลการศึกษาพบว่าความเป็นอิสระในด้านนี้อยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น โดยเฉพาะการจัดการแก้ไขปัญหานอกเขตพื้นที่ อบท. ซึ่งปัญหาสาธารณะหลายประการมีลักษณะของผลกระทบภายนอกหรือผลล้นออก (Externalities, Spillovers) การจัดการปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงจึงอาจต้องดำเนินการนอกเขตการปกครองของ อบท. อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาโรคระบาด เป็นต้น ดังนั้น การให้อำนาจอิสระแก่ อบท. ในการกำหนดวิธีบริหารจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับการจัดการปัญหาในพื้นที่ได้ลุล่วงเป็นมาตรการที่จำเป็นเช่นกัน

3. เพื่อให้สังคมไทยและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยอย่างจริงจังในระยะยาว การศึกษาเพื่อติดตามสถานการณ์ความก้าวหน้าในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรดำเนินการต่อเนื่อง ในอนาคตอาจมีการศึกษาวิจัยซ้ำเพื่อทบทวนหรือปรับปรุงคุณภาพเครื่องมือชี้วัด อาจขยายผลจากการวัดประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไปสู่การวิเคราะห์ติดตามผลลัพธ์ (Causal Analysis) ว่าการที่ท้องถิ่นเป็นอิสระสามารถส่งผลดีต่อการพัฒนาพื้นที่และ/หรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด หรืออาจขยายผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ภูมิภาค หรือประชาคมระหว่างประเทศ (Comparative Studies)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจหรือมุมมองใหม่ ๆ ในการส่งเสริมความเป็นอิสระได้ต่อไป
สำหรับใช้เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ในการกำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมในด้านนี้
มากขึ้นในระยะยาว (Evidence-based Policy)

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3) สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนวิจัย
ในครั้งนี้ หากมีข้อบกพร่องประการใด ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนโดยตรง

เอกสารอ้างอิง

- Bunthung, A. (2020). *Problems of Local Autonomy: Case Study on the State Audit Office's Reviews of Local Finances*. Thesis submitted for Master's Degree in Law. Thammasat University.
- Cartwright, N., & Stegenga, J. (2011). A Theory of Evidence for Evidence-based Policy. *Proceedings of the British Academy*, 171, 291-322.
- Charoenmuang, T. (2008). *Theory and Concept of Local Administration and Management*. Bangkok: Kob Fai Press.
- Comrey, A., & Lee, H. (1992). *A First Course in Factor Analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Council of Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government*. (No. 122). Retrieved June 19, 2022 from <https://rm.coe.int/168007a088>
- Harold, W., Robert, M., Michael, B., & David, B. (2008). Comparing Local Government Autonomy Across States. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 101, 377-383.

- Keuffer, N. (2016). Local Autonomy, A Multifaceted Concept: How to Define It, How to Measure it and How to Create a Comparative Local Autonomy Index? *Revue internationale de politique comparée*, 23(4), 443-490.
- Krueathep, W. (2014). *Evaluating the Fifteen Years of Thai Decentralization Policy*. Report submitted to Office of the Prime Minister's Office.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Lertpaitoon, S. (2004). *Local Administration Laws*. Bangkok: Royal Gazette and Cabinet Press.
- Research and Consultancy Institute of Thammasat University. (2009). *Monitoring the Progress of Thai Decentralization*. Report submitted to the Department of Local Administration.
- Ruchubandhi, S. (2002). *Local Government Revenues: Problems and Solutions*. Bangkok: Thailand Research Fund.
- Shah, A. (ed.). (2006). *Local Government in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Suwanmala, C. (1998). *Thai Public Finance Reform: Fiscal Decentralization to Regional and Local Administration*. Bangkok: Thailand Research Fund.
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M., & Brunori, D. (2010). Comparing Local Government Autonomy Across States. In *The Property Tax and Local Autonomy*. pp. 69-114. Cambridge, M.A.: The Lincoln Institute.