

การปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น RESTRUCTURING OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION

กวีวัฒน์ คงพงศา*
เอกพร รักความสุข**

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์ด้วยกัน 3 ประการคือ ประการแรกเพื่อศึกษาการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประการที่สองเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและประการสุดท้ายเพื่อศึกษาประสิทธิภาพการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการเปรียบเทียบมุมมองจากหลายด้านเพื่อความถูกต้องของการตีความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยสรุปข้อค้นพบดังนี้

1. ด้วยพื้นที่รับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีพื้นที่ทับซ้อนกันเมื่อเกิดการร้องเรียนของประชาชนภายในท้องถิ่นขึ้นทำให้ไม่มีหน่วยงานท้องถิ่นใดแสดงความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

2. โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบแม้มีการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายสภาอย่างชัดเจนเพื่อถ่วงดุลอำนาจแต่ก็พบการทุจริตด้านงบประมาณร่วมกันของทั้งสองฝ่าย

3. ประชาชนมีความคาดหวังว่าเทศบาลจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็วและแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาโดยใช้เทคโนโลยีมาอำนวยความสะดวกและให้บริการกับประชาชน

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยต่อความสำคัญเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนหรือสภาพลเมืองในบทบาทการเข้ามีส่วนร่วมบริหารและจัดการท้องถิ่นทุกขั้นตอนและไม่ผลักดันให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน

คำสำคัญ: การปรับโครงสร้าง, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

* หลักสูตรปรัชญาดุษฎี สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

** ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

ABSTRACT

The research "Restructuring of Local Government Organization" was a qualitative research with three objectives: firstly, To study the restructuring of local government organization. Second, To study the problems and obstacles of organizational restructuring. Local administration and lastly, To study the effectiveness that the restructuring of local government organization.

This study The researcher used a variety of methods to collect data from key informants, analyzed the data by comparing various perspectives for the correct interpretation of the phenomenon.

1. With the area of responsibility of the restructuring of local government organization, the general area is overlapping when the complaints of the people in the local area, so that no local authorities person whom showed responsibility to solve problems for this people.

2. The restructuring of local government organization, despite the separation of management from the council, clearly to balance the power, but found common budget corruption between the two parties.

3. The citizens expected that the municipality will be able to respond quickly and solve the problem on time, using technology to facilitate and service the people.

4. The local government organization ignored the importance of enhancing the strong participation of the people or the Citizenship Council in the role of local participation, management, and good governance, and do not promote tangible concentrated action.

Keyword(s): Restructuring , Local Government Organization

1. บทนำ

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีประวัติมายาวนาน และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แต่การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตลอดจนในการจัดทำบริการสาธารณะยังขาดศักยภาพ ขาดประสิทธิภาพ ขาดการพัฒนา ส่งผลกระทบต่อการจัดทำสาธารณะ การกีดกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซ้ำซ้อนกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากถึง 7,853 แห่ง ประชาชนไม่ให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ การแสวงหาอำนาจโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนหลายฉบับกระจัดกระจายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี

ความแตกต่างกัน เช่น การเพิกถอนมติสภามิบังคับใช้เฉพาะในองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่มีบังคับใช้ในเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีกทั้ง พระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความไม่สอดคล้องและไม่รองรับสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงตามสภาวการณ์ของโลก สภาพภูมิสังคมบริบท สภาพแวดล้อมความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวมได้อย่างเต็มที่ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตทำให้การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชนประสบปัญหาหรืออุปสรรคหลายประการ และด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีรูปแบบโครงสร้างคล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกัน

ปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีความซ้ำซ้อนในเรื่องของหน้าที่และอำนาจไม่มีความชัดเจนในการกิจหรือมีความซ้ำซ้อนกันในการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐหรือการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากนี้ในระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองมีหน้าที่อำนาจซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้หน้าที่และอำนาจบางส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีหน้าที่และอำนาจบางภารกิจไม่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดดำเนินการ หรือมีหน้าที่และอำนาจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางภารกิจแย่งกันดำเนินการหรือเกี่ยวกันดำเนินการระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือบางภารกิจต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก หรือความซ้ำซ้อนในการบริหารงานประเภทเดียวกันด้วยเหตุนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) จึงได้แถลงเห็นชอบรายงานการปรับโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดแนวทางโครงสร้างใหม่เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคล โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน แนะนำการบริหารงาน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิรูปโดยเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนวยการสนับสนุนบูรณาการ ประสานงานการดำเนินการให้กับเทศบาล เป็นการทำงานในภาพรวมของจังหวัด หรือภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับเทศบาล พร้อมกำหนดให้ปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ โดยยกฐานะ อบต. ทั่วประเทศให้เป็นเทศบาล(อำนาจ เลรามัญ,2552)

จากปรากฏการณ์ตามที่กล่าวมานี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “การปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น” เพื่อสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมกับประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำงานเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งรวมถึงการ

ดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนพร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาและจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในด้านต่างๆ ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นการกำหนดนโยบายและทิศทางว่าจะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คำนึงในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ , 2547) ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะมีการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนี้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- 2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- 2.3 เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้กระบวนการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วยกระบวนการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth Interview) และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร(Documentary Research) ดังนี้

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย โดยใช้เทคนิคในการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi - Structured Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วยการสัมภาษณ์ด้วยเครื่องบันทึกเสียงและการจดบันทึกการสัมภาษณ์ มีการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความยืดหยุ่น และเปิดกว้าง มีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามต่างๆ ที่ผู้วิจัยนำไปใช้ในการสัมภาษณ์ ในขณะที่เดียวกันผู้สัมภาษณ์สามารถปรับเปลี่ยนถ้อยคำของข้อคำถามให้มีความสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะทำให้เกิดความชัดเจนของคำตอบที่ได้รับ ทำให้ได้ข้อเท็จจริงในการวิจัยมากขึ้น และข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่างๆ ทั้งนี้ เมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลจะนำมาลดทอนข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้อง

2) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) สำหรับกระบวนการวิจัยเชิงเอกสารนั้น ผู้วิจัยใช้กระบวนการศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ โดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัย บทความทางวิชาการต่างๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการสืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเว็บไซต์ต่างๆ (เอกพร รักความสุข, 2559) เพื่อให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลตรงตามที่ต้องการ เป็นการดำเนินการจัดทำข้อมูลใหม่ให้มีความเป็นปัจจุบัน ทันสมัย และครอบคลุมสมบูรณ์สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด

4. สรุปผลการวิจัย

การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักสำคัญ มีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการเปรียบเทียบมุมมองจากหลายๆ ด้าน เพื่อความถูกต้องของการตีความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น สำหรับผลการวิจัยในครั้งนี้ มีข้อค้นพบโดยสรุปดังนี้

1. ด้วยพื้นที่รับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีพื้นที่ทับซ้อนกันเมื่อเกิดการร้องเรียนของประชาชนภายในท้องถิ่นขึ้น ทำให้ไม่มีหน่วยงานท้องถิ่นใดแสดงความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

2. โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ แม้มีการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายสภาอย่างชัดเจนเพื่อถ่วงดุลอำนาจ แต่ก็พบการทุจริตด้านงบประมาณร่วมกันของทั้งสองฝ่าย

3. ประชาชนมีความคาดหวังว่าเทศบาลจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว และแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา โดยใช้เทคโนโลยีมาอำนวยความสะดวกและให้บริการกับประชาชน

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยต่อความสำคัญเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชน หรือสภาพลเมือง ในบทบาทการเข้ามีส่วนร่วมบริหาร และจัดการท้องถิ่นทุกขั้นตอน และไม่ผลักดันให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน

5. อภิปรายผล

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยผู้วิจัยขออภิปรายผลตามข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นเรื่องแรกที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญดังจะเห็นได้จาก ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งเรื่องอำนาจภารกิจ งบประมาณและการประสานงาน ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป มีความพยายามของฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครองที่จะเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงาน

ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาทางด้านการกำหนดนโยบายและแผนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือปัญหาการไม่สามารถนํานโยบายไปปฏิบัติได้จริง การกีดกันที่ถ่ายโอนให้กับ อบต. และงบประมาณที่จัดสรรให้แต่ละท้องถิ่นยังไม่มี ความเหมาะสม ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ เพราะความต้องการบุคลากรของท้องถิ่นกับข้าราชการที่จะโอนไม่ตรงกัน เนื่องจากในข้อเท็จจริงหากพิจารณาในเชิงคณิตศาสตร์ คือปริมาณ สามารถทำได้ แต่ในเชิงการบริหารและการจัดการล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เพราะผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา “คน” ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจที่จะรับโอน ทำให้การกระจายอำนาจคืบหน้าไปไม่ได้ เพราะด้วย อบต. เองยังคงคำนึงถึงเสถียรภาพทางการเมือง มากกว่าที่จะมองถึงการพัฒนาของท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม การบริหารท้องถิ่นด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียวย่อมทำให้องค์การนั้นมีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งอาจจะมี ความเห็นของผู้คนบางส่วนว่าอาจจะมี การทุจริตมากขึ้นด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคมแล้ว ความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารท้องถิ่นย่อมมีความชัดเจน และรวดเร็วขึ้น แต่ภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานควบคู่ด้วยเช่นกัน เพื่อลดปัญหาการบริหารงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในอีกทิศทางหนึ่ง ถ้าจะให้ในท้องถิ่นยังคงมีองค์การที่มีอำนาจหน้าที่มากกว่าหนึ่งองค์การอยู่ต่อไป ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การย่อมเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการทบทวน ปรับปรุงและแก้ไข กล่าวคือ กฎหมายที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจะต้องมีความชัดเจนและเกิดความสัมพันธ์กันมากกว่าเดิมอันจะนำมาซึ่งความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่น

2. การทุจริตด้านงบประมาณ

ปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นทุกหน่วยงาน รวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีภาพลักษณ์เรื่องดังกล่าวอยู่มาก โดยเฉพาะการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลจึงส่งผลกระทบ กับสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากที่สุดของประเทศ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามภารกิจของตนอย่างซื่อสัตย์สุจริตประชาชนก็จะได้รับประโยชน์อย่างมาก แต่หากมีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็จะเกิดผลกระทบในทางลบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกัน จากข่าวที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ และสถิติรายงานของทางราชการมักจะปรากฏข่าวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งการทุจริตดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจและความศรัทธาต่อ ระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง ปัญหาการทุจริตมีที่มาจากหลายสาเหตุ และจากหลากหลายปมแห่งปัญหา ที่พบเห็นกันตลอดคือ หน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีโครงสร้างสัมพันธ์กับงบประมาณและความเป็นอยู่ของประชาชน ในขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งระหว่างนักการเมืองทั้งในระดับประเทศ กับนักการเมืองระดับท้องถิ่น นักการเมืองระดับท้องถิ่นกับนักธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับข้าราชการ บุคคลกลุ่มนี้ยังมีความเข้มแข็งมากกว่าพลังในการ

ตรวจสอบของภาคประชาชน และภาคประชาสังคม ซึ่งทำให้ประเทศชาติเกิดวิกฤติปัญหาด้านการพัฒนา ที่ผ่านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะอยู่เหนือปัญหา ประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ประชาชนส่วนใหญ่เลือกช่องทางการร้องเรียนผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์หรือแม้กระทั่งสื่อสังคมออนไลน์เพื่อประจานพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จนระยะเวลาผ่านไป รัฐบาลจึงมีการปฏิรูปและการปรับโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดบทบาท และเพิ่มอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเพิ่มขึ้นต่อประชาชน

3.การเมืองภาคประชาชน

แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย แต่การถ่ายโอนอำนาจและการกิจต้องไม่ไปหยุดเพียงระดับองค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น เพราะอาจทำให้เกิดกระจุกตัวของของอำนาจในระดับท้องถิ่นขึ้นมาอีก หากมองย้อนกลับไปในอดีตจะเห็นว่า ชุมชนล้นมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกต่างๆ ภายในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการระบบสวัสดิการในชุมชน หรืออื่นๆ ซึ่งกลไกชุมชนได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมและความยั่งยืนทั้งของชุมชนในภาพย่อยและของสังคมในภาพรวม ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันในหลายประเทศว่า ชุมชนมีอำนาจที่มีมาแต่เดิมในการบริหารจัดการตนเองภายในชุมชนและภายในท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเสียอีก การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจครั้งนี้ จึงต้องการสร้างให้เกิดความสมดุล ระหว่างการใช้อำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากรัฐบาลผ่านมายังองค์การปกครองท้องถิ่น โดยมีกฎหมายและระบบราชการรองรับ กับการรับรองในบทบาทและอำนาจที่มีโดยธรรมชาติของชุมชน ซึ่งเน้นการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย และอาจมีกระบวนการที่แตกต่างหลากหลายไปตามระบบนิเวศวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้ ชุมชนในสภาพการณ์ปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือผู้มีทะเบียนราษฎรอยู่ในชุมชนนั้นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัย ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เช่น ชุมชนแรงงานในท้องถิ่นด้วยแต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า หากการรื้อระดมทางสังคมกับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองไม่มีความสมดุลหรือไม่สอดคล้องกัน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตยในประเทศที่กำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยด้วย ที่มักจะเกิดความสับสนทางการเมืองอันเนื่องจากการขยายรูปแบบหรือวิธีการและขอบเขต หรือจำนวนและกลุ่มของประชาชนผู้มีสิทธิส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ถ้าไม่มีสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพเข้ามาแก้ไข ปัญหา ก็มักจะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองได้ง่าย ๆ หรือประชาชนอาจจะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง ตามที่การขยายรูปแบบหรือวิธีการและขอบเขต หรือจำนวนและกลุ่มของประชาชนผู้มีสิทธิส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น ๆ น้อยเกินความคาดหมาย หรืออาจจะก่อให้เกิดผลในเชิงลบต่อการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้มากกว่าผลในเชิงบวกที่ได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.การพัฒนาเทคโนโลยีท้องถิ่น

สืบเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่มีความต้องการให้หน่วยงานของรัฐและรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาช่วยในการปฏิบัติงานและบริหารงาน รวมทั้งการกระจายข้อมูลข่าวสารไปสู่ประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานตามภารกิจ เกิดบูรณาการและเอกภาพในระบบข้อมูล ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ อันจะสนับสนุนบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานและบริหารงานในองค์กร แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมากกว่า 8,000 แห่ง ตั้งอยู่ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท แต่ละแห่งมีความแตกต่างด้านสภาพแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นผลให้การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ขาดกลยุทธ์และเป้าหมายที่ชัดเจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีบทบาทที่สำคัญต่อวิถีชีวิตและสังคมของมนุษย์ เทคโนโลยีสารสนเทศได้สร้างการ เปลี่ยนแปลงและโอกาสให้แก่องค์กร เช่นเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์และการแข่งขันในอุตสาหกรรม ปรับโครงสร้างการดำเนินงานขององค์กรเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและบริการ เป็นต้นเนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศก่อให้เกิดรูปแบบใหม่ในการติดต่อสื่อสารและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทำให้มีการพัฒนาและกระจายตัวของภูมิปัญญา ซึ่งต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจในการใช้งานเทคโนโลยี โดยที่ผู้บริหารจะต้องเตรียมความพร้อมสำหรับองค์กร คือการทำทำความเข้าใจต่อบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีต่อธุรกิจปัจจุบัน และระบบสารสนเทศเกี่ยวข้องกับการจัดการข้อมูลขององค์กร รวมถึงวางแผนที่จะสร้างและพัฒนาระบบ อีกทั้ง การเตรียมบุคลากรให้พร้อมเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะสร้างและพัฒนา ตลอดจนการใช้งานระบบสารสนเทศเมื่อจัดสร้างเรียบร้อยแล้ว บุคลากรที่ต้องจัดเตรียมควรเป็นทั้งระดับผู้บริหาร นักเทคโนโลยีสารสนเทศ นักวิชาชีพเฉพาะ และพนักงานปฏิบัติการ เพื่อให้มีความรู้ทักษะ และความเข้าใจในขีดความสามารถและศักยภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการจัดฝึกอบรมหรือบรรยายพิเศษ รวมทั้งการสรรหาบุคลากรทางสารสนเทศให้สอดคล้องกับความต้องการทั้งในปัจจุบันและอนาคตของหน่วยงานและงบประมาณ เพื่อเตรียมกำหนดจำนวนเงินและวางแผนทางการเงินในการจัดหาเงินที่จะมาพัฒนาระบบสารสนเทศให้เพียงพอกับแผนที่วางไว้ ตลอดจนจัดทำงบประมาณสำหรับการพัฒนาระบบในอนาคต เนื่องจากเทคโนโลยีขององค์กรอาจล้าสมัย และสูญเสียความสามารถในการแข่งขันระยะเวลายาวนานรวมถึงการวางแผนการบริการสาธารณะของเทศบาล เพื่อเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

6. ข้อเสนอแนะ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีเวทีชี้แจงการปฏิบัติงานที่ผ่านให้ประชาชนได้รับทราบเป็นประจำทุกเดือน โดยพร้อมรับการตรวจสอบทั้งในรูปแบบเอกสาร และการตอบคำถามของ

ประชาชนอย่างตรงไปตรงมา พร้อมทั้งให้ประชาชนมีอำนาจในการลงมติตามเสียงส่วนใหญ่ ในการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ เตรียมหลักฐานชี้แจงใหม่ หากประชาชนต้องการ

2. รัฐบาลจะต้องออกกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับในการอนุมัติงบประมาณอย่างเข้มงวด เช่นหากพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดใช้งบประมาณเกินความจำเป็นในโครงการนั้นๆ จะไม่ได้รับการพิจารณาในการอนุมัติงบประมาณเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อไป จนกว่าหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการสอบสวน และต้องมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

3.นโยบายการหรือแผนยุทธศาสตร์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรถูกกำหนดภายใต้การทบทวนและประเมินผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ และบทเรียนจากการปฏิบัติงานในอดีต โดยมีแนวทางในการดำเนินการหรือการบริหารจัดการที่ได้รับการยอมรับตามมาตรฐานสากล และควรมีการประสานงานทั้งระดับหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติ เพื่อทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ และจะต้องมีระบบการติดตามประเมินผลยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการด้วย

ข้อเสนอแนะเพื่อทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยถึงกระบวนการการตรวจสอบด้านงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบหน่วยงานภาครัฐ และกระบวนการภาคประชาชนที่ชัดเจน

2. ควรทำการศึกษาวิจัยตัวแบบการพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สู่การทำงานมาตรฐานสูงอย่างมืออาชีพ (High Performance)

3.ควรทำการวิจัยการเป็นโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลนคร

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2551). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดบุ๊ค.
- กาญจนา สุวรรณวิจิตร. (2557). ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- ดำรง ลัทธิพิพัฒน์. (2508). การพัฒนาการเมืองไทยในท้องถิ่นในทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อำนาจ เสรามัญ. (2552). รูปแบบความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุทัยธานี. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอกพร รักความสุข. (2559). การวิจัยเชิงคุณภาพ : หลักการและแนวปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดียนตุลา.

- _____. (2560). การให้บริการสาธารณะแนวใหม่ โดยสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด. วารสาร
วิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น, ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม-
เมษายน 2560).
- _____. (2560). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การภาครัฐในการปฏิรูปประเทศไทย. วารสารศูนย์
ศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียง, ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2560).