

Local Autonomy Barometer: Empirical Evidence and Policy Implication

Weerasak Krueathep

Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University, Thailand

Siriwit Issaro

Faculty of Management Sciences,
Prince of Songkhla University, Thailand

Kanta Vilachai

College of Politics and Governance,
Mahasarakham University, Thailand

Siriphakorn Sathongchan

Department of Provincial Administration,
Ministry of Interior, Thailand

Kiraphat Khianthongkul

Institute of Metropolitan Development,
Navamindradhiraj University, Thailand

Ratchadaporn Huanarom

Faculty of Humanities and Social Sciences,
Lampang Rajabhat University, Thailand

Tanongkiat Mattaya

Office of the Permanent Secretary,
Ministry of Justice, Thailand

Abstract

This paper analyzes the level of local autonomy in Thailand to develop a local autonomy barometer. Data were collected from 644 local administrators, practitioners, and expert groups. Findings indicate that Thai local autonomy is moderate, varying by local government types, sizes, and evaluators' occupational backgrounds and years of experience. This study finds that it is highly essential to formulate governmental policies that stimulate the roles and importance of local authorities. Institutional and legal changes are also required so Thai local authorities can better manage local concerns and fulfill the constituency's needs in the long run.

Keywords

local government autonomy, local autonomy barometer, local government in Thailand

CORRESPONDING AUTHOR

Kiraphat Khianthongkul, Department of Urban Administration and Management, Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University, Bangkok 10300 Thailand.

Email: kiraphat@nmu.ac.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย: การวิจัยเชิงประจักษ์และข้อเสนอเชิง นโยบาย

วีระศักดิ์ เครือเทพ

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิริวิทย์ อีสโร

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กัณตา วิลาชัย

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สิริภากร สระทองจันทร์

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

กิริพัฒน์ เขียนทองกุล

ภาควิชาการบริหารและการจัดการเมือง
วิทยาลัยพัฒนามหานคร
มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

รัชดาพร หวลอารมณ

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

ทนงเกียรติ มาตตยา

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งพัฒนาเครื่องมือชี้วัดเพื่อประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น และเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 644 ราย ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นพบว่าอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น และพบว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามประเภทท้องถิ่น ประสบการณ์ ภูมิหลังอาชีพ และประสบการณ์การทำงานของผู้ตอบแบบประเมิน การวิจัยนี้บ่งชี้ถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกรอบกฎหมาย แนวนโยบายรัฐ และกลไกการจัดการเชิงสถาบันด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนให้ อปท. สามารถตอบสนองต่อการจัดการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพต่อไป

คำสำคัญ

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น, ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

ปัจจุบัน หลายฝ่ายได้ให้การยอมรับบทบาทและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ เพื่อการจัดการปัญหาเชิงพื้นที่ การจัดบริการสาธารณะ หรือการดูแลส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชน ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ได้สนับสนุนและวางระบบการจัดการด้านกฎหมายและกลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติงานของ อปท. ไว้พอสมควร (Pitayarangsarit, Tosanguan, & Sumalee, 2010; Sunanta, 2018; Krueathep et al., 2008) แต่กระนั้น อปท. กำลังเผชิญกับปัญหาท้าทายต่าง ๆ ในระดับพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก นอกจากปัญหาท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อม ความรุนแรงของปัญหาต่าง ๆ ที่ซับซ้อนขึ้น และการเพิ่มขึ้นของความคาดหวังของประชาชนแล้วนั้น โครงสร้างระบบการจัดการที่ออกแบบไว้ช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาจึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสร้างข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะข้อจำกัดทางกฎหมาย แนวนโยบายของรัฐ ระเบียบปฏิบัติ การตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือการสั่งการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีเพิ่มขึ้น จนทำให้ อปท. ไม่สามารถดำเนินภารกิจของตนเองในการตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างคล่อง หากผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เร่งปรับปรุงแก้ไขประเด็นข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นแล้วนั้น ย่อมส่งผลต่อเนื้อให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลงในการดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ ได้ในระยะยาว (Committee of Local Governance Reform, 2015; Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, 2019)

แม้ว่ากรอบรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับในช่วงที่ผ่านมา จะมุ่งส่งเสริมให้ อปท. ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ แต่กระนั้นมิได้มีค่านิยมหรือให้การขยายความไวเฉพาะ และมีได้มีบทบัญญัติเพื่อรองรับการปฏิบัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจน อาทิ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และมาตรา 281, 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มุ่งให้เกิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินและการคลัง โดยรัฐต้องสนับสนุนให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการปกครองตนเอง ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรคห้า กำหนดให้รัฐตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่นซึ่งได้เน้นย้ำให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และการเงินและการคลัง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้ประเทศไทยเราไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนักในการผลักดันมาตรการเชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรมในเรื่องการส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น จนประเด็นนี้กลายเป็นประเด็นที่เลือนลอย ไม่ได้ได้รับความสำคัญในเชิงนโยบายสาธารณะ และไม่มีหน่วยงานใด ๆ ที่จะรับเป็นเจ้าภาพเพื่อผลักดันการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมา¹

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาความหมาย ความสำคัญ และดำเนินการวัดประเมินสถานะความก้าวหน้าของความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยอย่างเป็นระบบ โดยพัฒนา “ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น” หรือ Local Autonomy Barometer (LAB) ที่เหมาะสมกับบริบทการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย ดำเนินการตรวจสอบและปรับปรุงคุณภาพของปรอทชี้วัดให้มีความ

1 แม้แต่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่ระบุถึงคำว่า “ความเป็นอิสระ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้แต่เน้อย

เที่ยงตรงตามหลักวิชาการ จากนั้นจึงจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวม 644 ราย ซึ่งสุ่มอย่างเป็นระบบ ต่อจากนั้น ผู้เขียนดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล อภิปรายผลการศึกษา และประมวลข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตามลำดับ

การทบทวนวรรณกรรม

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local autonomy มีความหมายหลายประการ Shah (2006) อธิบายว่าความเป็นอิสระของ อบท. คือ สภาวะที่ อบท. มีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจ เพื่อการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่และกรอบกฎหมาย โดยปลอดจากการแทรกแซงหรือควบคุมจากรัฐอย่างเบ็ดเสร็จหรือเกินความจำเป็น Wolman et al. (2008) เห็นว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นหมายถึงระบบการปกครองที่สนับสนุนให้ อบท. มีบทบาทหลักในทางเศรษฐกิจและสังคม มีดุลพินิจในการกำหนดนโยบายว่าควรดำเนินการในเรื่องใด มีศักยภาพที่จะดำเนินการกิจต่าง ๆ เหล่านั้น และ อบท. จะต้องไม่ถูกจำกัดขอบเขตหรือแทรกแซงการดำเนินงานโดยภาครัฐ และกฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปเพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (European Charter of Local Self-Government) มองว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ การรับรองถึงอำนาจของท้องถิ่นที่เพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจของตนเอง สามารถเลือกวิธีการปฏิบัติงานได้อิสระเพื่อให้งานได้ลุล่วง และมีทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างเพียงพอ โดยที่รัฐจะต้องสนับสนุนความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Council of Europe, 1985)

สำหรับนักวิชาการของไทยก็ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน ดังเช่น จรัส สุวรรณมาลา (Suwannamala, 1998) อธิบายว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง ธารินทร์ เจริญเมือง (Charoenmuang, 2008) กล่าวว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกได้ 6 มิติ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ความเป็นอิสระในการวางแผนงาน ความเป็นอิสระในการตรากฎข้อบังคับเพื่อใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณ และความสามารถในการหารายได้ ความเป็นอิสระในการบริหารงานท้องถิ่น และความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (Lertpaithoon, 2004) เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นควรมี 5 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระด้านสถานะองค์กรในทางมหาชน (2) ความเป็นอิสระด้านการเมือง (3) ความเป็นอิสระด้านพื้นที่ดำเนินการ (4) ความเป็นอิสระด้านอำนาจหน้าที่ และ (5) ความเป็นอิสระด้านงบประมาณและการคลัง

จากความหมายข้างต้น ผู้เขียนจำแนกองค์ประกอบสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ 3 ประการ ประการแรก ความสำคัญของท้องถิ่น (Importance) หมายความว่า อบท. จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ที่เหมาะสม สามารถสร้างคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจและสังคม และควรมีสัดส่วนของหน้าที่รับผิดชอบมากพอสมควรในระบบบริหารราชการแผ่นดิน ต่อมา อบท. ต้องมีอำนาจดุลพินิจ (Discretion) หมายความว่า อบท. สามารถตัดสินใจได้ว่าภารกิจใดควรหรือไม่ควรดำเนินการ และรัฐไม่ควรกำหนดเงื่อนไขหรือข้อห้ามที่ไม่จำเป็นต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น และประการสุดท้าย ศักยภาพของท้องถิ่น (Capacity) หมายความว่า อบท. มีปัจจัยทางการบริหารเพียงพอสำหรับการดำเนินงานให้ลุล่วง ได้แก่ ทรัพยากรการเงินการคลัง ทรัพยากรบุคคล ทักษะหรือความเป็นมืออาชีพในการจัดบริการสาธารณะ และอำนาจตัดสินใจ

ทั้งนี้ กรอบรัฐธรรมนูญของไทยได้วางรากฐานเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นพอสมควร อาทิ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กล่าวว่า อปท. ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 281 มีเนื้อหาโดยสรุปว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และส่งเสริมให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมาตรา 282 กำหนดว่า การกำกับดูแล อปท. ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ อปท. และปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 250 ระบุว่ารัฐจะต้องให้อิสระแก่ อปท. ในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษา และการเงินและการคลัง และรัฐจะกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศในภาพรวม

อย่างไรก็ดี แม้จะมีรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น แต่ทว่าปัจจุบันยังไม่ปรากฏชัดว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการผลักดันนโยบายหรือมาตรการที่ส่งเสริมความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Thammasat University Resaerch and Consultancy Institute, 2009; Krueathep et al., 2008) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งอาจเกิดจากการขาดค่านิยมหรือความหมายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ และยังขาดมาตรการที่รูปธรรมว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะวัดประเมินกันเช่นใดหรือควรมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง ช่องว่างในทางวิชาการและในทางนโยบายดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการวิจัยครั้งนี้

ทั้งนี้การวิจัยเชิงประจักษ์ในด้านนี้เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ แต่ทว่างานวิจัยในช่วงแรก มักมุ่งเน้นไปที่ความเป็นอิสระทางการคลัง ดังเช่น งานวิจัยของ Wolman et al. (2010) พิจารณาที่สัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังของ อปท. ส่วนงานวิจัยของ Harold et al. (2008) มุ่งเน้นการประเมินในด้านการกำหนดนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของ อปท. โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านโครงสร้างเชิงสถาบันหน้าที่รับผิดชอบ และขอบเขตทางกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดให้แก่ท้องถิ่น และอำนาจดุลพินิจของ อปท. ในการหารายได้ การก่อหนี้ระยะยาว และการใช้จ่ายของ อปท. ที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขจากรัฐบาล

ส่วนงานวิจัยของ Ladner et al. (2019) ได้พัฒนากรอบวิเคราะห์ที่บ่งชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่หลากหลายและครอบคลุมข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยมีเกณฑ์ชี้วัดขึ้นจำนวน 11 ด้าน และนำไปประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปจำนวน 39 ประเทศ โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 2014 (หรือ 25 ปี) และมีตัวอย่างจำนวน 966 ชุดข้อมูล ผลประเมินพบว่าประเทศกลุ่มยุโรปส่วนใหญ่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในระดับที่ค่อนข้างดีและมีพัฒนาการเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ นอกจากนี้ งานวิจัยของ Ladner et al. (2019) ยังให้ข้อมูลเชิงลึกสำหรับการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระที่แตกต่างกัน เพื่อนำไปประมวลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ตรงประเด็น²

2 ทั้งนี้ ปัจจัยบ่งชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในงานของ Ladner et al. (2019) มีจำนวน 11 ด้าน (1) ปัจจัยด้านสถาบัน (2) ปัจจัยด้านนโยบาย (3) ปัจจัยด้านการใช้ดุลพินิจ (4) ปัจจัยด้านความเป็นอิสระทางการคลัง (5) ปัจจัยด้านการพึ่งพาเงินอุดหนุน (6) ปัจจัยด้านการพึ่งพาตนเอง (7) ปัจจัยด้านการกักขัง (8) ปัจจัยด้านความเป็นอิสระของหน่วยงาน (9) ปัจจัยด้านความคุ้มครองทางกฎหมาย (10) ปัจจัยด้านการกำกับดูแล และ (11) ปัจจัยด้านการเข้าถึงการกำหนดนโยบายของรัฐ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนสังเคราะห์ว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง การให้ความสำคัญ และการรับรองอำนาจตัดสินใจของประชาชน ผ่านกลไกการเมืองการปกครองท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมาย และกลไกเชิงสถาบันที่จะสนับสนุนให้ อปท. สามารถปฏิบัติภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยที่ อปท. สามารถกำหนดวิธีบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างองค์กร วิธีการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรการเงินการคลังและวิธีการนำไปใช้ และสามารถควบคุมผลสำเร็จจากการปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง โดยที่รัฐให้การสนับสนุนและกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

จากคำนิยามข้างต้น ทำให้ผู้เขียนจำแนกองค์ประกอบที่สำคัญในการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยออกเป็นจำนวน 10 ด้านให้สอดคล้องกับบริบททางกฎหมายและโครงสร้างเชิงสถาบัน และการจัดการ เพื่อนำไปประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ความเป็นอิสระด้านนโยบายและการตัดสินใจ หมายความว่า อปท. จะต้องมีความริเริ่มนโยบายหรือดำเนินภารกิจต่าง ๆ ในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และไม่เข้าซ้อนกับหน่วยงานอื่น (Residual competence) และ อปท. ต้องไม่ถูกแทรกแซง ชี้นำ หรือถูกระงับอำนาจตัดสินใจ เว้นแต่กรณีที่มีอำนาจภายใต้กรอบกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐพึงกระทำได้

(2) ความเป็นอิสระด้านการเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ หมายความว่า อปท. จะต้องมิใช่อยู่ใน การกำหนดโครงสร้างทางการเมือง การได้มาซึ่งคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และภาคประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้กว้างขวาง ทั้งการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ความเป็นอิสระด้านกฎหมายและการได้รับความคุ้มครอง หมายความว่า อปท. จะต้องมิใช่สถานะและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Legal Protection) เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขั้นพื้นฐานในการดำเนินงาน มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของท้องถิ่นที่ชัดเจน และมีเขตแดนการปกครองของตนเอง และสามารถกระทำนิติกรรมใด ๆ ในนามขององค์กรได้

(4) ความเป็นอิสระด้านการจัดบริการสาธารณะ หมายความว่า อปท. ต้องสามารถดำเนินงานเพื่อการแก้ไขปัญหาของชุมชนและการจัดหา/ ส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยที่ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ร่วมให้ข้อมูลและตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่าย

(5) ความเป็นอิสระด้านการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน หมายความว่า อปท. ต้องสามารถดำเนินการด้านการรักษาพยาบาล การสาธารณสุขชุมชน การให้ความรู้ต่าง ๆ แก่ชุมชนหรือครัวเรือน และดำเนินการจัดการเพื่อป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด การจัดการสภาพแวดล้อมทางด้านสุขภาพ เพื่อส่งเสริมสุขภาวะที่ดีของประชาชน โดยอาจดำเนินการเอง จ้างเหมา หรือทำงานเป็นเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ

(6) ความเป็นอิสระด้านการคลังและงบประมาณ หมายความว่า อปท. ควรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร (Power to Tax) ทั้งอำนาจในการกำหนดประเภทหรือฐานภาษี (Tax Base) และอัตราภาษี (Tax Rate) อำนาจในการกำหนดขอบเขตหรือประเภทการใช้จ่าย การก่อหนี้ระยะยาว หรือการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และอยู่บนหลักการรักษาวินัยทางการคลังที่ดี

(7) ความเป็นอิสระด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลและการจัดการองค์การ หมายความว่า อปท. ควรมีอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคล การจัดโครงสร้างองค์กร และวางระบบปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้

อปท. บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทน เงินเดือน หรือสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่บุคลากร และวางแผนกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานของตนเองให้ลุล่วง

(8) ความเป็นอิสระด้านการควบคุมผลสำเร็จของงาน หมายความว่า อปท. ควรกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน มาตรฐานการจัดบริการต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการควบคุมผลสำเร็จของงาน และสร้างความรับผิดชอบต่อประชาชน ในการนี้ รัฐหรือหน่วยตรวจสอบจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขควบคุมการปฏิบัติงานของ อปท. เกินความจำเป็น จนทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล สร้างภาระรายจ่ายเกินควร หรือบั่นทอนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของ อปท.

(9) ความเป็นอิสระด้านการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและส่งเสริมการมีส่วนร่วม หมายความว่า อปท. ควรมีทางเลือกอิสระในการดำเนินงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ทั้งการร่วมมือกับภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ อปท. ด้วยกัน ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม และรวมถึงความเป็นอิสระในการทำสัญญาให้สัมปทานหรือการร่วมทุนกับภาคส่วนต่าง ๆ

(10) ความสามารถในการผลักดันนโยบายรัฐเพื่อหนุนเสริมท้องถิ่น หมายความว่า อปท. จะต้องเข้าถึงกลไกรัฐเพื่อผลักดันนโยบาย กฎหมาย หรือการสนับสนุนต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น แนวคิดนี้สะท้อนถึงหลักการปกครองท้องถิ่นอันเกิดจากฐานราก (Bottom-Up Approach) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยคนท้องถิ่น และเพื่อชุมชนท้องถิ่น โดยที่ภาครัฐจะทำหน้าที่เพียงการหนุนเสริมหรือตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของชุมชนเท่านั้น

หลักการต่าง ๆ ทั้ง 10 ประการดังที่นำเสนอข้างต้นนี้จะถูกนำไปวัดผลความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยอย่างไร มีการพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือหรือไม่ ใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างเช่นใด และผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอย่างไร ผู้เขียนจะนำเสนอในลำดับต่อไป

ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย

การศึกษาคำครั้งนี้ใช้เทคนิควิจัยผสม (Mixed Methods) ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ โดยใช้แนวทางแบบสำรวจบุกเบิกเป็นลำดับ (Exploratory Sequential Approach) เพื่อดำเนินการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อนำมาพัฒนาเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อให้ผลการประเมินมีความน่าเชื่อถือ โดยเรียงตามลำดับ ดังนี้

ในส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

(1) ทบทวนวรรณกรรมบริบททางกฎหมายและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาต้นแบบปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Prototype) ซึ่งมีจำนวน 10 ด้าน ๆ ละ 10 ตัวชี้วัด รวมจำนวน 120 ข้อ

(2) การประเมินคุณภาพของปรอทชี้วัดโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่นและสาขาที่เกี่ยวข้องจำนวน 17 ท่าน และการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 56 ท่าน เพื่อประเมินคุณภาพของตัวชี้วัดเพื่อให้ความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) มีข้อคำถามที่สื่อความหมายชัดเจน จากนั้นผู้เขียนได้ปรับปรุงเครื่องมือชี้วัดโดยการลดจำนวนข้อคำถามที่มีเนื้อหาที่ซ้ำซ้อน หรือกำกวม ทำให้เหลือปรอทชี้วัดจำนวน 100 ข้อ

ในส่วนการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research)

(3) ทดสอบคุณภาพของปรอทชี้วัดโดยการทดลองจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Pilot Test) จำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรกจำนวนกลุ่มตัวอย่าง อปท. 50 ราย ในพื้นที่จังหวัดระยอง ช่วงเดือนพฤษภาคม 2565 และครั้งที่สองจำนวน 194 รายจาก อปท. พื้นที่จังหวัดลำปางระหว่างเดือนมิถุนายน 2565 และดำเนินการปรับลดจำนวนปรอทชี้วัดลงเพื่อให้เนื้อหามีความกระชับ ผลการทดสอบค่าความเที่ยง (Reliability Test) พบว่ามีค่า Cronbach's Alpha ที่สูง (เกินกว่า .60 ในทุกด้าน)

Table 1. Cronbach's Alpha Reliability Test 1 and 2

ที่	ด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น	จำนวนข้อคำถาม #1	Cronbach's Alpha	จำนวนข้อคำถาม #2	Cronbach's Alpha
1	นโยบายและการตัดสินใจ	5	$\alpha = .882$	4	$\alpha = .676$
2	การเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ	9	$\alpha = .897$	7	$\alpha = .888$
3	กฎหมายและการได้รับความคุ้มครอง	8	$\alpha = .939$	7	$\alpha = .839$
4	การจัดบริการสาธารณะ	6	$\alpha = .930$	4	$\alpha = .804$
5	การสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน	7	$\alpha = .963$	7	$\alpha = .928$
6	การคลังและงบประมาณ	9	$\alpha = .945$	8	$\alpha = .866$
7	การบริหารทรัพยากรบุคคลและการจัดองค์การ	9	$\alpha = .960$	8	$\alpha = .945$
8	การควบคุมผลสำเร็จของงาน	6	$\alpha = .940$	5	$\alpha = .883$
9	การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วม	5	$\alpha = .926$	4	$\alpha = .749$
10	การผลักดันนโยบายรัฐเพื่อหนุนเสริมท้องถิ่น	7	$\alpha = .946$	6	$\alpha = .908$
รวม		70	-	60	-

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน; หมายเหตุ: ค่า Cronbach's Alpha ที่ยอมรับได้ในทางสถิติคือมีค่าสูงกว่า 0.6

(4) เป็นการจัดเก็บข้อมูลจริงโดยใช้ปรอทชี้วัดที่ปรับปรุงแล้วจำนวน 60 ข้อ จำแนกเป็น 10 ด้าน ในช่วงเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2565 ผู้เขียนใช้ข้อมูลประเมินจาก 2 ส่วนประกอบกัน ได้แก่ (1) การประเมินโดยบุคลากรท้องถิ่น (Local Reviews) และ (2) การประเมินโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert Reviews) โดยข้อมูลเชิงปริมาณมีรายละเอียด ดังนี้

(4.1) การประเมินโดยกลุ่ม อปท. จากจำนวนประชากรทั้งหมด 7,850 แห่ง ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างตามสัดส่วน (Quota Sampling) และมีกรอบการสุ่ม (Sampling Frame) จำนวน อปท. ทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษาคือ 3,116 แห่ง หรือร้อยละ 40 ของประชากร ดังแสดงในตารางที่ 2 โดยผู้ที่ตอบปรอทชี้วัดนั้นจะมีภาระบุงดหมายนำส่งเพื่อขอความอนุเคราะห์จากผู้บริหารของ อปท. เช่น นายก อปท. รองนายก อปท. หรือปลัด อปท. ในการตอบปรอทชี้วัดดังกล่าว เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่มีนัยสำคัญมากที่สุด

(4.2) ผู้เขียนจัดส่งแบบประเมินให้แก่ อปท. ทางไปรษณีย์ (Mail Survey) แต่ในการตอบกลับ อปท. สามารถส่งผ่านระบบออนไลน์ (Online Response) หรือทางไปรษณีย์ (Mail Response) เมื่อครบกำหนด ผู้เขียนได้รับแบบประเมินจำนวน 602 ชุด มีอัตราตอบกลับ (Response Rate) ร้อยละ 19.32 หรือคิดเป็นร้อยละ 7.7 ของจำนวน อปท. ทั้งหมด (ไม่รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) การ

ทดสอบค่าความแตกต่างระหว่างประชากรและกลุ่มตัวอย่างโดย ANOVA Test พบว่าไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเมื่อพิจารณาจากขนาดงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2564 ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ($p\text{-value} > .05$ สำหรับทุกประเภทของ อปท.)

Table 2. Scope of Sampling for Assessing the Local Autonomy Barometer

ประเภทท้องถิ่น	ประชากร (แห่ง)	กรอบการสุ่มตัวอย่าง (Sampling frame)	แบบประเมินที่ได้รับตอบกลับ	ร้อยละของประชากร อปท.	ค่าเฉลี่ยรายได้ (ล้านบาทต่อปี)
อบจ.	76	76	30	39.5%	988.82 (S.D. = 882.33)
เทศบาลนคร	30	30	13	43.3%	1,001.36 (S.D. = 359.66)
เทศบาลเมือง	195	195	83	42.6%	332.44 (S.D. = 200.45)
เทศบาลตำบล	2,247	805	146	6.5%	68.27 (S.D. = 38.03)
อบต.	5,300	2,010	330	6.2%	50.04 (S.D. = 27.15)
รวม	7,848	3,116	602	7.7%	-

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

หมายเหตุ: SD หมายถึงส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation), การทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. และประชากร อปท. แต่ละประเภท โดย ANOVA test พบว่าทุกประเภทของ อปท. กลุ่มตัวอย่างมีค่า $p\text{-value} > .05$

(4.3) การประเมินโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ กำหนดไว้จำนวน 80 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กระจายตัวในแต่ละภูมิภาคตามสัดส่วนของจำนวน อปท. แต่ทั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญร่วมตอบแบบประเมินปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 52.5 ของกลุ่มเป้าหมาย ดังแสดงในตารางที่ 3 ข้อมูลการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญนี้จะให้ภาพเปรียบเทียบ (หรือการตรวจทาน) กับผลการประเมินจากกลุ่มบุคลากรของ อปท. ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอผลวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

ทั้งนี้ ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำนวน 60 ข้อเป็นข้อคำถามที่สะท้อนว่า อปท. สามารถดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด โดยจัดแบ่งเป็น 10 ระดับ (10-point scale) ค่า 1 คะแนนสะท้อนถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นในข้อนั้นระดับต่ำที่สุด ในทางกลับกัน การให้ค่า 10 คะแนนหมายความว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นในข้อนั้นอยู่ในระดับสูงสุด การเลือกใช้มาตรวัดดังกล่าวเพื่อให้เกิดการวัดที่ละเอียด ช่วยกระตุ้นให้ผู้ตอบแสดงความคิดเห็นได้ดี (Forced rating) และเป็นตัวเลขที่ทำความเข้าใจได้ง่าย (Yusoff and Janor, 2014) สำหรับผลวิเคราะห์ที่จะนำเสนอต่อไป ผู้เขียนประยุกต์ใช้แนวทางของ Ladner et al. (2019) ซึ่งจะแสดงผลเป็นค่าเฉลี่ย (Mean score) การจัดลำดับ (Ranking) และแผนภูมิใยแมงมุม

(Radar chart) เนื่องจากสามารถนำเสนอข้อมูลที่มีอยู่หลากหลายด้านให้เกิดความกระชับและทำความเข้าใจได้ง่าย

Table 3. Scope of Random Sampling of Expert Review for Assessing the Local Autonomy Barometer

ประเภท	จำนวน	ภูมิภาค				ประสบการณ์เกี่ยวกับ อปท. (ปี)
		เหนือ	กลาง	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	
ผู้ทรงคุณวุฒิจาก อปท.	15	3	3	6	3	21.3
ส่วนราชการ	12	0	12	0	0	11.4
นักวิชาการ	9	5	0	2	2	10.9
ภาคประชาสังคม	6	2	1	1	2	13.0
รวม	42	10	16	9	7	15.0
	(100.0%)	(23.8%)	(38.1%)	(21.4%)	(16.7%)	

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์

ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในเชิงประจักษ์จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. และจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจำแนกเป็น 5 ประการที่สำคัญ ได้แก่ การประเมินผลในภาพรวม การประเมินผลจำแนกตามประสิทธิภาพการทำงานของผู้ประเมิน การจำแนกผลการประเมินตามประเภทของ อปท. การจำแนกผลการประเมินตามลักษณะงานของผู้ประเมิน และการจำแนกผลประเมินเป็นรายจังหวัด ดังนี้ เนื้อหาต่อไปนี้

ก. ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในภาพรวม

ผลวิเคราะห์จากกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 602 แห่งแสดงดังแผนภาพที่ 1 (ก) ซึ่งพบว่ามีความเป็นอิสระที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 65.71 (จากคะแนนเต็ม 100.00) หรืออาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ผลการประเมินในด้านที่ได้รับคะแนนสูงสุดได้แก่ ด้านที่ 1 (นโยบายและการตัดสินใจ) ด้านที่ 2 (การเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ) และด้านที่ 8 (การควบคุมผลสำเร็จของงาน) ซึ่งมีคะแนนประเมินเท่ากับร้อยละ 71.43, 71.12, และ 70.71 ตามลำดับ ในทางกลับกัน ด้านที่มีข้อจำกัดสูงสุด 3 ลำดับ ได้แก่ ด้านที่ 6 (การคลังและงบประมาณ) ด้านที่ 10 (การเข้าถึงนโยบายของรัฐ) และด้านที่ 4 (การจัดบริการสาธารณะ) ซึ่งมีคะแนนการประเมินเท่ากับร้อยละ 60.65, 61.00 และ 62.55 ตามลำดับ

ส่วนผลการประเมินจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจำนวน 42 คน แสดงดังแผนภาพที่ 1 (ข) ซึ่งจะเห็นว่า มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 60.06 จากคะแนนเต็ม 100.00 หรือมีความเป็นอิสระในระดับปานกลาง ซึ่งใกล้เคียงกับผลการประเมินโดยกลุ่มบุคลากรท้องถิ่นข้างต้นเช่นกัน ทั้งนี้เมื่อพิจารณารายละเอียด ด้านที่ได้รับ

คะแนนประเมินความเป็นอิสระสูงสุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ด้านที่ 8 (การควบคุมผลสำเร็จของงาน) ด้านที่ 2 (การเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ) และด้านที่ 9 (การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการส่งเสริมการมีส่วนร่วม) ซึ่งมีคะแนนประเมินเท่ากับร้อยละ 65.67, 63.95 และ 61.10 ตามลำดับ ในทางกลับกัน ระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่มีคะแนนการประเมินระดับต่ำสุด 3 ด้าน ได้แก่ ด้านที่ 6 (การคลังและงบประมาณ) ด้านที่ 4 (การจัดบริการสาธารณะ) และด้านที่ 3 (กฎหมายและการได้รับความคุ้มครอง) ซึ่งมีคะแนนร้อยละ 53.01, 57.44 และ 58.61 ตามลำดับ

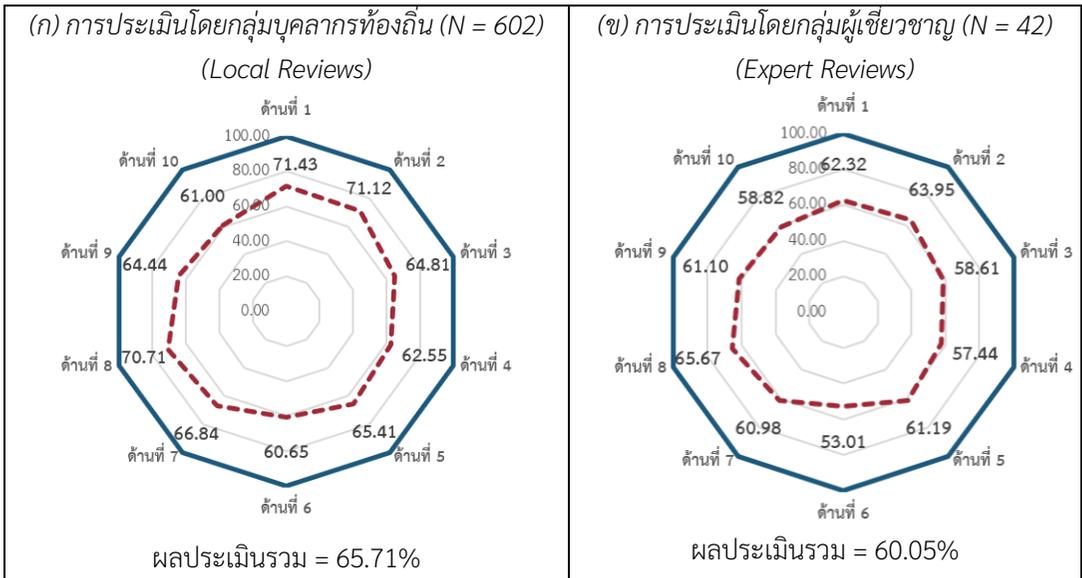


Figure 1. Overall Results of the Assessment of Local Autonomy

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ข. ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกตามประสบการณ์ของผู้ประเมิน

ลำดับต่อมา หากใช้สมมติฐานว่าผู้บริหารหรือบุคลากรท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ทำงานเป็นเวลานาน น่าจะมีความรู้ความเข้าใจในระบบงานท้องถิ่น และหากวิถีในการก้าวข้ามข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ค่อนข้างดี จึงอาจมีมุมมองต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นระดับสูง ผู้เขียนจึงใช้ค่ากลาง (Mean) ประสบการณ์การทำงานของกลุ่มตัวอย่างจำแนกเป็นผู้ที่มีประสบการณ์สูง (มากกว่า 15 ปี) และผู้ที่มีประสบการณ์น้อย (ต่ำกว่า 15 ปี) และประเมินผลความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยกลุ่มบุคลากรท้องถิ่น และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ดังแผนภาพที่ 2

ในกลุ่มแรกได้แก่บุคลากรท้องถิ่น ผลประเมินพบว่า ผู้ที่มีประสบการณ์ใน อบต. มากกว่า 15 ปี มองว่าระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 63.46 ในขณะที่ผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานน้อยกว่านั้น เห็นว่าระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ที่ประมาณร้อยละ 68.91 หรือแตกต่างประเมิน 5.45 จุดร้อยละ ในทางกลับกัน ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ทำงานเกี่ยวกับท้องถิ่นมากกว่า 15 ปีขึ้นไป เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 62.71 ซึ่งเป็นค่าคะแนนที่สูงกว่ากลุ่มผู้ที่มีประสบการณ์น้อยกว่า 15 ปี ซึ่งเท่ากับร้อยละ 57.63 อย่างชัดเจน

นัยที่สำคัญจากผลวิเคราะห์นี้น่าจะสะท้อนว่าบุคลากรของ อปท. ที่แม้ว่าจะมีประสบการณ์ทำงานมานาน แต่มิได้มองความเป็นอิสระในด้านที่เป็นบวกมากนัก ในทางกลับกัน น่าจะหมายถึงสภาวะ “ยิ่งอยู่นานยิ่งเห็นปัญหาข้อจำกัด” จนอาจเกิดความท้อใจและเสียขวัญกำลังใจกับการทำงานของ อปท. ในทางกลับกัน กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์สูงกว่า 15 ปี จัดว่าเป็น “คนวงนอก” จึงอาจมองเห็นพื้นที่เล่น (Playroom) สำหรับ อปท. ได้กว้างขวางกว่าคนวงในที่เป็นบุคลากรของท้องถิ่นโดยตรง จึงทำให้ผลประเมินความเป็นอิสระอยู่ในระดับปานกลางที่ค่อนข้างดี ในขณะที่ผู้ที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 15 ปี ประเมินในระดับที่พอใช้เท่านั้น

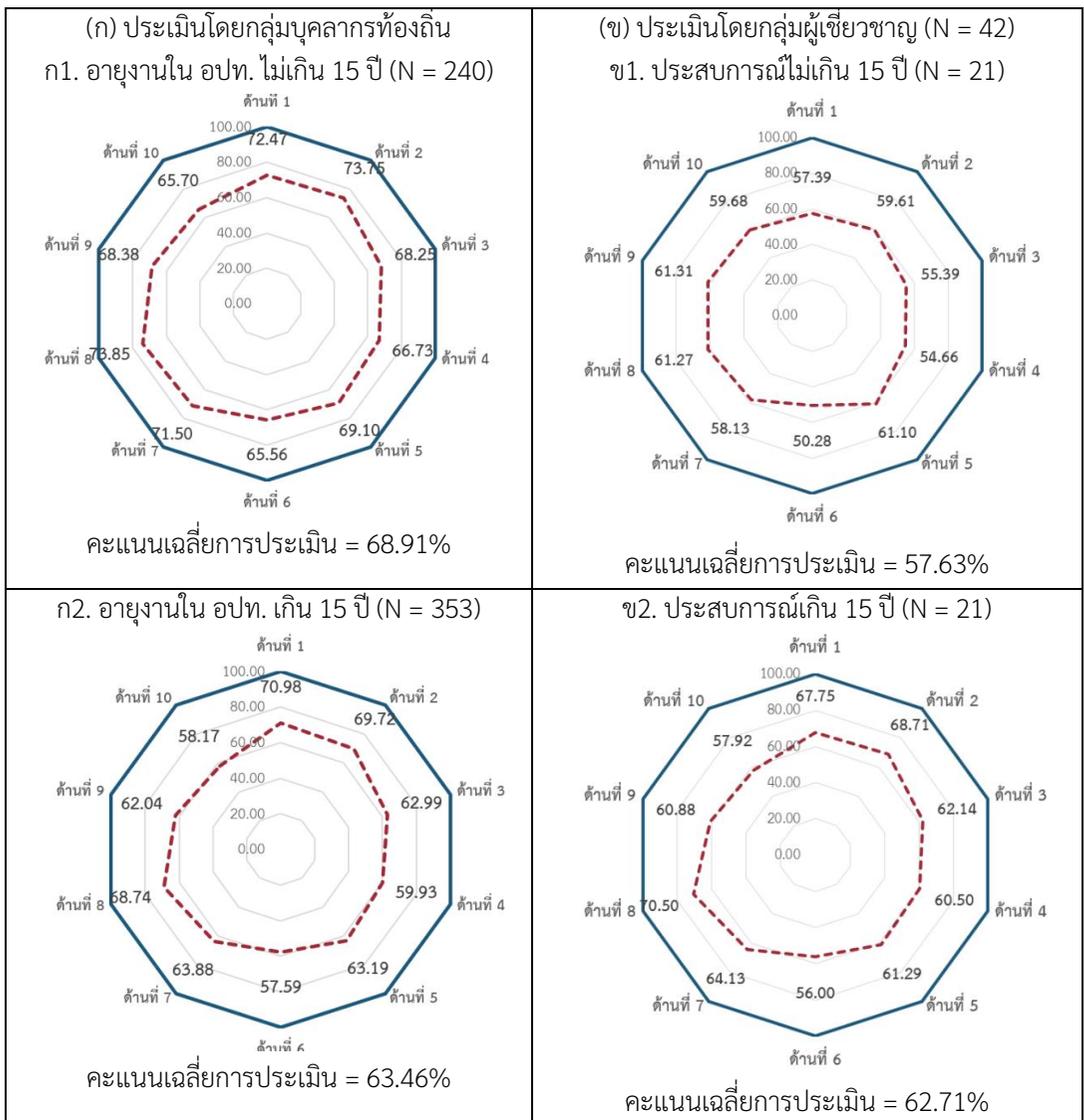


Figure 2. Results of the Assessment of Local Autonomy Categorized by Relevant Local Experiences

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ค. ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อจำแนกการประเมินระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามขนาดหรือศักยภาพของ อปท. โดยจัดแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีผลวิเคราะห์เป็นดังนี้ กลุ่ม อบจ. เห็นว่าความเป็นอิสระอยู่ที่คะแนนร้อยละ 67.99 ในขณะที่เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ประเมินระดับความเป็นอิสระเท่ากับร้อยละ 66.38, 65.20 และ 64.24 ตามลำดับ หรือมีคะแนนเฉลี่ยในกลุ่มเทศบาลเท่ากับร้อยละ 64.69 อย่างไรก็ตาม ในกลุ่ม อบต. มีผลประเมินความเป็นอิสระร้อยละ 66.24 ซึ่งสูงกว่ากลุ่มเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

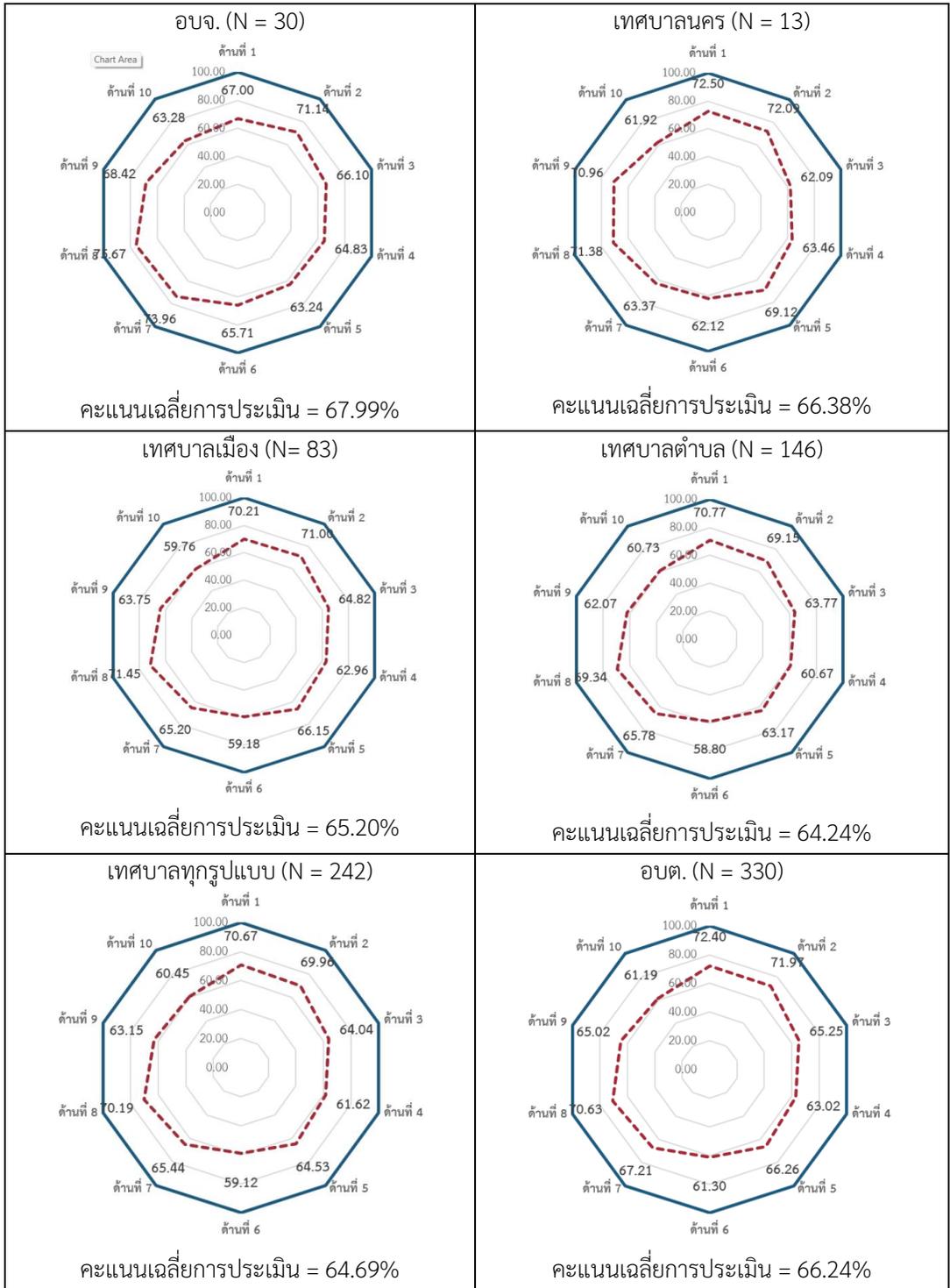


Figure 3. Results of the Assessment of Local Autonomy Categorized by Types of Local Government Organizations

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะความเป็นอิสระเป็นเรื่อง “มุมมองเชิงสัมพัทธ์ (Relative term)” ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามแต่บริบทการทำงานของผู้ประเมิน ในกรณีของเทศบาลนั้น บริบทการทำงานและภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามกรอบกฎหมายมีกว้างขวาง ในขณะที่หน้าที่ที่ต้องดำเนินการสำหรับ อบต. นั้นมีปริมาณน้อยกว่าเทศบาล และด้วยความที่ อบต. ส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทหรือกิ่งเมืองกิ่งชนบท ทำให้สภาพปัญหาของเมืองหรือชุมชนไม่รุนแรงหรือไม่ซับซ้อนเท่ากับกรณีสังคมเมืองดังเช่นเทศบาล ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานใน อบต. จึงอาจพึงพอใจกับระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วก็เป็นที่น่าพอใจ ส่วนกรณีของ อบจ. ที่มีผลประเมินที่สูงกว่าเล็กน้อย อาจเนื่องด้วยมีศักยภาพและงบประมาณดำเนินการที่สูงกว่ากลุ่มเทศบาลและ อบต. โดยเฉพาะ จึงทำให้เห็นว่ามีผลคล่องตัวในการดำเนินงานที่ค่อนข้างสูงกว่าในเชิงเปรียบเทียบ

ง. ผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำแนกตามลักษณะงานของผู้ประเมิน

ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่แตกต่างกันใน อบต. มีมุมมองต่อความเป็นอิสระที่แตกต่างกันหรือไม่ ผลวิเคราะห์แผนภาพที่ 4 ซึ่งเป็นบุคลากรท้องถิ่น 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบต./ รองนายก อบต./ เลขานุการ หรือที่ปรึกษา) ปลัด อบต. หรือรองปลัด อบต. ผู้บริหารระดับกลางหรือเทียบเท่า ผู้อำนวยการสำนัก/ กอง หรือรองผู้อำนวยการ และบุคลากรระดับปฏิบัติการ จากการประเมินโดยคนทั้ง 4 กลุ่ม จะเห็นได้ว่าผลประเมินจาก “ปลัด/ รองปลัด อบต.” อยู่ในระดับต่ำที่สุด หรือร้อยละ 58.78 ตามด้วยคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารระดับกลาง และผู้ปฏิบัติงาน

โดยทั่วไป ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือตำแหน่งเชื่อมต่อที่สำคัญระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ และต้องดูแลภารกิจทุกเรื่องของ อบต. ตั้งแต่การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการสภาท้องถิ่น การสั่งการและกำกับดูแลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของ อบต. การจัดการกับแรงกดดันหรือปัญหาจากภาคประชาชน รวมถึงการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรงบประมาณและบุคลากร และยังคงรับมือกับการตรวจสอบและการกำกับดูแลจากหน่วยงานรัฐ ดังนั้น หากภารกิจใดมีข้อติดขัด หรือขาดระเบียบรองรับ ย่อมสร้างแรงกดดันต่อการทำงานของกลุ่มคนเหล่านี้พอสมควร ผลประเมินนี้สะท้อนว่าตำแหน่งงานปลัด อบต./ รองปลัด อบต. ต้องเผชิญกับแรงกดดันสูงตลอดเวลา การสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากรกลุ่มนี้ จึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่ควรเร่งดำเนินการ เพื่อป้องกันปัญหาสมองไหลหรือการสูญเสียขวัญกำลังใจ

ในทางกลับกัน บุคลากรท้องถิ่นในตำแหน่งผู้บริหารระดับกลาง (ผู้อำนวยการหรือเทียบเท่า) และในระดับปฏิบัติการ มองว่าการบริหารท้องถิ่นมีได้มีข้อจำกัดมากนัก ซึ่งมีผลประเมินเท่ากับร้อยละ 66.35 และ 68.52 ตามลำดับ (ระดับปานกลางค่อนข้างดี) ความแตกต่างนี้ สะท้อนได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้ อาจมีความพอใจแล้วกับสถานะที่เป็นอยู่ หรือมี “พื้นที่ปลอดภัยที่สูง (Comfort zone)” จึงมิได้ร่วมรับรู้ถึงข้อจำกัดในด้านความเป็นอิสระ และมีได้แบ่งปันความรู้สึกนี้ร่วมกับผู้บริหารระดับสูงของ อบต. ในกรณีเช่นนี้ การสร้างกลไกเพิ่มความรับผิดชอบ (Accountability mechanism) ให้เกิดขึ้นทั่วทั้งองค์กรจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้บุคลากรทุกภาคส่วนของ อบต. มีสำนึกรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของการปฏิบัติงานขององค์กรไปด้วยกัน

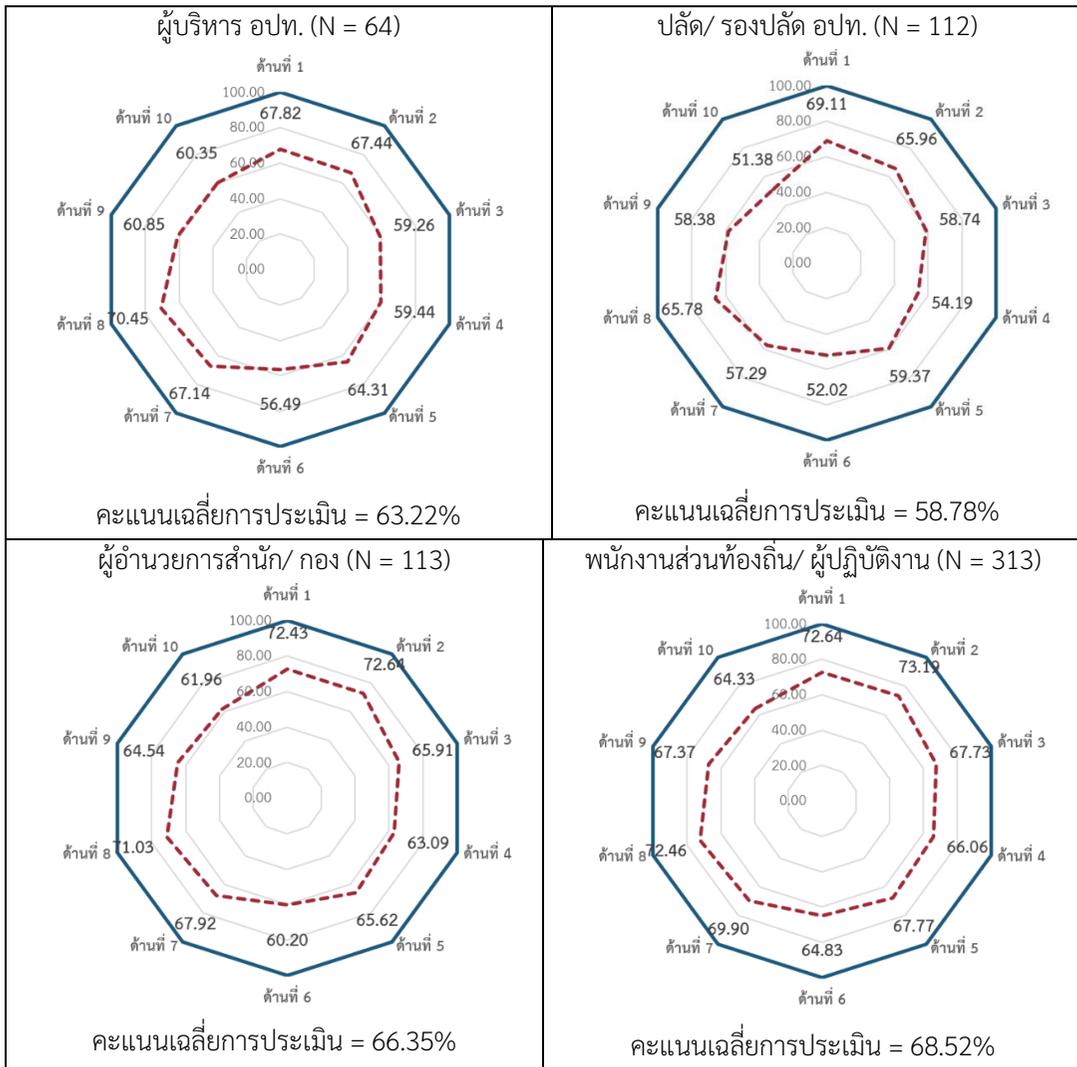


Figure 4. Results of the Assessment of Local Autonomy Categorized by Roles and Responsibilities of Local Government Officer

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ในทางกลับกัน กรณีของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ 42 คน สามารถจำแนกผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามภูมิหลังอาชีพได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 15 คน ผู้แทนส่วนราชการจำนวน 12 คน นักวิชาการจำนวน 9 คน และภาคประชาสังคม จำนวน 6 คน ผลประเมินแสดงดังแผนภาพที่ 5 ลำดับแรก ผู้บริหารท้องถิ่นที่จัดอยู่ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ประเมินว่าระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 65.64 ลำดับต่อมา เป็นผู้แทนส่วนราชการ เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ระดับปานกลางเช่นกัน หรือมีคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 63.63 ส่วนกลุ่มนักวิชาการ มีความคาดหวังต่อการทำหน้าที่ของท้องถิ่นค่อนข้างมาก แต่เห็นว่า อปท. ยังเผชิญกับข้อจำกัดที่สูง ผลการประเมินจึงเท่ากับร้อยละ 49.24 ซึ่งจัดว่าอยู่ในระดับที่ต่ำ ลำดับสุดท้าย ได้แก่ ภาคประชาสังคม ซึ่งทำงานใกล้ชิดกับ อปท. อย่าง

มากและคาดหวังสูงพอควรจาก อบท. แต่เห็นว่า อบท. ทำงานได้จำกัด จึงมีผลประเมินเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 55.14 เท่านั้น

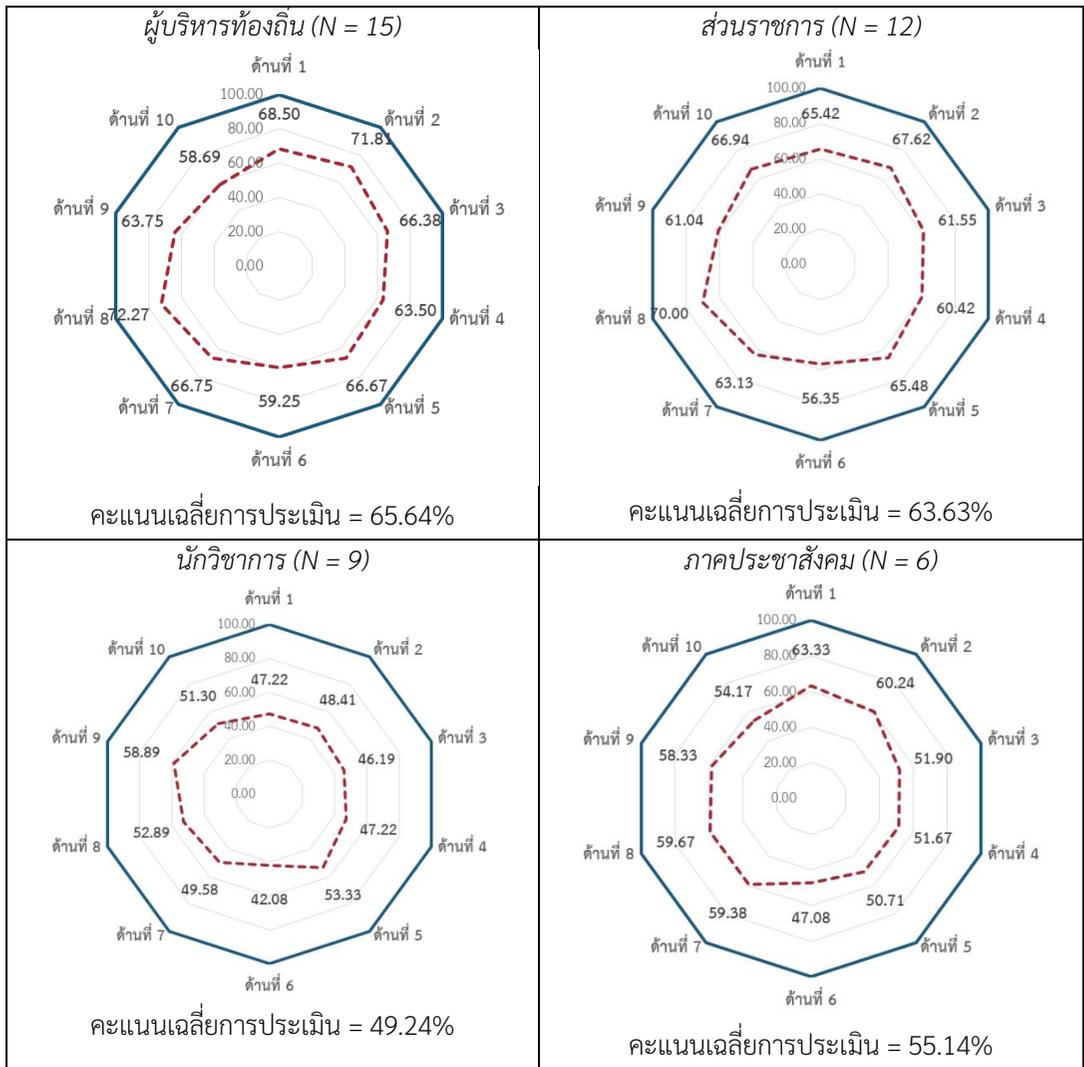


Figure 5. Results of the Assessment of Local Autonomy Categorized by Professional Backgrounds of Experts Review

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

จ. ผลการจัดอันดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นรายจังหวัด

ลำดับสุดท้าย คือการพิจารณาว่า อบท. ในแต่ละจังหวัดมีความเป็นอิสระสูงต่ำแตกต่างกันอย่างไร ผลการวิเคราะห์แสดงดังแผนภาพที่ 6 และตารางที่ 4 ซึ่งจัดเรียงคะแนนเป็นรายจังหวัด (Provincial ranking) อนึ่ง เนื่องจาก อบท. กลุ่มตัวอย่างในบางจังหวัดมีจำนวนน้อยกว่า 5 แห่ง จึงอาจทำให้ผลการประเมินขาดความคงเส้นคงวาได้ ผู้เขียนจึงนำกลุ่มจังหวัดเหล่านี้่ออกจากการจัดอันดับ จากผลการประเมินพบว่าจังหวัดที่ อบท. มีความเป็นอิสระสูงสุด 5 อันดับแรกได้แก่ ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี แพร่

ราชบุรี และอ่างทอง ซึ่งมีผลคะแนนระหว่างร้อยละ 75.50 ถึง 84.83 ซึ่งจัดว่า อปท. มีความเป็นอิสระที่สูง ในทางกลับกัน จังหวัดที่มีผลการประเมินต่ำสุด 5 อันดับ ได้แก่ เพชรบุรี พะเยา กำแพงเพชร หนองบัวลำภู และพิษณุโลก ซึ่งมีคะแนนประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นระหว่าง 49.33 ถึงร้อยละ 55.67 และจัดว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

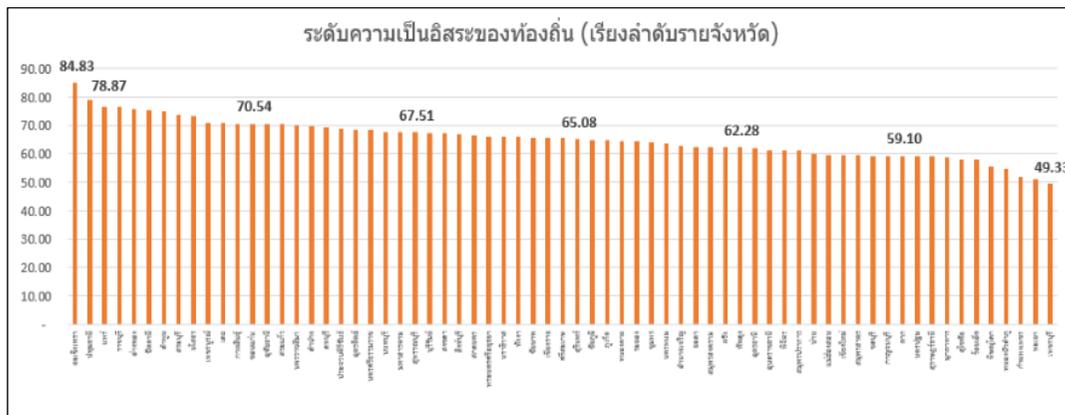


Figure 6. Results of the Assessment of Local Autonomy Ranked by Province

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่พบว่ามีแบบแผน (Pattern) ที่ชัดเจนระหว่างคุณลักษณะของจังหวัด จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่การปกครอง บริบทพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคม และระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ กับระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เช่น พื้นที่อุตสาหกรรมดังเช่นฉะเชิงเทรา (1) หรือปทุมธานี (2) บ่งชี้ว่า อปท. มีระดับความเป็นอิสระสูงลำดับต้น ๆ แต่ทางกลับกัน พื้นที่อุตสาหกรรมอื่น ๆ ดังเช่น พระนครศรีอยุธยา (29) ระยอง (39) หรือชลบุรี (55) กลับพบว่า อปท. ประเมินถึงระดับความเป็นอิสระในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ การเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ในด้านพื้นที่การปกครอง หรือการเป็นพื้นที่อยู่อาศัย/ เกษตรกรรม ก็ได้มีแบบแผนที่สัมพันธ์กับระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างชัดเจนเช่นกัน

Table 4. Top 5 Highest-Ranked Local Autonomy Levels, 5 Middle-Ranked Levels, and 5 Lowest-Ranked Levels

ที่	จังหวัด	Score	ที่	จังหวัด	Score	ที่	จังหวัด	Score
1	ฉะเชิงเทรา	84.83	33	เชียงราย	65.54	63	พิษณุโลก	55.67
2	ปทุมธานี	78.87	34	ศรีสะเกษ	65.45	64	หนองบัวลำภู	54.54
3	แพร่	76.48	35	สุรินทร์	65.08	65	กำแพงเพชร	51.69
4	ราชบุรี	76.33	36	ชัยภูมิ	64.89	66	พะเยา	51.02
5	อ่างทอง	75.50	37	ภูเก็ต	64.79	67	เพชรบุรี	49.33

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน; ผู้เขียนไม่นับรวมจังหวัดที่มีจำนวนท้องถิ่นตอบแบบประเมินจำนวนต่ำกว่า 5 แห่ง

บทสรุปที่สำคัญในประเด็นนี้ทำให้กล่าวได้ว่า บริบททางเศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ หรือประชากร ไม่มีผลโดยตรงต่อระดับความเป็นอิสระของ อปท. ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยด้านการจัดการ อาทิ ศักยภาพในการปฏิบัติงาน ผู้นำท้องถิ่น ประสิทธิภาพ และแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากร และปัจจัยด้านการเมือง การปกครอง กฎหมาย และนโยบายรัฐและตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน น่าจะส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น การจะผลักดันให้ อปท. ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระจึงควรพุ่งเป้าไปที่ปัจจัยเหล่านี้ ดังที่ผู้เขียนจะนำเสนอในเนื้อหาส่วนสุดท้ายของบทความต่อไป

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความวิจัยนี้ต้องการพัฒนาเครื่องมือชี้วัดเพื่อประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งได้พัฒนา “ปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น” และปรับปรุงคุณภาพหลายขั้นตอนเพื่อให้ได้เครื่องมือวัดที่มีความน่าเชื่อถือ และนำไปประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยใช้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (Local reviews) จำนวน 602 อปท. และจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert reviews) จำนวน 42 ราย และนำเสนอผลการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในหลายลักษณะ ในภาพรวมจะเห็นว่าผลประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ในระดับ “ปานกลาง” หรือมีค่าเฉลี่ยคะแนนเท่ากับร้อยละ 65.71 ซึ่งประเมินโดยกลุ่มบุคลากรท้องถิ่น และมีค่าคะแนนเท่ากับร้อยละ 60.05 ซึ่งประเมินโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

ส่วนผลวิเคราะห์จำแนกเป็นรายประเภท อปท. พบว่า อปท. ขนาดใหญ่ดังเช่น อบจ. มีแนวโน้มที่จะให้คะแนนประเมินระดับความเป็นอิสระสูงกว่า อปท. ขนาดเล็ก แต่กลุ่มเทศบาลมีความเห็นว่าการปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดที่มากกว่า นอกจากนี้ ผู้เขียนพบว่า ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งปลัด อปท. หรือรองปลัด อปท. และผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานกับ อปท. มาเป็นเวลานาน มีแนวโน้มที่จะประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่าปกติ เนื่องจากต้องเผชิญกับแรงกดดันเชิงสถาบันและข้อกฎหมายที่ทำให้ อปท. ไม่สามารถทำงานได้คล่องตัว และจึงเห็นว่าความเป็นอิสระของ อปท. อยู่ในระดับที่ไม่สูงนักนั่นเอง พร้อมกันนี้ ผู้เขียนพบว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นไม่มีนัยสัมพันธ์โดยตรงกับบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การพุ่งเป้าหมายในระบบการจัดการเชิงสถาบันและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงมีส่วนส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้โดยตรง

ผลวิจัยนี้ช่วยให้เกิดความเข้าใจเชิงวิชาการและประมวลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้หลายประการดังนี้

1. การส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นควรพุ่งเป้าที่การพัฒนากลไกการจัดการเชิงสถาบัน และกรอบกฎหมายของรัฐที่เกื้อหนุนต่อการทำงานของ อปท. ก่อนเป็นลำดับแรก เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบัน ความคาดหวังของ อปท. และฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีแรงกดดันสูงที่ต้องการจะให้ อปท. ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระในการดูแลประชาชน หากกรอบกฎหมาย ระเบียบ และการทำหน้าที่ของตัวแสดงกลไกภาครัฐ ยังคงกดทับความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ตามเดิม การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายใน อปท. เพียงลำพังจึงยากที่จะประสบผลสำเร็จ หากรัฐสามารถผลักดันนโยบายเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้ จะมีส่วนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ได้อย่างมีนัยสำคัญ

2. เมื่อได้พัฒนากลไกเชิงกฎหมายและการจัดการเชิงสถาบันของภาครัฐแล้ว การสร้างแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจ เพื่อให้บุคลากรท้องถิ่นทำงานเชิงรุกมากขึ้น และกล้าที่จะก้าวออกจากพื้นที่

ปลอดภัย (Comfort Zone) เป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกัน ข้อมูลจากการวิจัยนี้บ่งชี้ว่าบุคลากรของ อปท. อีกส่วนหนึ่งมีแนวโน้มที่จะทำงานแบบเฉื่อยชา ไม่รู้สึกรู้ร้อนหรือคับข้องใจใด ๆ หาก อปท. ไม่มีอิสระในการทำงานแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ (โดยเฉพาะในกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นระดับกลางและกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน) แน่นนอนว่ามุมมองที่ยอมรับและจำนนต่อพันธนาการความเป็นอิสระของ อปท. มีใช้สิ่งที่พึงประสงค์ในบริบทการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน

การสร้าง “กลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanisms)” ตั้งแต่คณะผู้บริหาร อปท. บุคลากรฝ่ายประจำ ไปจนถึงระดับปฏิบัติการ จะต้องใส่ใจทำงานที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเต็มที่ และหากพบว่าไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของ อปท. ทั้งในเชิงความคล่องตัว ประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผลของการดำเนินการ ก็จะต้องพยายามเสาะหามาตรการใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นในการตอบสนองต่อประชาชน กลไกเช่นนี้เป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นไทยในวงกว้างต่อไป

3. ในอนาคต การศึกษาติดตามสถานะและความก้าวหน้าของความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เกิดความเข้าใจทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับการผลักดันนโยบายเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Evidence-based Policy) ในระยะยาว การวิจัยเพื่อพัฒนาปรับปรุงหรือต่อยอดปรอทชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเที่ยงตรงในการวัดประเมินมากขึ้น การศึกษาเพื่อทำซ้ำ (Replication) หรือการวิจัยเชิงเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่หรือภูมิภาค (Comparative Studies) เพื่อให้เกิดการระดมองค์ความรู้ในด้านนี้เชิงลึกก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน

ความเข้าใจที่ลุ่มลึกในเรื่องนี้จึงเป็นฐานสำคัญสำหรับการปรับสมดุลระหว่างบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่หนุนเสริมและให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานระหว่างกันเป็นอย่างดีต่อไปในอนาคต ผู้เขียนหวังว่าการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญเพื่อให้เกิดการถกเถียงกันในทางวิชาการ ก่อให้เกิดผลการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ต่อไปในอนาคต และมีส่วนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในเรื่องนี้ได้ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

This Article is a part of the research: Stimulating Local Government Roles in Community Health Promotion through Local Autonomy Barometer, funded by The Thai Health Promotion Foundation.

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชนผ่านปรอทชี้วัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

References (เอกสารอ้างอิง)

- Bahl, R. (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies. [unpublished manuscript]
- Bunthuang, A. (2020). *Local Autonomy Problems: A Study of Local Government Auditing by the State Audit Office of the Kingdom of Thailand*. Thesis for Master degree of Law, Thammasat University. (in Thai)

- Cartwright, N. & Stegenga, J. (2011). A Theory of Evidence for Evidence-based Policy. *Proceedings of the British Academy*, 171, 291 - 322.
- Charoenmuang, T. (2008). *Theories and Concepts: Local Governance and Local Administration*. Bangkok: Kob Fire Knowledge Publishing Project. (in Thai)
- Committee of Local Governance Reform. (2015). *Report on Guidelines for Decentralization and Local Governance Reform*. Bangkok: National Reform Commission. (in Thai)
- Council of Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government*. (No. 122). Retrieved from <https://rm.coe.int/168007a088>. Consulted in 2022.
- 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, 443 - 490.
- Krueathep, W. et al. (2008). *Final Research Report: Fifteen Years of Thai Decentralization*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary, The Prime Minister's Office. (in Thai)
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990 - 2014). *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321 - 357.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. and Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Lertpaithoon, S. (2004). *Local Governance Law*. Bangkok: Office of the Cabinet and Royal Gazette. (in Thai)
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2019). *Annual Report 2019, Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary, The Prime Minister's Office. (in Thai)
- Pitayarangsarit, S., Tosanguan, J., & Sumalee, H. (2010). *Final Research Report: Role of Local Government Organizations in Promoting Health and Policy Recommendations on Power Distribution in Health Promotion*. Nonthaburi: Health Systems Research Institute. (in Thai)
- Ruechupan, S. (2002). *Problems of Local Government Organization Revenues: What are the Problems and How to Solve Them?*. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Shah, A. (2006). *Local Government in Developing Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Sunanta, S. (2018). Local Government Organizations and their Role in Community Health Promotion. *Public Health Policy & Laws Journal*, 4(1), 98 - 107. (in Thai)
- Suwannamala, C. (1998). *Reforming the Thai Fiscal System: Decentralization to Regional and Local Levels*. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)

- Thammasat University Research and Consultancy Institute. (2009). *Final Research Report: Monitoring Study on the Progress of Power Distribution in Thailand*. Bangkok: Department of Local Administration. (in Thai)
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (2008). Comparing Local Government Autonomy Across States. *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, 101*, 377 - 383.
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (2010). *Comparing Local Government Autonomy Across States*. In *The Property Tax and Local Autonomy*. Cambridge, Massachusetts: The Lincoln Institute.
- Yusoff, R. & Janor, R. M. (2014). Generation of an Interval Metric Scale to Measure Attitude. *SAGE Open, 4*(1).