

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย

วีระศักดิ์ เครือเทพ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย โดยเทคนิควิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) และใช้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 602 แห่ง เนื่องจากการศึกษาวิจัยด้านนี้ยังมีจำนวนไม่มากนัก ผู้เขียนใช้เทคนิคเชิงผสม (mixed methods) ในการพัฒนากรอบวิเคราะห์ด้วยวิธีเชิงคุณภาพ และวิเคราะห์ผลการศึกษาด้วยวิธีเชิงปริมาณ ผลวิเคราะห์พบว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อยู่ในระดับปานกลาง การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณบ่งชี้ว่าปัจจัยด้านการจัดการ เช่น ประสิทธิภาพการทำงาน ทักษะการทำงานเชิงรุก และการเป็นศูนย์กลางเครือข่ายความร่วมมือ มีอิทธิพลสำคัญต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในขณะที่ปัจจัยด้านบริบทแวดล้อมและปัจจัยเชิงสถาบันมิได้มีผลโดยตรง ดังนั้นรัฐและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถส่งเสริมความเป็นอิสระของ อปท. โดยใช้มาตรการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการ และใช้ข้อมูลการศึกษาดังกล่าวเพื่อติดตามความก้าวหน้าเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยได้ในระยะยาว

คำสำคัญ: ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น ปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย <Email: weerasak.k@chula.ac.th>

Factors Determining Thai Local Government Autonomy

Weerasak Krueathep²

ABSTRACT

This paper examines factors determining local government autonomy in Thailand by adopting Multiple Regression Analysis (MRA). This research is somewhat limited from Thai local governments' experience. Mixed methodologies are applied in developing analytical frameworks based on qualitative techniques and statistically analyzed by quantitative approaches. Data is derived from 602 sampled local governments. Findings show that Thai local autonomy is at a moderate level. Besides, management factors; for example, working experiences, proactive attitudes, and local government networks, are key determinants of local autonomy. By contrast, institutional and contextual factors do not have statistical relationships with local autonomy. For this reason, local autonomy can be promoted through the enhancement of management capabilities and local networking. This research can be employed as a basis for the monitoring of Thai local autonomy in the long run.

Keywords: Local Government Autonomy, Local Administration, Obstacles of Local Government Operations

² Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University <Email: weerasak.k@chula.ac.th>

บทนำ

ประเทศไทยได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยุคใหม่มาตั้งแต่ปี 2540 โดยมีการตรารัฐธรรมนูญเพื่อวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นและมีบทบัญญัติที่รับรองหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 จนถึง 2560 อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถูกจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานหรือการจัดบริการสาธารณะพอสมควร ทำให้ อปท. ไม่สามารถทำงานได้เป็นอิสระและ/หรือตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างคล่องตัว (National Decentralization Committee, 2019; Local Government Taskforce, National Reform Council, 2017)

คำถามหลักสำหรับการวิจัยเรื่องนี้คือ มีปัจจัยใดเป็นอุปสรรค หรือมีปัจจัยใดหนุนเสริมต่อความเป็นอิสระของ อปท. ซึ่งวรรณกรรมวิชาการของไทยยังมิได้ศึกษาประเด็นดังกล่าวไว้อย่างเป็นระบบเท่าใดนัก บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ความเป็นอิสระของ อปท. จากบริบทการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน โดยใช้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. ซึ่งสุ่มแบบเป็นสัดส่วน (Quota sampling) จำนวน 602 ราย เพื่ออธิบายว่าปัจจัยใดหนุนเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมความเป็นอิสระของ อปท. โดยใช้กรอบวิเคราะห์เชิงสถาบันและแนวคิดการบริหารงานท้องถิ่น และใช้เทคนิควิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) พร้อมกับการประมวลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญตามลำดับ

เนื้อหาของบทความเริ่มจากบทนำและวัตถุประสงค์การศึกษา ตามด้วยการทบทวนวรรณกรรม ต่อจากนั้น ผู้เขียนนำเสนอวิธีดำเนินการวิจัย ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่าง ตัวแบบสถิติวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณที่ใช้ในการวิจัย เนื้อหาส่วนต่อมาเป็นผลวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น และเนื้อหาส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปและอภิปรายผลการศึกษา พร้อมข้อเสนอแนะตามลำดับ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความหมายและประเมินความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local Autonomy มีความหมายหลายประการ อาทิ Shah (2006) กล่าวว่า ความเป็นอิสระของ อบต. คือ สภาวะที่ อบต. มีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจเพื่อการดำเนินงานต่าง ๆ โดยไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่และกรอบกฎหมาย และ อบต. ต้องปลอดจากการควบคุมจากรัฐจนเกินความจำเป็น ส่วน Wolman et al. (2010) เห็นว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นหมายถึงระบบบริหารที่สนับสนุนให้ อบต. มีบทบาทหลักในทางเศรษฐกิจและสังคม มีดุลพินิจในการกำหนดนโยบายว่าควรดำเนินการเรื่องใด และมีศักยภาพที่จะดำเนินการกิจนั้น ๆ ทั้งนี้ อบต. จะต้องไม่ถูกจำกัดขอบเขตการดำเนินงานโดยหน่วยงานอื่น

กฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปเพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ.1985 (European Charter of Local Self-Government) มองว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ การรับรองอำนาจของ อบต. ที่เพียงพอสำหรับการดำเนินการกิจและให้ อบต. สามารถเลือกวิธีปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้ทำงานได้คล่องและมีทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างเพียงพอ โดยที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Council of Europe, 1985) และ Keuffer (2016) เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง ความสามารถของท้องถิ่นในการตัดสินใจเรื่องบริการสาธารณะ โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งจะมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ความเป็นอิสระทางกฎหมาย การมีดุลพินิจตัดสินใจ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ความเป็นอิสระทางการเงินและการจัดตั้งองค์กรไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ และการเข้าถึงการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับชาติ

จากคำนิยามข้างต้น ผู้เขียนสรุปว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ การให้ความสำคัญกับอำนาจตัดสินใจของประชาชน ผ่านระบบการปกครองท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมาย ระบบบริหารจัดการ และกลไกเชิงสถาบันที่สนับสนุนให้ อบต. สามารถทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยที่รัฐให้การสนับสนุนและกำกับดูแล อบต. เท่าที่จำเป็น

กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 กล่าวว่า อบต. มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281, 282 และ 283 มีเนื้อหาสรุปว่า

รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน การกำกับดูแล อบท. ต้องทำเท่าที่จำเป็น และ อบท. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ระบุว่า อบท. มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องให้อิสระแก่ อบท. ในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และการเงิน และการคลัง และรัฐต้องกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศในภาพรวม

นอกจากนี้ กฎหมาย อบท. ประเภทต่าง ๆ ยังให้การรับรองสถานะความเป็น องค์กรณิตบุคคลของ อบท. มีโครงสร้างการเมืองการปกครองและระบบบริหาร จัดการ และได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของ อบท. ไว้พอสมควร และยังมีกฎหมายแม่บทหลายฉบับ อาทิ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ได้ให้การส่งเสริมและรับรอง บทบาทหน้าที่และความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของ อบท. ไว้หลายประการ

แต่กระนั้น ข้อเท็จจริงในช่วงที่ผ่านมาสะท้อนว่า อบท. ไม่สามารถปฏิบัติงาน ได้เป็นอิสระเท่าที่ควร ดังเช่น รายงานสรุปผลการหารือระหว่างคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 25 พฤศจิกายน 2562 และคณะกรรมการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา วันที่ 22 ธันวาคม 2562 สรุปปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ (1) การให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นไม่สามารถทำได้โดยอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้ กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวง มหาดไทย (2) การใช้จ่ายเงินของ อบท. จะต้องมิระเบียบการเงินกำหนดไว้ แต่ทว่า กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถออกระเบียบให้ครอบคลุมได้ทุกเรื่อง ทำให้ อบท. ขาดความเป็นอิสระในการเบิกจ่าย และ (3) การตรวจสอบการทำงานมีความเข้มงวด เกินไป ส่งผลให้ อบท. ไม่สามารถทำงานได้โดยอิสระ และไม่กล้าที่จะดำเนินโครงการใด ๆ ที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน (National Decentralization Committee, 2019)

ในหลายกรณี พบว่า อบท. ไม่สามารถดูแลประชาชนได้เต็มที่เนื่องจากเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่รัฐ เขตป่าไม้ หรือเขตอุทยานแห่งชาติ บ่อยครั้งมีการตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อบท. ไว้อย่างจำกัดโดยหน่วยงานกำกับดูแล หรือหน่วยตรวจสอบ อบท. จึงส่งผลให้ อบท. ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เป็นอิสระเท่าที่ควร (Research and Consultancy Institute of Thammasat University, 2009; Krueathep, 2014; Bunthung, 2020)

ทั้งนี้ การวิจัยในต่างประเทศ พบว่าปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีหลายประการ ดังเช่น Wolman et al. (2010) พบว่าปัจจัยคือทรัพยากรด้านการเงินการคลัง (Fiscal Autonomy) ส่วน Harold et al. (2008) พบว่า อบท. ที่มีอิสระจะต้องริเริ่มนโยบายได้เองโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ และมีองค์ประกอบใน 3 ประเด็นที่สำคัญได้แก่ (1) โครงสร้างเชิงสถาบัน หน้าที่รับผิดชอบ และขอบเขตทางกฎหมายที่รัฐกำหนดให้แก่ท้องถิ่น (2) การมีดุลยพินิจของ อบท. ในการหารายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ และความสามารถในการกอบกู้หนี้ และ (3) การใช้จ่ายของ อบท. ที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขจากรัฐส่วนกลาง (No string attached) และสำหรับงานวิจัยของ Ladner, Keuffer, & Baldersheim (2016) และ Ladner et al. (2019) พบว่าปัจจัยที่สำคัญต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ปัจจัยด้านทรัพยากรทางการเงินการคลัง (Fiscal Resources) และการใช้อำนาจดุลยพินิจโดยอิสระของ อบท. ในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ

จากช่องว่างทางวิชาการของไทยที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ไว้อย่างเป็นระบบ โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบกับการวิเคราะห์ทางสถิติ ผู้เขียนจึงเห็นว่าการวิจัยเชิงลึกเพื่อให้เข้าใจถึงปัจจัยที่หนุนเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่ง และจึงเป็นวัตถุประสงค์หลักของการวิจัยครั้งนี้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ดำเนินการหลายขั้นตอนและใช้เทคนิคเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพประกอบกัน ขั้นตอนแรกเป็นการทบทวนเนื้อหาและวรรณกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับความหมายของความเป็นอิสระของท้องถิ่น สัมภาษณ์และจัดประชุมร่วมกับผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. และผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้แทนส่วนราชการที่กำกับดูแล อบท. ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นวิธีเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพสำหรับใช้ในการประเมินสถานการณ์และการพัฒนากรอบการวิจัย และเป็นแนวทางที่ใช้ใน

การศึกษาของ Ladner, Keuffer, & Baldersheim (2016) Ladner et al. (2019) และ Breton, Lucas, & Taylor (2022) ก่อนหน้านี้

ต่อจากนั้น ผู้เขียนได้พัฒนาเครื่องมือประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยใช้ตัวแบบจากงานวิจัยของ Ladner, Keuffer, & Baldersheim (2016) และ Ladner et al. (2019) และปรับปรุงให้เหมาะกับบริบทการปกครองท้องถิ่นของไทย ทำให้ได้เครื่องมือชี้วัดที่ประกอบไปด้วยข้อคำถามจำนวน 120 ข้อ ในเบื้องต้นมีเนื้อหาครอบคลุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ที่กว้างขวาง และกำหนดให้ผู้บริหารและบุคลากรท้องถิ่นเป็นผู้ประเมิน (Rating) โดยมีคะแนนระหว่าง 1 ถึง 10 คะแนน (10-point scale) คะแนนที่สูงสะท้อนว่า อบต. สามารถดำเนินการได้โดยอิสระในทางกลับกัน คะแนนที่ต่ำหมายความว่า อบต. มีข้อจำกัดในการดำเนินงานหรือไม่สามารถดำเนินการกิจได้อย่างอิสระนัก

ขั้นตอนต่อมาเป็นการปรับปรุงคุณภาพของเครื่องมือวัด ซึ่งผู้เขียนดำเนินการหลายส่วน ลำดับแรกคือการตรวจคุณภาพเนื้อหาโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่นและสาขาที่เกี่ยวข้องจำนวน 17 ท่าน (ตรวจ Content validity) และดำเนินการปรับปรุงเครื่องมือวัดตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิโดยการทบทวนข้อคำถามที่มีความหมายไม่ชัดเจนหรือซ้ำซ้อน และลดเหลือจำนวน 70 ข้อ จากนั้นจึงดำเนินการทดสอบเก็บข้อมูล (Pilot test) จาก อบต. จำนวน 247 แห่ง ในจังหวัดระยอง และลำปาง เพื่อประเมินความเที่ยง (Reliability test) และพบว่าค่า Cronbach's Alpha อยู่ในระดับสูง (มีค่ามากกว่า 0.7) ขั้นตอนสุดท้าย ผู้เขียนได้ปรับลดข้อคำถามที่กำกวมออก และได้ข้อคำถามชุดสุดท้ายที่นำไปใช้จริงจำนวน 60 ข้อ

เครื่องมือวัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นจำนวน 60 ข้อ มีเนื้อหาครอบคลุม 10 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ 2) ด้านการเมืองและการกำกับดูแลจากรัฐ 3) ด้านกฎหมาย 4) ด้านการจัดบริการสาธารณะ 5) ด้านการสร้างเสริมสุขภาวะชุมชน 6) ด้านการคลังและงบประมาณ 7) ด้านบริหารทรัพยากรบุคคลและการจัดการองค์การ 8) ด้านการควบคุมผลสำเร็จของงาน 9) ด้านการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วม 10) ด้านการเข้าถึงนโยบายรัฐเพื่อส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น³

³ รายละเอียดข้อคำถามทั้ง 60 ข้อ อ่านเพิ่มเติมได้ที่ https://www.researchgate.net/publication/366028750_CU-LAB_Local_Autonomy_Barometer

ต่อมาเป็นการจัดเก็บข้อมูลจริงจากกลุ่มประชากรเป้าหมาย ได้แก่ อบท. จำนวน 7,848 แห่ง (ไม่รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ซึ่งผู้เขียนดำเนินการคัดเลือกใน 2 ลักษณะ กลุ่มแรกเป็น อบท. ขนาดใหญ่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ได้กำหนดให้ทุกแห่งรวมอยู่ในกรอบการสำรวจ และสำหรับ อบท. ขนาดเล็ก จะใช้วิธีสุ่มแบบสัดส่วน (Quota sampling) จากเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และทำให้กรอบการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง (Sampling frame) มีจำนวน 3,116 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 39.70 ของประชากร อบท.

ขั้นตอนต่อมา ผู้เขียนส่งแบบประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นทางไปรษณีย์ให้แก่ อบท. ที่ได้สุ่มขึ้น (Mail survey) และเมื่อครบกำหนดได้รับแบบประเมิน 602 ชุด หรือคิดเป็นอัตราตอบกลับ (Response rate) ร้อยละ 19.32 และคิดเป็นร้อยละ 7.7 ของจำนวน อบท. ทั้งหมด แต่ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่าง อบท. มีความเป็นตัวแทนที่ดี (Representation) กล่าวคือ เมื่อพิจารณาขนาดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกลุ่มตัวอย่าง พบว่ามีค่าเฉลี่ยที่ไม่แตกต่างกับประชากร อบท. ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 (ทดสอบโดย ANOVA Test และพบว่ามีค่า $p > .05$)

ข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) มีจำนวน 602 แห่ง แสดงดังตาราง 1 ในจำนวนนี้เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 30 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 39.5 ของประชากร กลุ่มตัวอย่าง อบจ. มีรายได้รวมในปี 2564 เท่ากับ 988.82 ล้านบาทโดยเฉลี่ย ส่วนกลุ่มเทศบาลนคร (ทน.) มีจำนวน 13 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 43.4 ของประชากร มีรายได้รวมเฉลี่ย 1,001.36 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2564 ต่อมากลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมือง (ทม.) และเทศบาลตำบล (ทต.) มีจำนวน 83 และ 146 แห่ง ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 42.6 และ 6.5 ของประชากร ทม. มีรายได้เฉลี่ยในปีงบประมาณ 2564 เท่ากับ 332.44 ล้านบาท ส่วนกลุ่ม ทต. มีรายได้เฉลี่ย 68.27 ล้านบาท ลำดับสุดท้าย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มตัวอย่างมี 330 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 6.2 ของประชากร กลุ่มตัวอย่าง อบต. มีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 50.04 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2564

ตาราง 1 ขอบเขตการสุ่มตัวอย่างเพื่อวิเคราะห์ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ประเภท ท้องถิ่น	ประชากร (แห่ง)	กรอบ การสุ่ม ตัวอย่าง (Sampling frame)	แบบ ประเมิน ตอบกลับ (แห่ง)	สัดส่วน ร้อยละต่อ ประชากร ทั้งหมด	ค่าเฉลี่ย รายได้ ของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง (ล้านบาท)
อบจ.	76	76	30	39.5%	988.82 (S.D. = 882.33)
ทน.	30	30	13	43.3%	1,001.36 (S.D. = 359.66)
ทม.	195	195	83	42.6%	332.44 (S.D. = 200.45)
ทต.	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: ประมวลโดยผู้เขียน

หมายเหตุ: การทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง อบท. และประชากรโดย ANOVA test พบว่าทุกประเภทของการวิเคราะห์มีค่า $p > .05$

กลุ่มตัวอย่าง อบท. 602 แห่ง มาจาก 75 จังหวัดทั่วประเทศ (ยกเว้นจังหวัด นครนายก เนื่องจากไม่ได้รับข้อมูลตอบกลับ) เป็น อบท. ในภาคเหนือ 153 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 25.4 ภาคกลางจำนวน 161 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 26.7 ภาคตะวันออก เชียงเหนือ 209 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 34.7 และภาคใต้ 79 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 13.1 ดังตาราง 2 กลุ่ม อบจ. มีพื้นที่เฉลี่ย 6,897.74 ตารางกิโลเมตร ทน. และ ทม. มีพื้นที่เฉลี่ย 56.08 และ 41.14 ตารางกิโลเมตร ตามลำดับ ทต. และ อบต. มีพื้นที่เฉลี่ย 34.33 และ 82.99 ตารางกิโลเมตร

ตาราง 2 คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท อปท.	จำนวน (แห่ง)	ภูมิภาค				พื้นที่ (ตร.กม.)
		เหนือ	กลาง	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	
อบจ.	30	7	10	8	5	6,897.74
ทน.	13	2	6	2	3	56.08
ทม.	83	15	33	19	16	41.14
ทต.	146	38	42	46	20	34.33
อบต.	330	91	70	134	35	82.99
รวม	602	153	161	209	79	-
	(100.0%)	(25.4%)	(26.7%)	(34.7%)	(13.1%)	

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ผู้ตอบแบบประเมินทั้ง 602 แห่ง มีประสบการณ์การทำงานกับ อปท. เป็นเวลา 15 ปีโดยเฉลี่ย ดังตาราง 3 กลุ่มเทศบาลนครมีอายุงานเฉลี่ยสูงสุด หรือ 23.2 ปี ผู้ตอบแบบประเมินส่วนใหญ่อยู่ในระดับปฏิบัติการจำนวน 313 ราย คิดเป็น ร้อยละ 52.0 ผู้ตอบแบบประเมินฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายก อปท. หรือรองนายก อปท. มีจำนวน 64 ราย คิดเป็นร้อยละ 10.6 ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งปลัดหรือรองปลัด อปท. มีจำนวน 112 ราย คิดเป็นร้อยละ 18.6 และผู้บริหารระดับกลาง อาทิ ผู้อำนวยการ สำนัก/กองมี 113 ราย คิดเป็นร้อยละ 18.8

ตาราง 3 คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามลักษณะงาน

ประเภท อปท.	จำนวน ตัวอย่าง (แห่ง)	ลักษณะงานของผู้ตอบแบบประเมิน				ประสบการณ์ การทำงาน กับ อปท. (ปี)
		นายก/ รองนายก อปท.	ปลัด/ รองปลัด	ผู้อำนวยการ สำนัก/กอง หรือ เทียบเท่า	ข้าราชการ/ ฝ่ายปฏิบัติ	
อบจ.	30	8	4	8	10	18.2
ทน.	13	1	3	3	6	23.2
ทม.	83	4	13	20	46	16.7
ทต.	146	16	31	33	66	15.5
อบต.	330	35	61	49	185	13.8
รวม	602	64	112	113	313	15.0
	(100.0%)	(10.6%)	(18.6%)	(18.8%)	(52.0%)	

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ตัวแบบสถิติวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ผู้เขียนเลือกใช้เทคนิควิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple regression analysis: MRA) เพื่ออธิบายว่าปัจจัยใดส่งผลต่อระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เนื่องจากเป็นวิธีวิเคราะห์ที่ช่วยลดปัญหาความสัมพันธ์ลวง (Spurious Relationship) จากตัวแปรแทรกซ้อน ตัวแบบวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบเส้นตรง เป็นดังนี้

LA Score = $\alpha + \beta_1$ ตัวแปรเชิงสถาบัน + β_2 ตัวแปรด้านการจัดการ + β_3 ตัวแปรด้านบริบทแวดล้อม + e ... (1)

โดยที่ LA Score (Local Autonomy Score) คือ ผลคะแนนรวมการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นเต็ม 600 คะแนน ได้มาจากตัวชี้วัด 60 ข้อ ๆ ละ 10 คะแนน

ตัวแปรเชิงสถาบัน ได้แก่ ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนคณะผู้บริหาร จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวนบุคลากรปฏิบัติงานเต็มเวลา (FTE) และรายได้รวมของท้องถิ่น (ปี 2564)

ตัวแปรด้านการจัดการ ได้แก่ ลักษณะหน้าที่/ตำแหน่งงานของผู้ตอบแบบประเมิน ประสิทธิภาพการทำงานกับ อบท. (ปี) ทักษะการบริหารงานเชิงรุก (Proactive) และการเป็นศูนย์กลางเครือข่ายความร่วมมือ

ตัวแปรด้านบริบทแวดล้อม ได้แก่ ภูมิภาค และขนาดพื้นที่ปกครอง

e หรือ Error terms ซึ่งหมายถึงค่าความแปรปรวนทางสถิติ

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยเชิงสถาบัน ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ และปัจจัยด้านบริบทแวดล้อม (Ladner, Keuffer, & Baldersheim, 2016; Ladner et al., 2019; Wolman et al., 2010; Harold et al., 2008) ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงนำตัวแปรคุณลักษณะเชิงสถาบันมาประกอบการวิเคราะห์ อาทิ ประเภทของ อบท. จำนวนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น บุคลากรท้องถิ่น และรายได้รวมของ อบท. กลุ่มที่สองเป็นปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ซึ่งประกอบไปด้วยตำแหน่งงานของผู้ตอบแบบประเมิน ประสิทธิภาพการทำงานกับท้องถิ่น การมีทัศนคติเชิงรุกในการทำงานกับท้องถิ่น และการเป็นศูนย์กลางเครือข่ายความร่วมมือ อาทิ เครือข่ายสุขภาพ เครือข่ายภัยพิบัติ หรือเครือข่ายดูแลกลุ่มผู้เปราะบาง และกลุ่มสุดท้ายเป็นปัจจัยด้านบริบทแวดล้อม อาทิ ขนาดพื้นที่การปกครอง (ตารางกิโลเมตร) และภูมิภาคที่ตั้งของ อบท.

ข้อมูลสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ของตัวแปรต่าง ๆ แสดงดังตาราง 4 ซึ่งจำแนกเป็นตัวแปรตาม (Dependent) และตัวแปรอิสระ (Independent) ในส่วนของตัวแปรตาม หรือความเป็นอิสระของท้องถิ่น (LA Score) ได้มาจากแบบประเมินความเป็นอิสระจำนวน 60 ข้อ ๆ ละ 10 คะแนน รวม 600 คะแนนเต็ม คะแนนเฉลี่ยตัวแปรตามเท่ากับ 392.92 คะแนน มีคะแนนต่ำสุด 104.00 และสูงสุด 583.00 คะแนน ทั้งนี้ผู้เขียนพบว่าการกระจายตัวของตัวแปรตามมีการแจกแจงแบบปกติ (Normal distribution) ข้อมูลที่ตกหล่นทำให้ตัวอย่างลดเหลือ 452 ราย

ตาราง 4 สถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรที่ใช้วิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ

ตัวแปร	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Dev.
ตัวแปรตาม (Dependent variable)					
ความเป็นอิสระของท้องถิ่น	588	104.00	583.00	392.92	93.14
ตัวแปรอิสระ (Independent variables)					
ปัจจัยเชิงสถาบัน					
ประเภทท้องถิ่น	602	อบจ. = 30 (5.0%); เทศบาลนคร = 13 (2.2%); เทศบาลเมือง = 83 (13.8%); เทศบาลตำบล = 146 (24.3%); อบต. = 330 (54.8%)			
จำนวนผู้บริหาร	496	1	21	4.94	1.82
จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น	493	5	47	14.29	6.43
จำนวนบุคลากร	462	14	2,679	180.99	294.27
รายได้รวม (บาท)	602	13,603,287.69	3,800,080,000.00	163,109,984.28	331,446,922.32

ตาราง 4 (ต่อ)

ตัวแปร	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Dev.
ปัจจัยด้านการจัดการ					
ตำแหน่งงาน	602		ผู้บริหาร อปท. = 64 (10.6%); ปลัด/รองปลัด อปท. = 112 (18.6%); ผู้บริหารระดับกลาง = 113 (18.8%); ผู้ปฏิบัติงาน = 313 (52.0%);		
ประสบการณ์ ทำงาน (ปี)	602	.00	36.00	15.04	9.07
ทัศนคติ การทำงาน เชิงรุก	602	ทัศนคติเชิงรุก = 323 (53.7%); ทัศนคติเชิงรับ = 279 (46.3%)			
ศูนย์กลาง เครือข่าย	602	แม่ข่ายเครือข่ายความร่วมมือ = 32 (5.3%); ไม่เป็นแม่ข่ายความร่วมมือ = 570 (94.7%)			
ปัจจัยด้านบริบทแวดล้อม					
ภูมิภาค	602	เหนือ = 153 (25.4%); กลาง = 161 (26.7%); ตะวันออกเฉียงเหนือ = 209 (34.7%); ใต้ = 79 (13.1%)			
พื้นที่ การปกครอง (ตร.กม.)	494	.60	25,494.00	475.08	2,057.79

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

เทคนิควิเคราะห์สถิติที่ใช้ประกอบไปด้วยเทคนิคกำลังสองน้อยที่สุด หรือ Ordinary Least Square (OLS) (ตัวแบบ OLS_1) แต่ทั้งนี้ ตัวแปรอิสระมีการกระจายตัวแบบไม่ปกติ (Non-normal distribution) และการวัดค่า Breusch-Pagan Test พบว่ามีค่า Chi-square เท่ากับ 6.47 และมี $p < .0110$ ซึ่งสะท้อนปัญหา Heteroskedasticity อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้น ผู้เขียนจึงใช้ Robust OLS เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในตัวแบบ OLS_2 นอกจากนี้ ข้อมูลตัวแปรตามมีการจำกัดค่าสูงสุดและต่ำสุด (Censored) โดยมีคะแนนประเมินความเป็นอิสระอยู่ระหว่าง 104 ถึง 583 คะแนน ผู้เขียนจึงเลือกใช้เทคนิค Tobit (Censored) Regression ซึ่งมีความเหมาะสมกับลักษณะของตัวแปรตามดังกล่าวประกอบการวิเคราะห์เพิ่มขึ้นอีกประการ

ผลการวิจัย

ผลวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแสดงดังตาราง 5 ซึ่งเห็นได้ว่าตัวแบบสถิติทั้งสามมีความสามารถในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ดีระดับปานกลาง แต่มีนัยสำคัญทางสถิติ ($F\text{-stat} = 8.000 - 8.910, p < .01$) ตัวแบบ OLS_1 และ OLS_2 มีค่า Adjusted R-Square เท่ากับ .146 ส่วนตัวแบบ Tobit regression ให้ผลวิเคราะห์ที่คงเส้นคงวาเมื่อเทียบกับตัวแบบ OLS_1 และ OLS_2 มีความสามารถในการอธิบายค่าความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ดีปานกลางเช่นกัน และมีนัยสำคัญทางสถิติ (LR Chi-square เท่ากับ 82.44, $p < .01$) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าผลวิเคราะห์ทางสถิตินี้มีความคงเส้นคงวาลง เนื่องจากการใช้ตัวแบบต่าง ๆ ให้บทสรุปที่ไม่แตกต่างกันนัก

ผลวิเคราะห์ทางสถิติให้ข้อมูลที่น่าสนใจดังนี้ ประการแรก ผู้เขียนพบว่าปัจจัยเชิงสถาบันและปัจจัยบริบทแวดล้อมไม่มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ส่วนตัวแปรด้านการจัดการพบว่ามีความสัมพันธ์กับความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยตรง ไม่ว่าจะวิเคราะห์โดยตัวแบบ OLS ตัวแบบ Robust OLS หรือตัวแบบ Tobit Regression จะได้คำตอบในทิศทางเดียวกัน

ประการต่อมา ผู้เขียนพบว่าลักษณะงานของผู้ตอบแบบประเมินส่งผลต่อมุมมองที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งปลัด/รองปลัด อบท. มองเห็นถึงข้อจำกัดของความเป็นอิสระของท้องถิ่นมากกว่าตำแหน่งงานอื่น ๆ จึงมีแนวโน้มที่จะประเมินว่าระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นค่อนข้างมีจำกัด ในขณะที่บุคลากรระดับปฏิบัติการมองเห็นถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของ อบท. ที่ค่อนข้างดีกว่ากลุ่มงานอื่น ๆ

ตาราง 5 ผลวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยตัวแบบ Ordinary Least Square และ Tobit Regression

ตัวแปร	OLS ₁	Robust OLS ₂	Tobit
<u>ปัจจัยเชิงสถาบัน</u>			
ประเภทท้องถิ่น (Dummy)	-4.3851 (6.4903)	-4.3851 (7.1425)	-4.3851 (6.4037)
จำนวนผู้บริหารท้องถิ่น	1.4836 (2.8261)	1.4836 (2.6975)	1.4836 (2.7883)
จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น	-.4502 (1.1091)	-.4502 (1.4500)	-.4502 (1.0943)
จำนวนบุคลากรท้องถิ่น	.03799 (.0309)	.03799 (.0290)	.0380 (.0305)
รายได้รวมท้องถิ่น (บาท)	-2.69e-08 (3.27e-08)	-2.69e-08 (2.99e-08)	-2.69e-08 (3.23e-08)
<u>ปัจจัยด้านการจัดการ</u>			
ลักษณะงาน (Dummy)	6.7951 (3.8152)*	6.7951 (3.7581)*	6.7951 (3.7643)*
ประสบการณ์ทำงาน (ปี)	-.9393 (.4826)*	-.9393 (.4759)**	-.9393 (.4762)**
ทัศนคติเชิงรุก (Dummy)	-53.0980 (8.2630)***	-53.0980 (8.1982)***	-53.0980 (8.1525)***
การเป็นศูนย์กลางเครือข่าย (Dummy)	65.8830 (16.4122)***	65.8830 (13.9738)***	65.8830 (16.1929)***
<u>ปัจจัยด้านบริบทแวดล้อม</u>			
ภูมิภาค (Dummy)	6.2120 (3.9121)	6.2120 (3.8932)	6.2120 (3.8598)*
พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.)	.0028 (.0028)	.0028 (.0022)	.0028 (.0028)
ค่าคงที่	406.0847 (47.9666)***	406.0847 (53.6390)***	406.0847 (47.3256)***
จำนวนตัวอย่าง (N)	452	452	452
F-Stat	8.0000***	8.9100***	-
Adjusted R ²	0.1459	0.1459	-
LR chi2(11)	-	-	82.44***
Pseudo R ²	-	-	0.0154

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้เขียน

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือค่าแปรปรวนมาตรฐาน (Standard errors);

*, **, *** หมายถึงมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90, 95

และ 99 ตามลำดับ; OLS₁ คือ Standard regression analysis ส่วน OLS₂ คือตัวแบบที่แก้ปัญหา Heteroskedasticity แล้ว และ Tobit regression ใช้เมื่อค่าตัวแปรตามถูก

กำหนดค่าสูงสุดไว้ (ในกรณีนี้คือคะแนนไม่เกิน 583 คะแนน)

ข้อค้นพบประการที่สามบ่งชี้ว่า ประสิทธิภาพการทำงานในท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น (จำนวนปี) ส่งผลให้ผู้ประเมินมองเห็นถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่ลดน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉลี่ยแล้ว การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการทำงานในท้องถิ่นทุก ๆ 1 ปี จะส่งผลให้คะแนนประเมินความเป็นอิสระลดลง 0.94 คะแนน ทั้งนี้สาเหตุอาจเนื่องมาจากการมีประสบการณ์หลายปีทำให้มองเห็นถึงปัญหาข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของ อบท. ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งได้มากกว่า จึงทำให้ผู้ตอบแบบประเมินที่มีประสบการณ์สูงเห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีจำกัด

ข้อค้นพบประการที่สี่คือ ผู้ที่มีทัศนคติการทำงานเชิงรุก (Proactive) หรือผู้ที่คาดหวังว่า อบท. จะเป็นที่พักในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่นได้นั้น มักเห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่แท้จริงมีอยู่จำกัด และมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ ผู้ที่มีทัศนคติเชิงรุกนี้ให้คะแนนประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าค่าเฉลี่ยปกติประมาณ 53.1 คะแนน ข้อมูลชุดนี้สะท้อนว่าผู้ที่มีมุมมองแบบก้าวหน้ามักมีความคาดหวังสูงต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นและมุ่งผลสำเร็จในการทำงานแต่ด้วยข้อจำกัดในการทำงานของ อบท. ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน จึงทำให้คนกลุ่มนี้รู้สึกผิดหวังกับข้อจำกัดที่เกิดขึ้น สถานการณ์เช่นนี้จึงทำให้ผู้ที่มีทัศนคติเชิงรุกให้คะแนนประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นลดต่ำกว่าปกติตามมา

ลำดับสุดท้าย ผลวิเคราะห์พบว่า อบท. ที่เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายการทำงาน (Network) ให้คะแนนความเป็นอิสระในระดับที่สูงกว่าปกติ 65.88 คะแนน และเป็นระดับที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ข้อมูลนี้บ่งชี้ว่าการเป็นแม่ข่ายของเครือข่ายความร่วมมือต่าง ๆ ส่งผลให้ อบท. มีศักยภาพและมุมมองว่า อบท. สามารถทำงานได้เป็นอิสระคล่องตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะการได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรและข้อมูลต่าง ๆ จากสมาชิกในเครือข่าย จึงทำให้ อบท. ทำงานได้อย่างแม่นยำและมีสัมฤทธิ์ผลที่สูงขึ้น ดังนั้น การสนับสนุนให้ อบท. สร้างเครือข่ายความร่วมมือจึงเป็นมาตรการสำคัญที่จะมีส่วนช่วยยกระดับความสามารถของ อบท. ให้ปฏิบัติงานได้เป็นอิสระคล่องตัวขึ้น และควรเป็นแนวทางที่รัฐนำไปขยายผลในวงกว้างต่อไป

กล่าวโดยสรุป บทวิเคราะห์ทางสถิติข้างต้นทำให้กล่าวได้ว่าปัจจัยทางด้านการบริหารจัดการของ อบท. มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นมากกว่าปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์หรือบริบทแวดล้อมด้านการเมืองการปกครอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สามารถบริหารจัดการให้เกิดขึ้นได้ มิใช่เรื่องของปัจจัยแวดล้อมภายนอกของ อบท. เท่านั้น หากภาครัฐ อบท. และฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมุ่งมั่นที่จะผลักดันให้ อบท. เป็นอิสระอย่างแท้จริงแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่านโยบายเรื่องนี้มิได้ยากเกินความสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้เป็นรูปธรรมได้ในเร็ววัน

สรุปและอภิปรายผล

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการที่มีบทบัญญัติตามกรอบรัฐธรรมนูญรองรับไว้แล้ว แต่มิได้มีมาตรการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ทำงานได้อย่างเป็นอิสระที่เป็นรูปธรรมนัก ผลประเมินพบว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง ได้รับ 392.92 คะแนนโดยเฉลี่ยจาก 600 คะแนนเต็ม คิดเป็นร้อยละ 65.5 ซึ่งผู้เขียนได้พัฒนาเครื่องมือประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นจำนวน 60 ข้อ แต่ละข้อมีคะแนนตั้งแต่ 1 ถึง 10 คะแนน คำถามประเมินทั้ง 60 ข้อครอบคลุมการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของ อบท. และสะท้อนข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระมิติต่าง ๆ

การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (MRA) เพื่อประเมินว่าปัจจัยเชิงสถาบันปัจจัยด้านการบริหารจัดการ และปัจจัยด้านบริบทแวดล้อม ส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร ตัวแบบทางสถิติที่ใช้ประกอบไปด้วย 3 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบกำลังสองน้อยที่สุด (OLS) ตัวแบบกำลังสองน้อยที่สุดที่แก้ปัญหา Heteroscedasticity และตัวแบบ Tobit regression ตัวแบบทางสถิติทั้งสามมีความสามารถในการอธิบายตัวแปรตามได้ค่อนข้างดีและมีความน่าเชื่อถือทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ผู้เขียนใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 602 แห่ง ซึ่งสำรวจเป็นสัดส่วนกับประชากร อบท. และพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเป็นตัวแทนที่ดี ผู้ให้ข้อมูลประกอบไปด้วยบุคลากรท้องถิ่นในหลายระดับ ได้แก่ ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ผู้บริหารฝ่ายประจำระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และฝ่ายปฏิบัติการ

ผลวิเคราะห์ทางสถิติพบว่าปัจจัยเชิงสถาบันและปัจจัยด้านบริบทแวดล้อมไม่มีผลโดยตรงต่อมุมมองในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นเท่าใดนัก กล่าวคือ ขนาดของ อบท. จำนวนบุคลากรท้องถิ่น หรือขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เป็นปัจจัยที่กำหนดความเป็นอิสระของ อบท. โดยตรง หากแต่ประสบการณ์ทำงานกับ อบท. การมีทัศนคติทำงานในเชิงรุก หรือการที่ อบท. สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานต่างมีผลต่อมุมมองเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ อบท.

สาเหตุสำคัญน่าจะเกิดจากการมีประสบการณ์และความตั้งใจที่จะสร้างเครือข่ายเพื่อให้ อบท. สามารถจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่ซับซ้อน (Wicked problems) ได้ดีกว่าการทำงานเพียงลำพัง (O'toole, 1997; Goldsmith & Eggers, 2004) ทำให้ผู้ประเมินเกิดมุมมองว่า อบท. มีขีดความสามารถในการทำงานได้อย่างคล่องตัว ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดการทำงานเป็นเครือข่าย (Network Management) หรือการสร้างระบบบริหารจัดการผ่านความร่วมมือ (Collaborative Governance) โดยตรง (Ansell & Gash, 2008) ดังนั้น การผลักดันให้ อบท. ทำงานผ่านเครือข่ายในการจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ น่าจะมีส่วนสนับสนุนทักษะความสามารถในการทำงานได้เป็นอิสระเพิ่มขึ้น รัฐและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย จะต้องสนับสนุนและผลักดันแนวนโยบายนี้ให้เกิดขึ้นกับ อบท. ในวงกว้างต่อไป

ในทางกลับกัน ผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานกับ อบท. หลายปี หรือผู้ที่มีทัศนคติมุ่งทำงานเชิงรุก มีแนวโน้มที่จะมองระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นลดลงกว่าปกติ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการมองเห็นถึงปัญหาข้อจำกัดในการปฏิบัติงานจำนวนมาก อันเกิดจากระเบียบข้อกฎหมายของท้องถิ่นที่มีความตึงตัว มีการตีความอย่างแคบ และไม่เอื้อต่อการจัดการแก้ไขปัญหาของ อบท. ให้เกิดผลสำเร็จเท่าใดนัก ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขประเด็นข้อจำกัดในเชิงกฎระเบียบสำหรับ อบท. เป็นสิ่งที่จำเป็นเร่งด่วนเพื่อให้ อบท. ปฏิบัติงานได้อิสระคล่องตัวขึ้นในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

บทเรียนสำคัญจากการวิจัยนี้ยืนยันว่าการสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นเรื่องการจัดการที่ทำให้เกิดขึ้นได้ และฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งช่วยกัน มิใช่การรอโชคชะตาหรือมุ่งกล่าวโทษที่ปัจจัยแวดล้อมหรือบริบทเชิงสถาบันเท่านั้น มิเช่นนั้นแล้ว ผู้ที่เสียประโยชน์จากการขาดความเป็นอิสระของท้องถิ่นก็คือประชาชนโดยตรง ที่จะขาดโอกาสได้รับการดูแลจาก อบท. อย่างเต็มตามศักยภาพ

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมวิชาการของไทยในด้านดังกล่าว พบว่างานวิจัยเชิงประจักษ์ในประเด็นนี้มีจำนวนไม่มากนัก⁴ และส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพหรือการพรรณนาถึงสถานการณ์หรือข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่ทว่าการศึกษาเชิงประจักษ์ยังมีจำนวนจำกัดและมิได้ครอบคลุมมิติความเป็นอิสระของท้องถิ่นรอบด้านตามกรอบการวิจัยเชิงประจักษ์ในทางสากล อาทิ Ladner, Keuffer, & Baldersheim (2016) Ladner et al. (2019) หรือ Keuffer (2016) การวิจัยในเรื่องนี้ยังเป็นระบบและอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์จึงมีความสำคัญยิ่ง และประชาคมวิชาการควรช่วยกันเติมเต็มความรู้ดังกล่าวต่อไป อย่างน้อยการวิจัยเพื่อยืนยันหรือหักล้างงานวิจัยชิ้นนี้ย่อมช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้เพิ่มขึ้นได้ไม่มากนัก

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในระดับนโยบายที่สำคัญต่อการส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ 2 ประการที่สำคัญ ประการแรก รัฐ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุนหรือผ่อนคลายเชิงกฎระเบียบเพื่อให้ อบท. ปฏิบัติงานได้คล่องตัวขึ้น โดยยึดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานเป็นเป้าหมายหรืออาจต้องหนุนเสริมกลไกนิติบัญญัติของท้องถิ่นในการอุดช่องว่างดังกล่าวด้วยการใช้ระเบียบข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่นรองรับการดำเนินงานให้คล่องตัว

ประการที่สอง คือการส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายท้องถิ่น ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยลดข้อจำกัดในการทำงานของท้องถิ่นได้ อย่างน้อยในระยะสั้น แต่ในระยะยาว การปรับปรุงบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่สนับสนุนการทำงานร่วมกัน จะทำให้ อบท. มีอิสระมากขึ้นในระยะยาวและภาคีรัฐจะบรรลุเป้าหมายในการจัดบริการสาธารณะหรือดูแลประชาชนได้อย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในอนาคต การวิจัยเพื่อทำซ้ำ ยืนยัน หรือหักล้างข้อสรุปจากการวิจัยนี้ (Revisit) เป็นสิ่งที่จำเป็นในทางวิชาการ เพื่อให้ได้ผลวิเคราะห์ที่มีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นต่อไป และสามารถใช้ข้อมูลในการผลักดันเชิงนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การวิจัยเพื่อวิเคราะห์ติดตามความก้าวหน้าในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ

⁴ ผู้เขียนพิจารณาจากฐานข้อมูล ThaiJo

หรือการวิจัยจากกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างออกไปจากการวิจัยนี้ก็มีประโยชน์เช่นกัน เพื่อเป็นการทดสอบความตรงภายนอก (External validity) หรือเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นจากบริบทที่แตกต่างกันไป จนสามารถนำไปสู่ข้อมูลเชิงประจักษ์เพิ่มเติมเพื่อจัดทำนโยบาย (Evidence-based policy) สำหรับการส่งเสริมบทความความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ต่อไป

References

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Breton, C., Lucas, J., & Taylor, Z. (2022). Local autonomy: Unconditional elites and conditional publics. *Local Government Studies*, doi: 10.1080/03003930.2022.2098722
- Bunthung, A. (2020). *Problems of local autonomy: Case study on the state audit office's reviews of local finances* (master's thesis). Bangkok: Thammasat University. [in Thai].
- Council of Europe. (1985). *European charter of local self-government* (No. 122). Retrieved July 10, 2022, from <https://rm.coe.int/168007a088>
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- 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. (2014). *Evaluating the fifteen years of Thai decentralization policy*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House. [in Thai].
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries. *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321–357.

- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Local Government Taskforce, National Reform Council. (2017). *Reports on Thailand's decentralization reform proposals*. Bangkok: Parliamentary Secretariat Office. [in Thai].
- National Decentralization Committee. (2019). *Annual report for 2019 of the National Decentralization Committee*. Bangkok: Office of the Prime Minister's Office. [in Thai].
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–57.
- Research and Consultancy Institute of Thammasat University. (2009). *Monitoring the progress of Thai decentralization*. Bangkok: Thammasat University Press. [in Thai].
- Shah, A. (Ed.). (2006). *Local government in developing countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M., & Brunori, D. (2010). Comparing local government autonomy across states. In M. E. Bell, D. Brunori, & J. M. Youngman (Eds.) *The property tax and local autonomy*. Cambridge, M.A.: Lincoln Institute.