

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

การปกครองท้องถิ่นไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นตั้งแต่สมัยสุโขทัย ราวปี พ.ศ. 1718 (สมพงศ์ เกษมสิน, 2515, หน้า 126-127) เรื่อยมาตามลำดับ มีการบริหารราชการและแบ่งส่วนราชการในการปกครองแผ่นดินแตกต่างกัน ตามแนวคิดและวิธีการบริหารราชการของผู้ปกครองในแต่ละยุคสมัย จนกระทั่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลในสมัยนั้นได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารราชการ โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539, หน้า 7) ในปีเดียวกันนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้เทศบาลแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และในการตราหรือออกกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้นี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นกิจการงานปกครองที่รัฐบาลส่วนกลาง มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ดำเนินงานด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง รับภาระหน้าที่ในการบริหารกิจการสาธารณะโดยตรงแทนรัฐ และในด้านการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ได้แบ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ออกเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยา (โกวิท พวงงาม, 2549, หน้า 6)

โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้มีการพัฒนารูปแบบการปกครองให้เหมาะสมตามบริบท สภาพแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทางการเมือง มาตลอดจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทั้งนี้นอกจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบของการปกครอง และการบริหารจัดการท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็กำลังเผชิญกับแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง (Change drivers) ที่สำคัญในเชิงเนื้อหาสาระด้วย ซึ่งก็มีสาเหตุมาจากทั้งปัจจัย

ภายในและปัจจัยภายนอกไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดและให้บริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างแท้จริง

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยกำลังเผชิญกับแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง (Change drivers) ครั้งสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกไปพร้อม ๆ กัน โดยแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ถือเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดและให้บริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ปัจจัยภายในที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงและปรับตัว มีสาเหตุอยู่ 2 ประการได้แก่

สาเหตุประการแรก เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตประพฤตินิมิชอบ (Corruptions) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากยิ่งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น เรื่องการบริหารการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว เรื่องการบริหารการจัดสรรงบประมาณได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่ก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการและขาดความเข้มแข็ง ตลอดจนมีการบริหารจัดการที่ขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และเกิดปัญหาการทุจริตประพฤตินิมิชอบ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความไม่เชื่อมั่นในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2547) ได้นำเสนอตัวเลขยอดการทุจริตประพฤตินิมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรวบรวมของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด มอบต่อให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า ตัวเลขยอดการทุจริตประพฤตินิมิชอบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยพิจารณาจากเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนในระดับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ระดับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 289 เรื่อง ประกอบด้วย เรื่องทุจริตด้านการจัดซื้อจัดจ้าง, การเงินการบัญชี, ด้านต่าง ๆ, ด้านการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้บริหารและอื่น, ด้านความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่, ความเดือดร้อนของประชาชน และเรื่องอื่น ๆ

2. ระดับของเทศบาลมีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 3,063 เรื่อง ประกอบด้วย เรื่องทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง, ทุจริตด้านการเงินการบัญชี, ทุจริตในด้านต่าง ๆ, การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้บริหาร, ความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่, ความเดือดร้อนของประชาชน และเรื่องอื่น ๆ

3. ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 5,871 เรื่อง ประกอบด้วย เรื่องทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง, ทุจริตด้านการเงินการบัญชี, ทุจริตในด้านต่าง ๆ, การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้บริหาร, ความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่, ความเดือดร้อนของประชาชน และเรื่องอื่น ๆ

4. ในส่วนของเมืองพัทยามีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 22 เรื่อง ประกอบด้วย เรื่องทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง, ทุจริตในด้านอื่น ๆ, การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้บริหาร, ความเดือดร้อนของประชาชน และเรื่องอื่น ๆ

นอกจากนี้ อัมพร สิทธิธิดา (2548) ยังสรุปจากรายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่ได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2548 โดยระบุผลการตรวจสอบองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ว่าพบข้อบกพร่องที่สามารถคำนวณค่าเสียหายได้จำนวน 217 หน่วย คิดเป็นเงิน 26.83 ล้านบาท โดยได้หักทวงและเรียกเงินคืนเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังพบข้อบกพร่องด้านการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยด้านบัญชี 202 หน่วย ด้านการเงิน 270 หน่วย ด้านการจัดเก็บรายได้ 264 หน่วย ด้านการควบคุมการใช้จ่ายเงินต้นส่วนกลาง 75 หน่วย และด้านการควบคุมภายในบกพร่อง 56 หน่วย ด้านการจัดซื้อจัดจ้างยังได้ตรวจพบข้อบกพร่องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลถึง 775 แห่ง ในจำนวนนี้ก่อให้เกิดความเสียหายจำนวน 238 แห่ง สามารถเรียกเงินคืนได้ 57.86 ล้านบาท ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตรวจพบข้อบกพร่องจำนวน 459 แห่ง ในจำนวนนี้ก่อให้เกิดความเสียหายจำนวน 102 แห่ง สามารถเรียกเงินคืนได้ 8.97 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายมากถึง 1,234 แห่ง เรียกเงินคืนได้ 67 ล้านบาท

จากรายงานตัวเลขดังกล่าวข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการองค์กร และที่สำคัญคือ ขาดความน่าเชื่อถือในการบริหารจัดการท้องถิ่น

สาเหตุประการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับความพร้อมและศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการ

ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจอย่างต่อเนื่อง แต่ทว่ากลับเป็นไปอย่างล่าช้า และพบปัญหาอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

กฤษณ์ จินตะเวช (2546) ได้ศึกษาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการรับการถ่ายโอนภารกิจ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ประเมินตนเองว่ามีความพร้อมต่อการรับการถ่ายโอนภารกิจ แต่ไม่มีความพร้อมในการบริหารจัดการในหลายภารกิจ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภารกิจวิศวกรรมจราจรพบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 59.8 ภารกิจการจัดทำผังเมืองรวมพบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 79.5 ภารกิจก่อสร้างสถานีขนส่งทางน้ำพบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 59.8 ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ภารกิจเบี่ยงชีฟผู้ป่วยเอดส์พบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 59.1 ภารกิจสถานสงเคราะห์คนชราพบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 59.1 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจเปรียบเทียบปรับคดีอาญาพบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 59.1 ภารกิจรับจดทะเบียนรถยนต์พบว่า ไม่พร้อม ร้อยละ 61.4 นอกจากนี้ พบว่ามีหลายภารกิจที่ไม่พร้อม เกือบถึงร้อยละ 50 เช่น สถานีขนส่ง ก่อสร้างสนามกีฬาระดับจังหวัด การพัฒนาป่าชุมชนและการควบคุมไฟป่า การฝึกอบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การจัดการระบบน้ำเสีย การจัดการระบบขยะ การบำรุงรักษาโบราณสถาน เป็นต้น

นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2547) ได้ทำการศึกษาวิจัย โดยการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนและความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอนทั้ง 6 ด้าน พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมเชิงระบบในการรับถ่ายโอนภารกิจ โดยมีค่าคะแนนที่ได้รับจากการประเมินของตัวแทนจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและภาคส่วนอื่น ๆ กับตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นของสภาพแวดล้อมภายนอก และขีดสมรรถนะภายใน ต่ำกว่า 0.99 ยกเว้น เทศบาลเมือง กับ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3 ที่มีค่าคะแนนที่ได้รับจากการประเมิน ด้านสภาพแวดล้อมภายนอก อยู่ในระดับ 2.00 – 2.99 และขีดสมรรถนะภายใน อยู่ในระดับ 1.00 – 1.99 ในส่วนการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภททุกระดับ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละระดับ มีความพร้อมหรือขีดความสามารถในการบริหารจัดการแตกต่างกัน และเป็นความแตกต่างที่ไม่สัมพันธ์กับขนาด หรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ มีความพร้อมในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านไม่เท่าเทียมกัน และที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดงบประมาณ ขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ และขาดทักษะความสามารถในการบริหารจัดการ

จากรายงานตัวเลขและข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีความพร้อมและศักยภาพไม่เพียงพอในการบริหารจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น ปัจจัยภายในดังกล่าวเป็นสาเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบและวิธีการในการบริหารจัดการองค์กร เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และมีความพร้อมในการจัดและให้บริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ และสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงและปรับตัว มีสาเหตุอยู่ 2 ประการ ได้แก่

สาเหตุประการแรก เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) สู่อำเภอ ซึ่งนับเป็นพื้นฐานและเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารจัดการสมัยใหม่ (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2543, หน้า 23-25) โดยประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย มักมีความเข้มแข็งทางด้านการกระจายอำนาจ ดังนั้นหากรัฐไม่เร่งกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจะเกิดผลเสีย ดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นมักไม่ตรงจุด หรือไม่สนองต่อต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และการแก้ปัญหาเหล่านั้นมักเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ทันกาล ทั้งนี้เพราะผู้อยู่ในพื้นที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เมื่อพบปัญหาก็จะต้องมีการส่งข้อมูลขึ้นไปเป็นลำดับจนถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลาง ซึ่งข้อมูลที่ส่งต่อไปเป็นทอด ๆ เช่นนี้มีโอกาสที่จะถูกบิดเบือน (ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ) หรือขาดความสมบูรณ์ จึงทำให้แต่ละปัญหาต้องใช้เวลาอันยาวนานในการพิจารณาตัดสินใจจากผู้มีอำนาจในส่วนกลาง
2. การอนุมัติจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรมีเส้นทางที่ยาวไกล มีขั้นตอนของระเบียบราชการที่ซับซ้อนนอกจากจะทำให้ล่าช้า แล้วยังทำให้เกิดโอกาสในการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือเกิดการรั่วไหลของทรัพยากรได้มาก
3. การบริหารในระบบราชการขาดระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การกีดกันประชาชนที่รู้เห็นเหตุการณ์ออกจากระบบการตรวจสอบของราชการ ทำให้ขาดระบบการควบคุมทางสังคมที่เป็นระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดไป
4. การที่ประชาชนไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ในท้องถิ่นของตน ทำให้ขาดโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น ความต้องการหรือแสดงประชามติต่อแนวทางการดำเนินชีวิตของตนเองที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม

5. การที่ประชาชนขาดโอกาสที่จะจัดสรร และตัดสินใจในทรัพยากรท้องถิ่นของตนเอง ทำให้ไม่เกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ มีผลทำให้เกิดปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. การรวมศูนย์ทุกอย่างอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้ทรัพยากรส่วนใหญ่ถูกใช้อยู่ในกรุงเทพมหานคร เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการเจริญเติบโตของภาคการเมืองอย่างรวดเร็วและไร้ทิศทาง ชุมชนท้องถิ่นล่มสลายเพราะได้รับการพัฒนาในระดับต่ำ จึงทำให้เกิดการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง เกิดปัญหาชุมชนแออัดในเมืองตามมา ทั้งนี้จากขาดการวางแผนรองรับที่เหมาะสม

นอกจากผลเสียของการไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และคณะ (2546, หน้า 35-36) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ ที่นับได้ว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับบริบทของการพัฒนาว่า การรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางนั้นจะให้ประสิทธิผล และประสิทธิภาพสูงสุด เมื่อสังคมหรือประเทศทั้งประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน (Homogeneity) แต่เมื่อใดก็ตามที่สังคมเริ่มมีการพัฒนาจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาวะการณ์ของความแตกต่าง และหลากหลาย (Heterogeneity) การพัฒนาจากภายในจะเริ่มเกิดขึ้นในถิ่นหรือหมู่บ้านที่มีความพร้อมในการรับการพัฒนา ก่อนจนกระทั่งท้ายที่สุด สังคมก็นำไปสู่ความหลากหลาย และแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงสังคมที่รวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่บังคับให้สังคมมีลักษณะพลวัต การกระจุกหรือรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะส่งผลให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพ และเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็จะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอำนาจรัฐสู่ประชาชน

เนื่องจากความสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ประเทศไทยได้มีการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 78 (รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น) และมาตรา 282-290 (โดยสรุปคือ การที่รัฐต้องให้อิสระในการปกครองตนเอง) ส่งผลต่อมาให้เกิด พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามลำดับ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดและให้บริการสาธารณะได้ภายในระยะเวลา 10 ปี (2544-2553) ตามกำหนด

สาเหตุประการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักการบริหารราชการที่ได้รับการตราขึ้นเป็นกฎหมาย ดังปรากฏใน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 และต่อมาได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 โดยให้มีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจน บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้มีการกำหนดแนวทางการบริหารราชการไว้ดังต่อไปนี้

1. การบริหารราชการมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
2. การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดำเนินการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้าเพื่อสามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน
3. การมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยในการดำเนินการภารกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งภายในหน่วยงานตนเองและระหว่างหน่วยงาน เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการดำเนินการภารกิจในลักษณะเดียวกัน เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนหรือไม่
4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินจำเป็น โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากเดิม มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ที่ปฏิบัติงานใกล้ประชาชน จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น
5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยจะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ จัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงาน หรือโครงการที่จะทำให้สอดคล้องกับแผนงาน งบประมาณ และปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสม
6. ประชาชนต้องได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก จึงต้องมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีการ และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ โดยจะต้องสร้างระบบควบคุมตนเอง และมีการตรวจสอบ ติดตาม วัดผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดัน

การปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังช่วยให้การพิจารณา  
 บำเหน็จความชอบ และรางวัลเป็นไปตามผลการปฏิบัติงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกกำหนดให้จัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี  
 ตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยที่สุดต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอน  
 การปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้  
 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดูแลและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำ  
 หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ปัจจัยภายนอกดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเดินไปตามทิศทาง  
 ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรืออาจจะมองได้ว่าเป็นการถูกบังคับให้ต้องเปลี่ยนแปลงการบริหาร  
 จัดการท้องถิ่นใหม่ พร้อมทั้งต้องปรับปรุงองค์กรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชน  
 ได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และสามารถตอบสนองได้ตรงตามความต้องการของประชาชน  
 อย่างรวดเร็ว

จากแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง (Change drivers) ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นทั้งจากปัจจัยภายใน คือ ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ (Corruptions) ขาดความโปร่งใส  
 และความน่าเชื่อถือ และปัญหาด้านความพร้อม (Capability) และศักยภาพ (Potential) ในการบริหาร  
 จัดการท้องถิ่น และจากปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) สู่อำนาจ  
 และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงและปรับตัวในการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อให้เท่าทันกับกระแส และ  
 แรงกดดันที่มีอยู่รอบด้านในขณะนี้ และเพื่อเป็นการรองรับการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของ  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผู้วิจัยเห็นควรว่า น่าจะมีการพัฒนารูปแบบ  
 การบริหารจัดการที่ดีในท้องถิ่น เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ ให้มีการจัดและให้บริการสาธารณะได้  
 อย่างมีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงตระหนักถึงความสำคัญ และความจำเป็นในการศึกษาเพื่อการพัฒนา  
 รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Good Governance)  
 ในประเทศไทย เพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ (Audit) กำกับดูแล (Control) และประเมิน  
 (Assessment) คุณภาพการบริหารจัดการท้องถิ่น และพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะ  
 (Public Services) แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล  
 (Effectiveness) ต่อไป

## คำถามการวิจัย

รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Local Good Governance) ในประเทศไทย ควรเป็นอย่างไร

## จุดมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย โดยกำหนดจุดมุ่งหมายเฉพาะดังต่อไปนี้

1. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย
2. เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ
3. เพื่อประเมินรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย

## ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยเรื่องการพัฒนาแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทยในครั้งนี้ มีความสำคัญและประโยชน์ ดังต่อไปนี้

1. การวิจัยในครั้งนี้จะทำให้ได้รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย ที่ผ่านการตรวจสอบและประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งจะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพในประเทศไทย
2. การวิจัยเรื่องการพัฒนาแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย ที่ผู้วิจัย ดำเนินการในครั้งนี้จะสามารถใช้เป็นแนวทางการวิจัยและพัฒนาแบบการบริหารจัดการ ในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ได้รูปแบบการบริหารจัดการที่มีความน่าเชื่อถือ และสามารถนำ ผลการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลในการเรียนการสอน และเป็นสารสนเทศในการอ้างอิง ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพรมแดน ทางความคิด และสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ต่อไป
3. ทางด้านการดำเนินการและปฏิบัติการ สามารถนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการ วิเคราะห์ปัจจัยและองค์ประกอบ วัดและประเมินศักยภาพ เพื่อนำไปกำหนดเป็นแนวทางการ พัฒนาระบบมาตรฐานการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นได้
4. ทางด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ สามารถนำผลการศึกษาวิจัยไปพัฒนา เป็นนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการที่เท่าทันและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง ในโลกยุคปัจจุบันและอนาคต

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยและพัฒนา (Research and Development) โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินการวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน และได้กำหนดขอบเขตการวิจัยของแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้

### ขั้นตอนที่ 1 การสร้างรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย

การวิจัยในขั้นตอนนี้ มีขอบเขตการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### 1. ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย จำนวน 18 ท่าน เพื่อให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ได้มาโดยการเลือกอย่างเจาะจง (Purposive Sampling)

#### 2. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของ (ร่าง) รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย ประกอบด้วย

1. หลักการและแนวคิดของรูปแบบ
2. ความสัมพันธ์กับหลักการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Governance)
3. องค์ประกอบของระบบกลไก จำแนกเป็น
  - 3.1. ระบบการตรวจสอบ
  - 3.2. ระบบฐานข้อมูล
  - 3.3. คณะกรรมการและบทบาทหน้าที่

### ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

ในประเทศไทย ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

การวิจัยในขั้นตอนนี้ มีขอบเขตการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### 1. ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย จำนวน 25 ท่าน เพื่อให้ข้อมูลโดยการตอบแบบสอบถามความเหมาะสมของ (ร่าง) รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทยที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

#### 2. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ความเหมาะสมของ (ร่าง) รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย

**ขั้นตอนที่ 3** การประเมินรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย การวิจัยในขั้นตอนนี้ มีขอบเขตการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย จำนวน 15 ท่าน เพื่อให้ข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อวิพากษ์และประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบไปใช้

2. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ของรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทยที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**การพัฒนา** หมายถึง การคิดค้น และการประมวลข้อเสนอเกี่ยวกับองค์ประกอบที่เป็นระบบย่อยของโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ของระบบย่อยอันจะนำไปสู่ความสมดุลของการนำไปปฏิบัติ

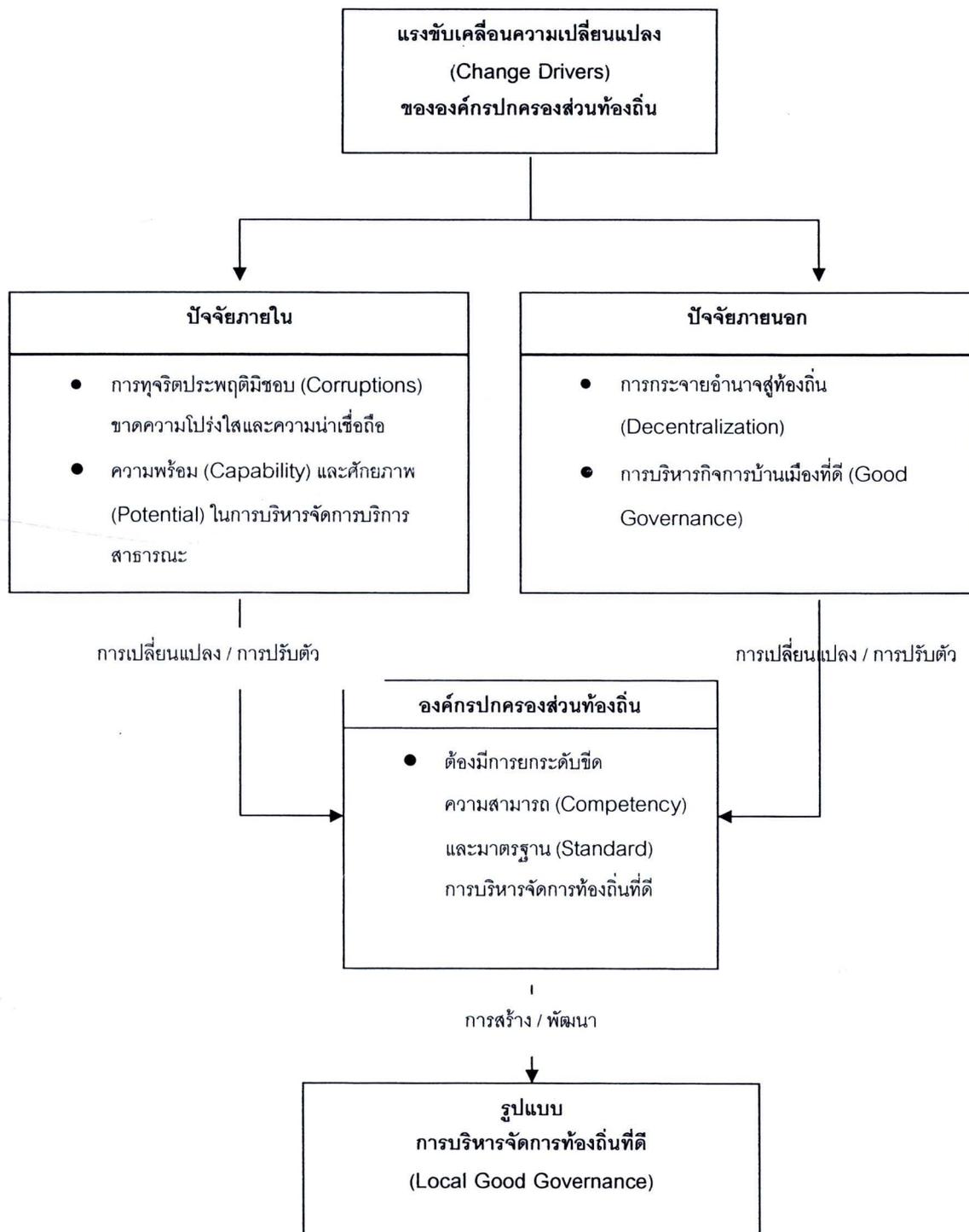
**รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี** หมายถึง ระบบและกลไกที่มีการประสานความร่วมมือทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรในการตรวจสอบ กำกับดูแล และการประเมินคุณภาพ โดยมีมาตรฐาน ดัชนี และเกณฑ์เป็นตัววัดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและการบริการประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

**การตรวจสอบความเหมาะสม** หมายถึง การตรวจสอบที่จะเน้นไปที่ผลที่เกิดขึ้นหรือประเมินประสิทธิผลและความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ, ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติงาน

**การประเมินรูปแบบ** หมายถึง การควบคุมการบริหารราชการที่เป็นกลไกที่ถูกรื้อแบบและพัฒนาขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างให้เกิดความรับผิดชอบในการดำเนินงานขององค์กร

**การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี** หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองที่เกิดจากความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยทำงานภายใต้หลักความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ ทั้งนี้หากการบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลจะต้องแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อปรับปรุงระบบการทำงานที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป

กรอบความเป็นมาของการศึกษา



ภาพ 1 กรอบความเป็นมาของการศึกษา