

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

การศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาพื้นที่สูงร่วมกับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้ทฤษฎีและแนวคิด 4 ส่วน ประกอบด้วย แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการบริหารราชการแผ่นดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบราชการ 4.0 และการสร้างนวัตกรรมภาครัฐ รวมทั้งแนวคิดเครือข่ายภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กลไกการเสริมสร้างศักยภาพเทศบาล และ อบต. ในการขับเคลื่อนงานพัฒนาพื้นที่สูงแบบบูรณาการ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะแนวปฏิบัติที่ดีของการบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างทั่วถึง

2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

พนารัตน์ มาศมงคล (2565) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการกระจายอำนาจว่าสืบเนื่องจาก มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่อง โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละเท่ากัน เพื่อทำหน้าที่เป็นเหตุให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ตามความใน มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยเนื้อหาของกฎหมาย จำนวน 34 มาตรา มีโครงสร้างของกฎหมาย ดังนี้

หมวด 1 กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง 12 คน กรรมการผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน (มาตรา 6) ในวาระเริ่มแรกให้ นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเป็น กรรมการการกระจายอำนาจฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 (มาตรา 36)

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกัน ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด หลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำข้อเสนอแนะ เสนอความเห็น และรายงานการดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจ (มาตรา 12) นอกจากนี้ กฎหมาย ได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 15)

หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (มาตรา 16) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (มาตรา 17) และกรุงเทพมหานคร (มาตรา 18) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรือร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ (มาตรา 21) รวมทั้งอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ (มาตรา 22)

หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (มาตรา 23) อบจ. (มาตรา 24) และกรุงเทพมหานคร (มาตรา 25) อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับในกิจการที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับจากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค การพาณิชย์และการทำกิจการ ค่าบริการ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นต้น (มาตรา 28) ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งและการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 29)

หมวด 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้ดำเนินการที่จำเป็นและทบทวนการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจทุก 5 ปี (มาตรา 34) ภายใต้สาระสำคัญ (มาตรา 30) ประกอบด้วย (1) กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้เสร็จสิ้น ภายใน 4 ปี (2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะภายใน 10 ปี (3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 15 ของรายได้รัฐบาล และ (5) กำหนดให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

บทเฉพาะกาล กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 35) และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 37) ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม มาตรา 6 ที่เป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 อันเป็นวันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ (มาตรา 36)

วุฒิสาร ตันไชย (2557) อธิบายว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ มุ่งหวังการปรับโครงสร้าง/ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางและชายขอบหรือปรับทิศทางการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในทิศทางที่มุ่งกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง ซึ่งสามารถแบ่งตามกลุ่มผู้สนับสนุนการกระจายอำนาจได้ 3 รูปแบบ คือ

(1) **กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและนักสังคมนิยมที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism)** พิจารณา “การกระจายอำนาจ” ในฐานะเครื่องมือสำคัญของการตั้งอำนาจการบริหารภาคสาธารณะออกจากรัฐที่ผูกขาดอำนาจการสั่งการ เพราะเป็นต้นตอปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การเล่นพรรคเล่นพวกในภาครัฐ การอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ฯลฯ และต้องการพัฒนากลไกแบบตลาด (Marketization) ที่เน้นการบริหารงานแบบมีอาชีพและการแปรรูปหน่วยงาน/การบริการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization)

(2) **กลุ่มนักพัฒนาและนักเคลื่อนไหวผู้คัดค้านการพัฒนาแบบรวมศูนย์ (Centralism)** ที่ไม่พอใจความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาและแก้ปัญหาความยากจนของระบบรัฐรวมศูนย์ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบท ด้านการพัฒนาและจัดสรรทรัพยากร โดยให้ความสำคัญกับ “การกระจายอำนาจ” ในฐานะทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาแบบร่วมมือ (Cooperative Development) โดยชาวบ้านในท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการผลักดันกำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตัวเองเป็นหลักและภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวก

(3) **กลุ่มผู้สนับสนุนกระบวนการกำหนดนโยบายและการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยม** ที่ให้ความสำคัญกับ “การกระจายอำนาจ” ที่เป็นเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างประชาธิปไตยและกดดันให้ระบบการเมืองแบบปิด เปิดพื้นที่ให้เกิดการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแข่งขันชิงพื้นที่ทางการเมืองสำหรับผลักดันนโยบายอย่างเปิดกว้าง ป้องกันการผูกขาดอำนาจ พัฒนาการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทางการเมืองและขยายขนาดของตลาดการเมืองให้กว้างและเสรีมากขึ้น ส่วนนักการเมืองของส่วนกลางจะพิจารณา “การกระจายอำนาจ” ในฐานะที่เป็นช่องทางการแบ่งเบาภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่หน่วยงานระดับต่ำกว่าในส่วนภูมิภาค เป็นต้น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2553) อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บางอย่างเพื่ออธิบายลักษณะการกระจายตัว/จัดสรร/แบ่งปันอำนาจรัฐที่หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจดำเนินกิจการสาธารณะ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะดังที่ Samuel Humes IV (1991: 3) เสนอว่าควรเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (distribution of power) การกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองท้องถิ่น (local governance) ควรเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (distribution) มิใช่ “แบ่งแยกอำนาจ” (division) แม้คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” จะใช้อธิบายแนวคิดเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารปกครองไปสู่ท้องถิ่น แต่ทางประวัติศาสตร์มักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับในแนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (constitutional division of power between nation and state) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” มีความสอดคล้องและอยู่ในวงแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่อง (de)centralization, (de)concentration, devolution และ delegation ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจในความหมาย คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (ภาษากฎหมายเรียกว่าการวินิจฉัยสั่งการ) เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ (public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ แบ่งขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

(1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีอาจใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนไม่เชื่อใจรัฐบาลเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่างๆ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น ต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อชุมชนของตนเองโดยที่รัฐบาลไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

(2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (handover) กิจการ

บางอย่างของหน่วยงานรัฐไปให้ภาคเอกชนทำแทน เช่น ขนส่งมวลชน โทรคมนาคม ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น หมายความว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถแข่งขันได้ การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจการบางอย่างเอกชนสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (market mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าการผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

(3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการแบ่ง

อำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรระดับรองที่ทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยองค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจจะมีอิสระในการตัดสินใจภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายยังอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังเป็นของส่วนกลาง ซึ่งมักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรที่ทำงานในท้องถิ่นเพื่อให้บริการและปกครองพื้นที่นั้นอย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งเรียกว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)

(4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจาย

อำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ เน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่า “พื้นที่” เช่น การแบ่งอำนาจ คือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรนั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

(5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจ

ที่สะท้อนให้เห็นระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด เพราะจะถูกใช้อธิบายสภาวะที่รัฐส่วนกลางถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง องค์กรที่รับโอนอำนาจจะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นเลือกเข้ามาเพื่อตัดสินใจและกำหนดนโยบายได้เอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ ส่วนกลางไม่มีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงต้องเป็นไปอย่างจำกัด โดยมักเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงเรียกว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) มี 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือ เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ซึ่งจะมีอิสระในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และจัดทำกิจการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรของตนเองที่จะใช้จัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) จนเข้าใกล้ระบบสหพันธรัฐ (federal system) (Heywood, 2002: 167-168) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจกำหนดชะตากรรมทางการเมืองได้เอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (assembly) ของตนเอง เพื่อออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ ในการบังคับใช้ในพื้นที่ของตน แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและไม่มีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลเช่นในระบบสหพันธรัฐ

เมื่อนำรูปแบบการกระจายอำนาจมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาการปกครองท้องถิ่น ควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่ 3 - 5 แยก 2 รูปแบบแรกออก เนื่องจากการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย เกิดขึ้นในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐท้ายที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้น การแปรรูปเป็นเพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน ดังนั้น จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองบนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในท้องถิ่น ทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่การกระจายอำนาจมีหลายระดับ ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระมากน้อยต่างกัน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมักผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจต่างรูปแบบกัน เช่น ด้านอำนาจหน้าที่อาจเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ด้านการคลังอาจเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งหรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดระบบได้หลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกัน

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นเพียงการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร แต่ยังมีมิติของอำนาจและธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการหรืออยู่นอกสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ มีบทบาทผ่านช่องทางหรือกลไกที่เป็นทางการของการกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ ยังมีความหลากหลายของประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น แก่ปัญหาสายการบังคับบัญชาที่ใหญ่โต ผูกขาดและรวมศูนย์การกระจายอำนาจทางการเมือง อาศัยกลไกตลาด พัฒนาประชาธิปไตย ช่วยเหลือคนยากไร้และชายขอบ เสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น ฯลฯ รวมถึงกลุ่มผู้สนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจทั้งฝ่ายรับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดการผูกขาดอำนาจรัฐและพัฒนากลไกตลาด ฝ่ายคัดค้านการพัฒนาแบบรวมศูนย์ที่เน้นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาและสร้างการพัฒนาแบบร่วมมือ ฝ่ายสนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยมที่เน้นการสร้างการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายเข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง

การกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดน้ำหนัและความสัมพันธ์ระหว่างการรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจ โดย “การรวมศูนย์อำนาจ” เป็นความจำเป็นของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในรัฐที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในมิติทางการเมือง การปกครอง สังคมและวัฒนธรรม (Socio-Culture Centralization) ในขณะที่ “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) คือ การลดการรวมศูนย์ของส่วนกลางและเพิ่มอำนาจทางการเมืองการปกครอง และจัดสรรทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะก่อให้เกิดการถ่ายโอน 245 ภารกิจ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2547) ได้แก่

(1) **ปัญหาด้านบุคลากร** บุคลากรขาดทักษะในการบริหารเพื่อตอบสนองต่อประชาชนและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการกิจ เนื่องจากการจำกัดงบประมาณในการบริหารงานบุคคลไม่ให้เป็นร้อยละ 40 ทำให้ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นแต่กรอบอัตรากำลังมีน้อย

(2) **ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ** การถ่ายโอนภารกิจเป็นไปตามความประสงค์ของส่วนราชการเป็นสำคัญ มิได้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ไม่ได้คำนึงถึงปริมาณงานที่ต้องถ่ายโอนควบคู่ด้วย เช่น กรมทางหลวงชนบท ถ่ายโอนถนนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัดมีสัดส่วนไม่เหมือนกัน ส่งผลต่อการจัดสรรรายได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดูแลภารกิจเกี่ยวกับถนนได้ เป็นต้น

(3) **ปัญหางบประมาณ** กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของพื้นที่และรายได้ ทำให้ศักยภาพไม่เท่ากัน จึงต้องพึ่งพาราชการส่วนกลางหรือส่วนราชการอื่น

อย่างไรก็ดี ผลจากการกระจายอำนาจมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีและกระตุ้นให้เริ่มถ่ายโอนภารกิจได้ดี โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลมีความชัดเจนในการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 35 ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเชื่อมั่นต่อการกระจายอำนาจมากขึ้น จึงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินกิจการภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะช่วงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพบอัตราการเดินทางกลับภูมิลำเนาเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น ส่งผลต่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับประเทศของพลเมืองไทยมากขึ้น แต่ทั้งนี้ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2553) ได้กล่าวว่า ตลอดห้วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะประเทศไทย การกระจายอำนาจมักถูกกล่าวถึงว่าเป็นสิ่งจำเป็น สิ่งที่ดีต้องมี และเร่งรัดให้เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ หากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิงวิชาการและประสบการณ์ การกระจายอำนาจมีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้เห็นข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้รอบด้าน จึงต้องเรียนรู้ด้านลบ/ข้อเสียของการกระจายอำนาจ 4 ด้าน ดังนี้

(1) **ด้านการเมือง** การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมือง เช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้ว ความเป็นเอกภาพอาจน้อยลง นอกจากนี้ในกลุ่มประเทศที่ความเป็นเอกภาพต่ำ เช่น ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างและขัดแย้งกัน การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพทางการเมืองได้

(2) **ด้านการคลัง** การกระจายอำนาจมากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในระดับท้องถิ่น ก็ยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นปราศจากวินัยทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายเกินตัว ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกา ก็จะทำให้สร้างปัญหาและเกิดภาวะความไร้เสถียรภาพต่อระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

(3) **ด้านความเสมอภาค** การกระจายอำนาจยิ่งมากจะยิ่งนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นได้ง่าย ทั้งทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากอำนาจในการเมืองและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหารขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

(4) **ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร** เมื่อแต่ละชุมชนต่างมีความเป็นอิสระในกรอบของตน การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เพราะแต่ละพื้นที่ต่างก็ใช้ทรัพยากรตามความต้องการและความจำเป็นของตน อันจะนำไปสู่สถานะต่างคนต่างทำ ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจายกระจายและไร้ทิศทาง การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ของประเทศเพื่อเป้าหมายร่วมกัน เช่น การสร้างความเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศก็เกิดขึ้นได้ยาก

2.2 หลักการบริหารราชการแผ่นดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2553ข)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ได้กำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ

(3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.2 เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) **เทศบาล** จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น (2) ความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการเรียกเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น (3) ศักยภาพของท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ให้มีความเจริญได้ ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 รวมทั้งพระราชกฤษฎีกา

แก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 จัดแบ่งเทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2553ก) ได้แก่ (1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็น เทศบาลตำบล (2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็น เทศบาลเมือง และ (3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็น เทศบาลนคร

(2) **อบต.** (โกวิท พวงงาม, 2547) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็น อบต. กล่าวได้ว่าการจัดตั้ง อบต. เป็นผลผลิตหนึ่งของการกระจายอำนาจที่ต้องการปฏิรูปการเมือง ดังนั้น อบต. จึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีความสำคัญต่อท้องถิ่นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท และเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

อบต. แบ่งเป็น 5 ระดับชั้น ตามระดับของรายได้ ดังนี้ **ระดับชั้นที่ 1** รายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป **ระดับชั้นที่ 2** รายได้ระหว่าง 12 - 20 ล้านบาท **ระดับชั้นที่ 3** รายได้ระหว่าง 6 - 12 ล้านบาท **ระดับชั้นที่ 4** รายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท และ**ระดับชั้นที่ 5** รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท ต่อมาวันที่ 9 กรกฎาคม 2547 ได้ยุบรวม อบต. เข้ากับราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นและตั้งสภาตำบลเป็น อบต. เพิ่มขึ้น ปัจจุบันมีจำนวน อบต. ทั้งสิ้น 6,725 แห่ง และเปลี่ยนการแบ่งกลุ่ม อบต. เป็น 3 ขนาด ได้แก่ อบต.ขนาดใหญ่ (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ระดับชั้น 1 เดิม) อบต.ขนาดกลาง (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ระดับชั้น 2 และระดับชั้น 3 เดิม) และ อบต.ขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ระดับชั้น 4 และระดับชั้น 5 เดิม) โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้แบ่งขนาด อบต. จำนวน 5 เกณฑ์ ได้แก่

- (1) เกณฑ์ระดับรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) โดย อบต.ขนาดใหญ่ มีรายได้สูงกว่า 20 ล้านบาท อบต.ขนาดกลาง มีรายได้ 6 - 20 ล้านบาท และ อบต.ขนาดเล็ก มีรายได้ต่ำกว่า 6 ล้านบาท
- (2) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร
- (3) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม
- (4) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ
- (5) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล

(3) **อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและ อบต.** (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556) ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.3 ระบบราชการ 4.0 และการสร้างนวัตกรรมภาครัฐ

ปี พ.ศ.2559 ระบบราชการ 4.0 ที่พลิกโฉมภาครัฐหรือระบบราชการให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติและรองรับโมเดลการพัฒนาประเทศไทย 4.0 ด้วยการยึดหลักธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (Better governance, happier citizens) ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานใหม่ ดังนี้

(1) เปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน (Open & Connected Government)

การเปิดเผยโปร่งใสในการทำงาน บุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ ทางราชการหรือแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนเปิดกว้างให้กลไกหรือ ภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ได้มีส่วนร่วมและโอนถ่ายภารกิจที่ภาครัฐไม่ควร ดำเนินการเองให้ภาคส่วนอื่นๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน โดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ ในเชิงโครงสร้างให้สอดคล้องกับการทำงานในแนวระนาบ ในลักษณะของเครือข่ายมากกว่าตามสาย การบังคับบัญชาในแนวดิ่ง ขณะเดียวกันก็ต้องเชื่อมโยงการทำงานภายในภาครัฐด้วยกันเองให้มี เอกภาพและสอดคล้องประสานกัน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(2) ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centric government)

การทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้า ตั้งคำถามกับตนเองเสมอว่า ประชาชนจะได้อะไร มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่ต้องรอให้ประชาชนมาติดต่อ ขอรับบริการหรือร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ (proactive public services) รวมทั้ง ใช้ประโยชน์จากข้อมูลของทางราชการ (big government data) และระบบดิจิทัลสมัยใหม่ ในการจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน (personalized หรือ tailored services) พร้อมทั้งอำนวยความสะดวก โดยการเชื่อมโยงกันเองของทางราชการเพื่อให้บริการต่างๆ สามารถเสร็จสิ้นในจุดเดียว ประชาชนสามารถเรียกใช้บริการของทางราชการได้ตลอดเวลาตาม ความต้องการของตนและผ่านการติดต่อได้หลายช่องทางผสมผสานกันไม่ว่าจะติดต่อด้วยตนเอง อินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ โซเชียลมีเดีย หรือแอปพลิเคชันทางโทรศัพท์มือถือ

(3) มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย (Smart and high performance government)

การทำงานอย่างเตรียมการณไวล่วงหน้า มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง สร้างนวัตกรรมหรือ ความคิดริเริ่มและประยุกต์ใช้องค์ความรู้แบบสหสาขาวิชาในการตอบโต้กับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง อย่างฉับพลัน เพื่อสร้างคุณค่า มีความยืดหยุ่น และความสามารถในการตอบสนองกับสถานการณ์ ต่างๆ ได้ทันเวลา ตลอดจนเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงและปรับตัวสู่สภาพความเป็นสำนักงาน สมัยใหม่ รวมทั้งทำให้ข้าราชการมีความผูกพันต่อการปฏิบัติราชการและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง เหมาะสมกับบทบาทของตน

ยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
(Better Governance, Happier Citizens)



ภาพที่ 1 ระบบราชการ 4.0

ที่มา: ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ม.ป.ป.)

ตารางที่ 1 สรุปเปรียบเทียบระหว่างระบบราชการแบบเดิมและระบบราชการแบบใหม่

ระบบราชการเดิม	ระบบราชการแบบใหม่ (ระบบราชการ 4.0)
การทำงานแยกตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน แม้จะมีการทำงานประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน แต่ยังไม่ใช้การบูรณาการอย่างแท้จริง (Autonomy, Separation)	การทำงานร่วมกันแบบบูรณาการอย่างแท้จริง ในเชิงยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับการวางนโยบาย จนถึงการนำไปปฏิบัติ (Collaboration)
การทำงานยังไม่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบและยังเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง (Fragmentation, Hierarchy, Silo, Vertical approach)	การทำงานมีความเชื่อมโยงผ่านระบบดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ เชื่อมโยงทุกส่วนราชการในการบริการประชาชน และมีการบังคับบัญชาในแนวนอน (End-to-end process flow, Cross-boundary management, Program/Project Management Office, Horizontal approach)
การให้บริการเป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างตายตัวตามสิทธิพื้นฐานของบุคคลที่รัฐกำหนด (Standardization)	การให้บริการตามความต้องการเฉพาะบุคคล ซึ่งสามารถออกแบบ/เลือกรูปแบบ/วิธีการในการขอรับบริการได้ (Customization, Personalization)
ระบบการทำงานในแบบอนาล็อก (Analog)	ระบบการทำงานที่ปรับเป็นดิจิทัลเต็มรูปแบบ (Digitization)

ระบบราชการเดิม	ระบบราชการแบบใหม่ (ระบบราชการ 4.0)
การดำเนินงานเชิงรับตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (<i>Passive</i>)	การดำเนินงานที่ตอบสนองทันที/ทันเวลา/เชิงรุก ทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีการคาดการณ์ไว้ ล่วงหน้า (<i>Pro-active</i>)
การยึดกฎเกณฑ์และมุ่งเน้นแต่การปฏิบัติงาน ตามเป้าหมาย (<i>Rule-based, Performance-oriented</i>)	การสร้างนวัตกรรม มีการควบคุมอย่างชาญฉลาด มุ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน (<i>Innovation, Smart regulation, Results oriented</i>)
การปฏิบัติงานตามนโยบาย ขับเคลื่อนโดย ภาครัฐเป็นศูนย์กลาง (<i>Government-driven</i>)	การปฏิบัติงานโดยเน้นให้ประชาชนเป็น ศูนย์กลาง (<i>Citizen-centric</i>)
ต่างหน่วยงานต่างทำงานกันตามลำพัง โดยไม่มี การแบ่งปันทรัพยากรเพื่อใช้งานร่วมกัน (<i>Stand alone</i>)	แบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน เพื่อ ลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (<i>Shared services</i>)
การวางนโยบายและปฏิบัติงานโดยใช้ความรู้สึก และคาดเดาเอง (<i>Intuition</i>)	การปฏิบัติงานบนพื้นฐานของข้อมูล ความต้องการ ของประชาชน และวางนโยบายที่สามารถนำไป ปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง (<i>Data-driven, Demand-driven, Actionable policy solutions</i>)
ข้าราชการแบบดั้งเดิม (<i>Public administrator</i>)	มีความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (<i>Public Entrepreneurship</i>)

จากระบบราชการ 4.0 ดังกล่าว ข้าราชการในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change Leader) ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการคิดและทำตนให้เหมือนเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (public entrepreneur) มากขึ้น โดยทศพร ศิริสัมพันธ์ (ม.ป.ป.) ได้อธิบายว่าความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (public entrepreneurship) เกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เหตุผลที่กลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่ง อาจจะมาจากหลายปัจจัย ดังนี้

(1) บริบทของโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง เช่น climate change, urbanization, aging society เป็นต้น ทำให้เกิดความท้าทายและต้องมีการตอบสนองอย่างรวดเร็วทันการณ์ ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน/โครงการ และการจัดบริการสาธารณะประเภทใหม่

(2) การปฏิวัติทางด้านดิจิทัลและเทคโนโลยี ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน (disruptive change) ความก้าวหน้าของการสื่อสารสมัยใหม่ (social media) ทำให้ภาครัฐต้องปรับตัวและอาศัยเทคโนโลยีเพื่อตอบโต้และตอบสนองความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของทางราชการที่เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย โดยไม่มีข้อจำกัดด้านสถานที่และเวลา

(3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดการปัญหาและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการทำงานข้ามกระทรวง กรม และภาคส่วนต่างๆ ซึ่งต่างจากโครงสร้างการทำงานในแนวดิ่งตามสายการบังคับบัญชาแบบเดิม รวมทั้งมีความคล่องแคล่ว ว่องไว (agility) และสามารถปรับตัว (adaptive) ในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ในลักษณะการร่วมคิด ออกแบบ (co-designer) และการร่วมผลิต (co-producer)

การที่ข้าราชการในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change Leader) ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการคิด และทำตนให้เหมือนเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (public entrepreneur) โดยเฉพาะต้องสามารถ เก็บเกี่ยวโอกาสและทำงานในเชิงรุกให้บังเกิดผลอย่างรวดเร็ว มีความสามารถในการสานพลังของ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและทำงานข้ามหน่วยงานหรือภาคส่วนของตนเอง แสวงหาและเพิ่มทรัพยากรให้อยู่ ในระดับที่เพียงพอ เป็นต้น ซึ่งทักษะที่จำเป็น (skill sets) ของผู้ประกอบการสาธารณะ ดังกล่าวนี้อาจจะไม่แตกต่างกับผู้ประกอบการในภาคธุรกิจ ประกอบด้วย (1) การสานพลังจากทุกภาคส่วนและ สร้างเครือข่าย (collaborating and networking) เพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปด้วยกัน (2) การทำงานในแนวนอนผ่านระบบงานที่มีความแตกต่างกันและข้ามหน่วยงานต่างๆ (working across systems) ได้ (3) การพรรณนาให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลง (building narratives for change) เพื่อโน้มน้าวหรือชักจูงให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับและดำเนินการในสิ่งที่ต่างไปจากเดิม (4) การปรับตัวและการเรียนรู้ (adapting and learning) อย่างรวดเร็วและทันสถานการณ์ (5) การแสวงหาหรือการระดมสรรพกำลังและทรัพยากร (leveraging new resources) เพื่อยกระดับให้สูงขึ้นและเพียงพอต่อการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งปันหรือรวมงบประมาณ การประยุกต์ใช้ เทคโนโลยีและทดลองใช้โมเดลการทำงานแบบใหม่ (6) การให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์สุดท้าย (focusing on outcomes) ของการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวังจะเกิดขึ้น

นอกจากการปรับเปลี่ยนวิธีการคิดและทำตนให้เหมือนเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ แล้ว พิฐวรรณ กิตติคุณ (2561) ยังกล่าวถึง การสร้างนวัตกรรมภาครัฐ (Public Innovation) ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่ง ที่จะช่วยให้ภาครัฐสามารถปรับตัวได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งด้านโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคม ผู้สูงอายุ ด้านเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีความก้าวหน้าของการสื่อสารสมัยใหม่ (Social Media) ด้านเศรษฐกิจ ด้านสภาพภูมิอากาศ และความก้าวหน้าของโลก รวมทั้งช่วยให้ภาครัฐมีกลไก ที่มีประสิทธิภาพสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในโลกได้ ในขณะเดียวกันยังช่วยส่งเสริมเกื้อหนุน ให้ภาคธุรกิจพัฒนาต่อไปได้อย่างก้าวไกล ช่วยตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของ ประชาชนที่มีต่อการบริการภาครัฐที่สูงขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้เกิดระบบ ราชการ 4.0 ให้สอดคล้องกับนโยบาย Thailand 4.0 ของรัฐบาลไทยที่มุ่งในการพัฒนาประเทศให้พร้อม รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นในหลายด้าน ทั้งนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนนวัตกรรมของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.) ได้ให้ความหมายของ นวัตกรรมภาครัฐ ว่าหมายถึง งานของภาครัฐที่เกิดขึ้นใหม่จากการใช้ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และความคิดสร้างสรรค์ ในการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและสร้างคุณค่า (Public Value) หรือประโยชน์ใน เชิงเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

(1) นวัตกรรมเชิงนโยบาย (Policy Innovation) เป็นความคิดริเริ่มนโยบาย กฎหมาย และ กฎใหม่ๆ ให้ทันสมัย เหมาะสม และทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของประเทศ

(2) นวัตกรรมบริการ (Service Innovation) เป็นนวัตกรรมที่นำมาใช้พัฒนาและสร้าง คุณค่าในงานบริการภาครัฐ ปรับปรุงการบริการหรือสร้างบริการใหม่ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพ การให้บริการประชาชน เช่น หน่วยบริการเคลื่อนที่ การจดทะเบียนนิติบุคคลออนไลน์ เป็นต้น

(3) นวัตกรรมการบริหาร/องค์กร (Administrative or Organizational Innovation) เป็น การสร้างหรือปรับปรุงกระบวนการใหม่ (New Process) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพการบริหารงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐหรือกระบวนการจัดโครงสร้างหน่วยงานรูปแบบใหม่ หรือวางระบบใหม่ซึ่งส่งผลต่อการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ

2.4 แนวคิดเครือข่ายภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม

เสรี พงศ์พิศ (2548) ให้ความหมายว่า เครือข่าย เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคน ระหว่างกลุ่มองค์กรที่เชื่อมโยง “ความเป็นชุมชน” เป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในชีวิตและจิตใจของผู้คน โครงสร้างของเครือข่าย ประกอบด้วย เครือข่ายเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ข้อแตกต่าง คือ เครือข่ายเป็นทางการ มีโครงสร้างการประสานงานอย่างเป็นทางการ ในขณะที่เครือข่ายไม่เป็นทางการ ไม่มีโครงสร้างเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับเป้าหมาย ทรัพยากร (เวลา เงิน คน) และสมาชิกเครือข่ายว่า ต้องการให้มีการจัดองค์กร เครือข่ายเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ประชาชนและสังคมมีพลังในการเปลี่ยนแปลง โดยปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ (1) กระบวนการเรียนรู้ (2) นวัตกรรม และ (3) เครือข่ายและประชาสังคม

สำหรับลักษณะเฉพาะของเครือข่าย คือ (1) เป็นกลุ่มองค์กรและ/หรือบุคคลที่มาาร่วมกัน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความสนใจที่ตั้งขึ้นร่วมกัน (2) เป็นเวทีเพื่อกิจกรรมทางสังคม โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน (3) ดำรงอยู่นาน (ไม่ใช่เฉพาะกิจ) ด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่งที่ต่อเนื่อง (4) มีความรู้สึกผูกพันกับโครงสร้างที่พัฒนาร่วมกันและร่วมกันรับผิดชอบ และ (5) มีฐานความเป็นเจ้าของร่วมกันและมุ่งมั่นทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน รวมถึงเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดร่วมกัน ทั้งนี้ประเภทของเครือข่าย ประกอบด้วย

(1) เครือข่ายแนวราบ โดยประสานบุคคลในระดับเดียวกันให้เชื่อมประสานเป็นเครือข่าย เช่น เครือข่ายนักพัฒนา เครือข่ายนักวิจัย เครือข่ายภาคเกษตรกรรม เป็นต้น อาจเป็นปัจเจกหรือสถาบันก็ได้ เช่น เครือข่ายสถาบันวิจัย เครือข่ายศูนย์ข้อมูล เป็นต้น อาจเป็นเครือข่ายสำหรับบุคคลทั่วไปหรือสถาบันทั่วไป ที่สนใจประเด็นเดียวกัน

(2) เครือข่ายแนวตั้ง เป็นเครือข่ายที่มาจากบุคคลที่หลากหลาย มาจากกลุ่มหรืออาชีพที่ต่างกัน มารวมกันเป็นเครือข่ายเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือกัน โดยเน้นการให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน มีความเท่าเทียมในฐานะสมาชิกเครือข่าย

(3) เครือข่ายรวมตัวกัน เพื่อวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติการร่วมกัน เช่น

- เครือข่ายเพื่อการสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูล และประสบการณ์ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวและอาจนำไปสู่พลังต่อรองอำนาจต่างๆ ทำให้ได้รับความสนใจและความช่วยเหลือง่ายขึ้น
- เครือข่ายเพื่อความร่วมมือด้านงานวิจัย การศึกษา การฝึกอบรม การจัดการทรัพยากร การจัดการตลาด
- เครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากร
- เครือข่ายรวมตัวเพื่อการกดดันทางการเมือง รณรงค์เพื่อให้สังคมเกิดสำนึกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ป่าชุมชน การสร้างเขื่อน เป็นต้น

ทั้งนี้ บางเครือข่ายอาจมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย เช่น นอกจากแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารแล้วยังมีความร่วมมือในทางปฏิบัติหลายเรื่อง เช่น ทำวิจัยร่วมกัน ฝึกอบรมร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อส่วนรวมร่วมกัน นอกจากนี้ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของเครือข่าย 7 ประการ ประกอบด้วย

(1) การรับรู้มุมมองร่วมกัน (common perception) หมายถึง การที่สมาชิกเข้าอยู่ในเครือข่ายต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้ร่วมกันถึงเหตุการณ์การเข้าร่วมเป็นเครือข่าย อาทิ มีความเข้าใจปัญหา มีสำนึกในการแก้ปัญหาาร่วมกัน และมีความต้องการความช่วยเหลือในลักษณะที่คล้ายกัน ซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกเครือข่ายเกิดความรู้สึกผูกพันในการดำเนินกิจกรรมบางอย่าง เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

(2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (common vision) หมายถึง การมองเห็นจุดมุ่งหมายในอนาคตร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม การรับรู้เข้าใจทิศทางเดียวกัน และมีเป้าหมายที่จะดำเนินไปด้วยกัน จะช่วยให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่าย มีพลังเกิดเอกภาพ และช่วยบรรเทาความขัดแย้งที่เกิดจากมุมมองที่แตกต่างกัน

(3) การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน (mutual interests/benefit) หมายถึง การที่สมาชิกแต่ละคนมาร่วมกันเพื่อประสานผลประโยชน์และความต้องการซึ่งผลประโยชน์และความต้องการนั้นจะไม่บรรลุผลสำเร็จหากสมาชิกต่างคนต่างอยู่ ดังนั้นจึงมีการรวมตัวบนฐานผลประโยชน์ร่วมกันที่มากพอที่จะดึงดูดให้รวมเป็นเครือข่าย

(4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกของเครือข่ายอย่างกว้างขวาง (all stakeholder participation) มีความสำคัญต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่าย เพราะขบวนการมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการร่วมรับรู้ ร่วมความคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือทำอย่างแข็งขัน ดังนั้นสมาชิกในเครือข่ายจึงควรเสริมสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะของความเท่าเทียมกันและในฐานะหุ้นส่วนของเครือข่าย และควรสานต่อความสัมพันธ์ในแนวนราบ

(5) ขบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (complementary relationship) หมายถึง การที่สมาชิกในเครือข่ายต่างเสริมสร้างขบวนการทำงานของกันและกัน โดยใช้จุดแข็งของฝ่ายหนึ่งช่วยเหลืออีกฝ่ายที่มีจุดอ่อน ซึ่งจะทำให้เกิดการประสานผลประโยชน์ร่วมจากการรวมตัวเป็นเครือข่ายซึ่งมีผลดีมากกว่าการไม่รวมเป็นเครือข่าย

(6) การพึ่งพิงร่วมกัน (Interdependence) คือ การเติมเต็มส่วนที่ขาดของแต่ละฝ่ายเนื่องจากทุกฝ่ายต่างมีข้อจำกัดในขบวนการทำงานและมีความรู้ประสบการณ์ที่แตกต่าง ดังนั้น จึงมีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย

(7) การปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (Interaction) หมายถึง การที่สมาชิกในเครือข่ายทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและผลการปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายตามมา

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบระดับคุณภาพและประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นแรงกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและจัดบริการสาธารณะขึ้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ รวมทั้งจัดทำ “ฐานข้อมูล” ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศในทุกปีงบประมาณ สำหรับนำมาประกอบการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการยกระดับคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการและความจำเป็นพื้นฐาน

ของประชาชนได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง โดยใช้แบบประเมินผลและคณะทำงานตรวจประเมินประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Core Team) ซึ่งเป็นบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มอบหมายให้จังหวัดแต่งตั้งเพื่อลงพื้นที่ตรวจประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ซึ่งมีคณะทำงานกว่า 600 ชุด ในแต่ละปี การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ด้าน จำนวน 190 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

ด้านที่ 1 การบริหารจัดการ (24 ตัวชี้วัด) จำนวน 9 หมวด ได้แก่ (1) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น (2) การจัดทำฐานข้อมูล (3) การจัดการข้อร้องทุกข์/ร้องเรียน (4) การบริการประชาชน (5) ระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน (6) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (7) การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน (8) การปรับปรุงภารกิจ และ (9) การดำเนินงานตามนโยบายของจังหวัด

ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคลและกิจการสภา (20 ตัวชี้วัด) จำนวน 4 หมวด ได้แก่ (1) ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (2) ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรบุคคล (3) คุณภาพชีวิตและความสมดุลของชีวิตกับการทำงาน และ (4) การดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น

ด้านที่ 3 การบริหารงานการเงินและการคลัง (46 ตัวชี้วัด) จำนวน 6 หมวด ได้แก่ (1) การจัดเก็บรายได้ (2) การจัดทำงบประมาณ (3) การพัสดุ (4) การบริหารงบประมาณรายจ่าย (5) การจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น และ (6) ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานการเงินและการคลัง

ด้านที่ 4 การบริการสาธารณะ (86 ตัวชี้วัด) จำนวน 6 หมวด ได้แก่ (1) โครงสร้างพื้นฐาน (2) งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) การวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว (4) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา และภูมิปัญญาท้องถิ่น (5) การจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย และ (6) การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

ด้านที่ 5 ธรรมาภิบาล (14 ตัวชี้วัด) จำนวน 4 หมวด ได้แก่ (1) การบริหารราชการเพื่อป้องกันการทุจริต (2) การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (3) การมีระบบและกลไกจัดการรับเรื่องร้องเรียน และ (4) การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ

ผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2564 ในภาพรวม พบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลคะแนนผ่านเกณฑ์ (เฉลี่ยรวม 5 ด้านได้ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 70) 7,754 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 98.80 ซึ่งอยู่ในระดับ “ดีเด่น” (90.00 - 100.00) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยผลการประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในระดับดีมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคลและกิจการสภา รองลงมา คือ ด้านที่ 1 การบริหารจัดการ ด้านที่ 4 การบริการสาธารณะ ด้านที่ 3 การบริหารงานการเงินและการคลัง และด้านที่ 5 ธรรมาภิบาล ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในระดับ “ดีมาก” (80.00 - 89.99) โดยในปี พ.ศ. 2564 ผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นจากปี พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563 ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการประเมินในระดับ “ดีเด่น” 1,319 แห่ง ระดับ “ดีมาก” 4,987 แห่ง ระดับ “ดี” (70.00 - 79.99) 1,448 แห่ง ระดับ “พอใช้” (60.00 - 69.99) 75 แห่ง และเกณฑ์ขั้นต่ำหรือ “ควรปรับปรุง” (ต่ำกว่า 60.00) 19 แห่ง ซึ่งลดลงจากปีที่ผ่านมาอย่างชัดเจน

(2) รณรงค์ จันโต ปุณิกา อภิรักษ์ไกรศรี และสุนิษา ผีกฝน (2565) ได้ประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเข้ารับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี พ.ศ. 2565 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและศึกษาข้อมูลการบริหารงานและโครงการ/กิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นความเป็นเลิศ 3 ด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และ (3) ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าร่วมโครงการฯ 127 แห่ง ในส่วนของรางวัลด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล 10 แห่ง ประกอบด้วย ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง คือ อบจ.พิษณุโลก ระดับเทศบาล 7 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลเมืองพล จังหวัดขอนแก่น (2) เทศบาลตำบลแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน (3) เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา (4) เทศบาลตำบลเชียงคาน จังหวัดเลย (5) เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี (6) เทศบาลตำบลเวียงสา จังหวัดน่าน และ (7) เทศบาลเมืองแสนสุข จังหวัดชลบุรี รวมทั้งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่ง คือ อบต.สำน จังหวัดน่าน และ อบต.ส่างาม จังหวัดกำแพงเพชร ทั้งนี้การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้หลักการวิจัยประเมินผลจากเกณฑ์ตัวชี้วัด 5 หมวด จำนวน 32 ตัวชี้วัด รายละเอียดดังนี้

หมวดที่ 1 ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน เป็นการพิจารณาประเมินจากภารกิจที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามระเบียบ และกฎหมาย

หมวดที่ 2 การจัดการองค์กรเพื่อการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม พิจารณาจากภาวะผู้นำ การให้ความสำคัญและการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ กลไกการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับภารกิจการส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินงาน โดยพิจารณาจาก วิสัยทัศน์ นโยบายของผู้บริหาร เชื่อมโยงสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ ให้ความสำคัญในประเด็นการดำเนินงานแบบเครือข่ายเพียงใด ตลอดจนพิจารณาถึงความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการและความร่วมมือแบบเป็นทางการในลักษณะบันทึกข้อตกลง (MOU) ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ หรือการเป็นสมาชิกในกลุ่มสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำฐานข้อมูลของเครือข่าย

หมวดที่ 3 การจัดทำโครงการและบริการสาธารณะที่ตอบสนองความท้าทายใหม่ พิจารณาจากการทำงานเชิงรุกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับภารกิจท้าทายใหม่ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่และสะท้อนการบริหารงานที่เน้นคุณภาพการให้บริการและแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่อย่างสร้างสรรค์ อาทิ การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส การจัดทำผังเมืองและปรับภูมิทัศน์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การใช้พลังงานทางเลือกหรือพลังงานทดแทน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไขภัยพิบัติทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และการส่งเสริมการอนุรักษ์ภูมิปัญญา

หมวดที่ 4 การส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชน พิจารณาจากกิจกรรมการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชน ทั้งในรูปแบบการส่งเสริมการเรียนรู้โดยทั่วไป ความสามารถเฉพาะทาง การปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ค่านิยมอื่นๆ และการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองท้องถิ่น

หมวดที่ 5 การดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม พิจารณาจากโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม อย่างโดดเด่นเป็นเลิศ เพื่อเป็นตัวอย่างการบริหารงานและการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมประกอบการพิจารณารางวัล โดยเป็นกิจกรรม/โครงการ ที่ขับเคลื่อนโดยภาคีเครือข่ายทั้งสิ้นอย่างต่อเนื่อง มี “ระบบการปฏิบัติงานเครือข่าย” รวมทั้งเป็นเครือข่ายปฏิบัติการ 3 ระดับ ได้แก่ เครือข่ายวงในชุมชนขับเคลื่อนด้วยอาสาสมัครชุมชน/แกนนำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เครือข่ายหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ และเครือข่ายภายนอกชุมชน

อบต. ที่มีความโดดเด่นในด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม มีการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา อบต.สำน จังหวัดน่าน เป็นองค์กรหลักในการประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน โดยยึดหลัก “สร้างชุมชนให้เข้มแข็งเพื่อเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้สู่ชุมชนที่น่าอยู่” อบต.สำน ให้ความสำคัญกับการบริหารงานในการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ผู้ประสานงาน ผู้สนับสนุน ช่วยเหลือและเป็นผู้ร่วมดำเนินการขับเคลื่อนเครือข่ายต่างๆ ในทุกๆ ด้านโดยเครือข่ายต่างๆ จะทำงานร่วมกับ อบต.สำน เพื่อให้เกิดการพัฒนาตำบลสำนร่วมกันอย่างเข้มแข็ง สมดุล ยั่งยืน ในส่วนของกรณีศึกษา อบต.สั๊กงาม จังหวัดกำแพงเพชร มีการดำเนินการโดยใช้ปัญหาเป็นตัวตั้งในการกำหนดกิจกรรม ซึ่งเกิดขึ้นจากการร่วมคิดร่วมดำเนินการ และร่วมตัดสินใจ ก่อให้เกิดความร่วมมือเป็นเครือข่ายรัฐและประชาสังคม มีการสร้างความร่วมมือทั้งแบบเป็นทางการ (การลงนาม MOU ร่วมกัน) โดยมี อบต.สั๊กงาม เป็นหน่วยงานหลัก และมีหน่วยงานในพื้นที่ที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายดำเนินงาน มีการประเมินผลที่ชัดเจนตามมาตรฐาน มีการจัดทำฐานข้อมูลเครือข่ายเพื่อความสะดวกในการประสานงาน รวมถึงมีการใช้เทคโนโลยี OR-Code เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม นักวิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับ อบจ. เทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่มีค่าคะแนนตัวชี้วัดขั้นพัฒนาค่อนข้างน้อยในหมวดที่ 2 การจัดการองค์กรเพื่อการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ซึ่งมีคะแนนโดยภาพรวมไม่ถึงครึ่งหนึ่ง (7.5 คะแนน) จากคะแนนเต็ม 15 คะแนน สำหรับข้อคำถามที่ได้คะแนนน้อย ได้แก่ ข้อ 20 มีความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการและแบบเป็นทางการในลักษณะบันทึกข้อตกลง (MOU) ร่วมกับส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ภาคประชาสังคมหรือองค์กรภาคเอกชน จึงเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายเพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองให้มีศักยภาพร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ และในหมวดที่ 4 ว่าด้วยการส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชน ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้คะแนนเพียงครึ่งหนึ่ง (5 คะแนน) จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน ข้อคำถามที่ได้คะแนนน้อย ได้แก่ ข้อ 33 การจัดทำหรือสนับสนุนแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้หรือศักยภาพของกลุ่ม/องค์กรชุมชนรูปแบบต่างๆ รวมทั้งในหมวดที่ 5 ได้คะแนนไม่ถึงครึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินงานที่สะท้อนความเป็นเครือข่ายค่อนข้างน้อย จึงทำให้คะแนนในหมวดนี้ได้ น้อยเกือบทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) สันต์ชัย รัตนะขวัญ (ม.ป.ป.) กล่าวว่า การดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ยังประสบกับปัญหามากมาย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักการของการจัดบริการสาธารณะ โดยแบ่งปัญหาของการจัดบริการสาธารณะได้ 2 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับมหภาค จากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในเชิงอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริง ในการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะภายในท้องถิ่นด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและงบประมาณ การดำเนินการ รวมทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารราชการด้านการจัดบริการสาธารณะที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจน มีความซับซ้อน สายการบังคับบัญชายาว และมีโครงสร้างการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหาเกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการกระจายอำนาจตามบริบททางการเมืองของแต่ละรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน ที่ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดความชัดเจน ไม่ต่อเนื่อง และมีความสับสนในการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจที่ดีความหมายและกำหนดขอบเขตการกระจายอำนาจต่างกันในแต่ละยุค จนทำให้การปฏิบัติงานขาดเอกภาพและขัดแย้งกันเองในภาพรวม ซึ่งส่งผลต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น แนวทางการแก้ปัญหาจึงควรปรับปรุงนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐให้มีความชัดเจน ต่อเนื่อง ทั้งทิศทางการกระจายอำนาจของรัฐบาลและแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 2 ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจุลภาค ที่ยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น นอกจากนี้การบริการสาธารณะยังมีลักษณะไม่เหมาะสม เป็นผลจากการให้บริการสาธารณะที่ไม่ครบถ้วนทุกด้านและทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม เช่น อาจเน้นประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่ม และละเลยประโยชน์ของบางกลุ่ม ขาดการลำดับความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะที่ควรเตรียมการล่วงหน้าหรือควรพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน ทำให้การจัดบริการสาธารณะขาดคุณภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความเป็นธรรมและไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทั้งการเสนอแนะนโยบาย การดำเนินงาน และการตรวจสอบการให้บริการสาธารณะของ อปท. อีกทั้งควรปรับแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบใหม่ๆ เพื่อพัฒนาการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพขึ้นและเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหา เช่น แนวทางการทำงานในลักษณะของเครือข่าย (network) ที่ร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ หรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร เนื่องจากเป็นแนวทางการทำงานที่มีความสำคัญกับการแสวงหาแนวร่วม (partnership) ที่มีความรู้ความสามารถในด้านที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(4) การศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, 2562) ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 มิติ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (capitalization) ที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การพัฒนาสู่ความเป็นเมือง (urbanization) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหรือระบบโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงในระดับภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงด้านสาธารณสุข (medicalization) ที่ผู้คนมีระบบดูแลสุขภาพดีขึ้นส่งผลให้คนมีชีวิตยืนยาวขึ้นและการเป็นสังคมผู้สูงอายุ ความเปลี่ยนแปลงในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ecologicalization) ที่มีแนวโน้มจะเกิดความรุนแรงและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (digitalization)

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าจำนวน 6 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัดให้มี “คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น” (2) ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคล (3) การจัดทำและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (4) การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันของท้องถิ่นหลายองค์กรรวมกันในการจัดทำภารกิจดังกล่าว (5) ระบบตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรมี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” และ (6) การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยความสามารถในการบริหารจัดการความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการทำวิสาหกิจชุมชน และการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ การศึกษาพบว่าด้วยธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุม 6 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) สถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” กับการมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ (2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักคุณธรรมและหลักความพร้อมรับผิด (4) เทคโนโลยีกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น (5) การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (6) หลักความคุ้มค่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอแนะการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และการร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการจัดทำความร่วมมือ (Memorandum of Understanding MOU) การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ และการสร้างเครือข่าย (Network) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการสร้างภาคีเครือข่ายพัฒนาความร่วมมือการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยขึ้นอยู่กับประเภทของภารกิจหรือประเภทของการจัดบริการสาธารณะ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดของ อปท. ลักษณะของบริการสาธารณะในรูปแบบเครือข่าย เป็นงานที่มีหลายองค์กรเกี่ยวข้องโดยตรงทั้งในระดับราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ต้องใช้องค์ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง