

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในทัศนะของบุคลากรท้องถิ่น: กรณีศึกษาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอกระแสดินธุ์ จังหวัดสงขลา

A STUDY OF PROBLEMS AND OBSTACLES IN DECENTRALIZATION FROM THE PERSPECTIVES OF LOCAL PERSONNEL: A CASE STUDY OF PERSONNEL IN LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS IN KRASAESIN DISTRICT, SONGKHLA PROVINCE

ณัฐพล ยอดหวาน Nattaphon Yodwhan¹

ศรีสมภพ จิตรภิมรย์ศรี Srisompob Jitpiromsri²

บทคัดย่อ

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในทัศนะของบุคลากรท้องถิ่น : กรณีศึกษาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอกระแสดินธุ์ จังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ทราบถึงทัศนะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น 2) ศึกษาเปรียบเทียบต่อการรับรู้ปัญหาการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นของบุคลากรท้องถิ่น ในแง่ขององค์กรระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล และ ระหว่างข้าราชการและพนักงานจ้าง ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอกระแสดินธุ์ทั้ง 4 แห่ง จำนวน 107 คน เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า 1. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอายุ ภูมิสำเนา การศึกษา ต่างกันมีทัศนะต่อปัญหาการกระจายอำนาจไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 2. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งที่ต่างกันเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและพนักงานจ้างมีทัศนะต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 3. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน เปรียบเทียบระหว่างบุคลากรที่สังกัดเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีทัศนะต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในประเด็นปัญหา 2 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านรูปแบบและโครงสร้าง 2) ด้านการบริหารงานบุคคล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 กล่าวคือ ปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้าง บุคลากรขององค์การ

¹ นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

E-mail: nattaphon4329@gmail.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัสงขลานครินทร์ E-mail: Srisompob@yahoo.com

บริหารส่วนตำบลมีทัศนคติต่อปัญหาและอุปสรรคมากกว่าเทศบาลตำบล ส่วนปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล บุคลากรของเทศบาลตำบลมีทัศนคติต่อปัญหาและอุปสรรคมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล

คำสำคัญ: บุคลากรท้องถิ่น ; ทัศนคติ ; การกระจายอำนาจ

Abstract

This study delves into the intricacies of decentralizing power from central to local authorities, focusing on the perspectives of local personnel. Specifically, it examines personnel within local administrative organizations in Krasaesin District, Songkhla Province, with the following objectives:

1) To ascertain the viewpoints of local government personnel regarding the challenges and obstacles associated with decentralizing power from central authorities to local levels. 2) To conduct a comparative analysis of perceptions regarding decentralization issues among local personnel, considering distinctions within the organizations (municipalities vs. sub-district administrative organizations) and employment types (civil servants vs. hired employees). The study encompassed 107 individuals employed in various capacities within local government organizations across the four areas of Krasaesin District. Data collection was executed through the distribution of questionnaires and subsequent analysis employing descriptive statistics. Key Research Findings: 1. Age, hometown, and educational backgrounds of local government personnel do not significantly influence their perspectives on decentralization issues. 2. Distinctions in positions, whether civil servants or hired employees, do not yield significant differences in the perceptions of challenges and obstacles associated with decentralizing power from central to local levels. 3. Notably, divergent views emerged when comparing local government personnel in sub-district municipalities and sub-district administrative organizations. These differences were particularly pronounced in two areas: Form and structure: Personnel in the Sub-district Administrative Organization expressed higher concerns regarding problems and obstacles compared to those in the Sub-district Municipality. And personnel management: Personnel in the Sub-district Municipality exhibited a more positive outlook regarding problems and obstacles compared to those in the Sub-district Administrative Organization.

Keyword: Local personnel ; Perspectives ; Decentralization

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจออกมาจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน เป็นแนวคิดที่เชื่อว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆได้ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ที่ชัดเจน ที่สุดคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่า ท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ ทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด กระทั่งปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินมานานหลายสิบปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเรื่อยมา แต่ในสถานการณ์ของการปกครองท้องถิ่นกลับมีแต่ปัญหาสะสมมากมาย จนกลายเป็นว่ายิ่งนับวันการปกครองท้องถิ่นกลับไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่สามารถปกครองตนเองได้ ต้องพึ่งพารัฐส่วนกลางมากขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ อย่างถนน ทางเท้า ความสะอาด การจัดหาน้ำประปา การระบายน้ำ การศึกษาขั้นต้น การตลาดและการพาณิชย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศยังสามารถบริหารจัดการเรื่องระบบขนส่งสาธารณะ และผังเมืองในพื้นที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่ การกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอำนาจและศักยภาพในการดำเนินงานจะช่วยตอบสนองกับปัญหาในชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างทันท่วงทีและตรงตามความต้องการได้มากกว่ารัฐบาลส่วนกลาง เพราะสถานการณ์และปัญหาในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันไปและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางมีอาจยังรู้ได้ทั้งหมด การแก้ปัญหาทุกเรื่องโดยรัฐบาลส่วนกลางเพียงอย่างเดียวจึงไม่อาจแก้ไขสถานการณ์และปัญหาของทุกพื้นที่ได้อย่างละเอียดและครอบคลุม ดังนั้น การเพิ่มอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการเรื่องรายละเอียดในท้องถิ่นตนเอง ควบคู่กับระบบการรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเองจะช่วยให้ อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรอยู่ในมือของผู้ที่เผชิญและเข้าใจถึงปัญหา มากที่สุด ประเทศไทยพยายามกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน แม้ประเทศไทยจะมีการตั้งหน่วยงานท้องถิ่นอย่างสุขาภิบาล และเทศบาลมาอย่างยาวนาน แต่หมุดหมายหลักในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ได้ระบุให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงาน เงิน และบุคลากรของตน อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ถือเป็น การเพิ่มอำนาจบริหารในท้องถิ่นมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นจุด

ตั้งต้นในการกำหนดกฎหมายใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้สิทธิให้เสียงแก่ประชาชนในการเลือกคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นของตน หนึ่งในนั้นคือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ 2542) ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ชัดเจน

ทว่าจวบจนถึงทุกวันนี้ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอย่างจำกัดอยู่มาก ทำให้เกิดปัญหาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ การไม่กระจายอำนาจคืนสู่ท้องถิ่นอย่างเอาจริงเอาจังเป็นผลจากทัศนคติที่ระแวงว่าประชาชนจะไม่สามารถบริหารจัดการรัฐบาลท้องถิ่นได้ จึงยังคงควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมาก การตรวจสอบควบคุมดูแลที่เข้มข้นโดยราชการส่วนกลางอย่างกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนองค์กรอิสระอย่างสำนักตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฉะนั้น ปัญหาในการกระจายอำนาจแบ่งเป็นประเด็นหลักๆ ได้ ดังนี้

- 1.ปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไประดับล่างคือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลมีความแตกต่างกันในเรื่องของรูปแบบการ ดำเนินงานและงบประมาณ ซึ่งส่งผลต่อการบริหารจัดการและคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีปัญหาเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาที่ไม่อาจทำได้จริง ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและในด้านการถ่วงดุลอำนาจได้ ไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลที่แท้จริง
- 2.ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน มีการกำหนดทั้งในกฎหมายจัดตั้งและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ แต่ก็ยังมีหน่วยงานของทั้งรัฐส่วนกลางและภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆอยู่ โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่มีอำนาจหน้าที่มีความคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการทับซ้อนเชิงอำนาจ
- 3.ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐส่วนกลางกำกับดูแลท้องถิ่นมากเกินไป ทั้งทางตรงผ่านทางตัวแทนของรัฐคือราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่และทางอ้อมผ่านทางนโยบายประชานิยมต่างๆของรัฐบาล การควบคุมโดยระบบงบประมาณเป็นต้น จนกลายเป็นการครอบงำท้องถิ่น จนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง
- 4.ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับภารกิจที่ต้อง

จัดทำตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอน แต่เมื่อครบกำหนดรัฐบาลก็ออกกฎหมายมากำหนดอัตรารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ปัจจุบันรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่แรก นอกจากนี้ท้องถิ่นยังขาดการพัฒนาในเรื่องฐานภาษีท้องถิ่นหรือการหารายได้ ทำให้การเก็บภาษีในส่วนนี้ได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในพื้นที่ 5.ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความชัดเจน พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นมาเพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับต่างๆทั่วประเทศ มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีราชการส่วนกลางเข้ามาเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดแนวทางของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและในส่วนของการกำหนดอัตราตำแหน่งต่างๆ ก็ยังคงเป็นการกำหนดโดยไม่ได้มีการนำเรื่องภารกิจของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มาพิจารณา ทำให้หลายท้องถิ่นได้บุคคลากรที่ไม่ตรงกับหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังเชื่อมโยงกับงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งไม่เอื้อต่อการเติบโตในสายงานภายในท้องถิ่นของตนได้ บุคลากรของท้องถิ่นขาดการพัฒนาเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน 6.ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีน้อยมาก มีเพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ในกรณีที่ได้มีส่วนร่วมก็เป็นการมีส่วนร่วมตามแบบพิธี เท่านั้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความชัดเจน ไม่มีงบประมาณและองค์กรภายในสนับสนุนการมีส่วนร่วม และประชาชนเองที่ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ยังไม่ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของเงินภาษีของตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการสนใจและขาดพลังความร่วมมือจากประชาชน

เนื่องด้วยปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้ให้ความสนใจที่คณะของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลกระแสดินธุ์ เทศบาลตำบลเชิงแส องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะใหญ่ เทศบาลตำบลโรง โดยเลือกพื้นที่ที่จะทำการศึกษา คือ อำเภอกระแสดินธุ์ จังหวัดสงขลา เพื่อจะสามารถนำผลจากงานวิจัยนี้จะสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ดังนั้นการวิจัยในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์สาเหตุ และแนวทางการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้โดยวิเคราะห์โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการ ปกครองตนเอง เพื่อแสดงให้เห็น

ว่ารูปแบบดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่อย่างไร โดยเปรียบเทียบและวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อทราบถึงทัศนะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น
2. เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ต่อการรับรู้ปัญหาการกระจายอำนาจของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอกระแสนิรุ จังหวัดสงขลา

สมมติฐานการวิจัย

1. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิหลังต่างกันมีทัศนะต่อปัญหาของการกระจายอำนาจต่างกัน
2. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งที่ต่างกันมีทัศนะต่อปัญหาของการกระจายอำนาจต่างกัน
3. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันมีทัศนะต่อปัญหาของการกระจายอำนาจต่างกัน

การทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ศ.(เกียรติคุณ)ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่าเป็นระบบ การบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจาก การแทรกแซง ดังนั้นเพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง (Devolution) เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้เพราะสัมพันธ์ภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา ศ.(เกียรติคุณ)ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่าเป็นระบบ การบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจาก การแทรกแซง ดังนั้นเพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง (Devolution) เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้เพราะสัมพันธ์ภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ศ.ดร.โกวิททย์ พวงงาม กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง มีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการ

บริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆแก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหาร และปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมส่วนรวม รวมถึงการปกครองในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารการเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อันภารกิจหลักของท้องถิ่น และกิจการอื่นที่ต้องทำเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชนต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self-Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเอง ไม่ใช่เป็นการปกครองแบบศูนย์รวมอำนาจที่มาจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชน โดยผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และรักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างมากมายนับวันจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ 3.2) รัฐบาลไม่อาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะในท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมมีเอกลักษณ์ ความเป็นอยู่ ปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง 3.3) ภารกิจบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม สมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของ

ท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นหากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไปรัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และทันท่วงที

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงต่อวัตถุประสงค์ และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ทรัพยากรประชาชน ความต้องการและปัญหาอย่างอื่นต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศ ในอนาคตผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดการพัฒนาด้านระบอบประชาธิปไตย และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งประโยชน์ทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะตกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นและการพึ่งตนเองในการปกครองท้องถิ่น โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญหลายประการ เช่น การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่าง ซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น อาศัยโครงสร้างที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความ คาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเองซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น อย่างยิ่ง

3. รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อการปกครองท้องถิ่นไทย เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงมีบทบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นกลไกในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลนั้น ถูกพิจารณาว่ามีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมให้เป็นเทศบาลตำบล พร้อมทั้งยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลลงไป ดังนั้นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จึงประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ทราบขอบเขตของปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกปัญหาได้ 6 ด้าน ดังนี้

1. ปัจจัยด้านรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แนวคิดจากงานวิจัยของ รศ.ฉัตรสุมน พุทธิภิญโญ และผศ.สิริพันธ์พลรบ (2558) ศึกษาเรื่อง แนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อ 1) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงฐานะ รูปแบบ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน ได้แนวคิดจากงานวิจัยของ ขวัญแก้ว จันทริวิเชียร (2557) โดยศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย: กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ และกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นองค์กรที่รับผิดชอบเชิงนโยบายที่มีความสำคัญต่อทิศทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แนวคิดจากงานวิจัยของ (1) พัสตราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต (2560) ปัญหาการออกกฎของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นราชการส่วนกลางผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกกฎในรูปแบบต่าง ๆ ออกมาเพื่อใช้กำกับดูแลนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (2) พสธร พันธุ์สุวรรณ (2556) ปัญหาการออกกฎกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษากรณีเทศบาล มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาทฤษฎีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาล และศึกษาหลักเกณฑ์การออกกฎของฝ่ายปกครองในประเทศไทย รวมถึงสถานะของกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยฝ่ายปกครอง ตลอดจนศึกษาการใช้อำนาจตามที่กฎหมายแม่บทมอบอำนาจให้แก่กระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะการออกกฎ คือประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งหนังสือสั่งการที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้นมาบังคับใช้กับเทศบาล (3) มาโนช นามเดช (2559) หัวข้อวิจัย แนวทางการกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยขั้นนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการ ประสบการณ์ รวมไปถึงข้อถกเถียงและปัญหาที่เกิดขึ้นกับการกำกับดูแลและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แนวคิดจากงานวิจัยของ ปรีธิตา มีฉลาด (2556) ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย การวิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมุมมองของผู้ปฏิบัติ

5. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แนวคิดจากงานวิจัยของ ญัฐินี เพื่องฟูพานิชย์ (2563) ศึกษาเรื่อง การสูญเสียข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้กับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่ส่งผลให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นตัดสินใจโอนย้ายสังกัดมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่สังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อรักษาข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้คงอยู่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ได้แนวคิดจากงานวิจัยของ จิตติมา อุดมศรี (2555) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ การวิจัยนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ และเสนอแนะแนวทางพัฒนาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในทัศนะของบุคลากรท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอกระแสดินธุ์ จังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้กำหนดค่าสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลไว้ดังนี้ 1. เพื่อทราบถึงทัศนะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัย ผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) โดยใช้ตารางแจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) แสดงค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่อใช้อธิบายข้อมูลของกลุ่มตัวแล้วนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบคำบรรยาย 2. เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ต่อการรับรู้ปัญหาการกระจายอำนาจของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอกระแสดินธุ์ จังหวัดสงขลา ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัย ผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) โดยใช้ตารางแจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) แสดงค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และการวิเคราะห์ความแปรปรวน (Analysis of variance: ANOVA) เพื่อใช้อธิบายข้อมูลของกลุ่มตัวแล้วนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบคำบรรยาย

ผลการวิจัย

1. ข้อมูลส่วนบุคคล

ผลการศึกษา พบว่า บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 41-50 ปี ร้อยละ 43.92 รองลงมาคือ อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 28.04 อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 15.89 และอายุ 21-30 ปี ร้อยละ 12.15 ตามลำดับ มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่อำเภอกระแสนิงค์ ร้อยละ 60.75 และนอกพื้นที่อำเภอกระแสนิงค์ ร้อยละ 39.25 การศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 73.83 รองลงมาคือ ปริญญาโท ร้อยละ 16.82 อนุปริญญา ร้อยละ 6.54 และมีธยมศึกษาตอนปลายตอนปลาย ร้อยละ 2.81 ตามลำดับ ตำแหน่งข้าราชการ ร้อยละ 68.22 และตำแหน่งพนักงานจ้าง ร้อยละ 31.78 องค์กรเทศบาลตำบล ร้อยละ 54.21 และองค์กรบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 45.79

2. ทักษะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า ทักษะที่มีต่อปัญหาทั้ง 6 ด้านของบุคลากรส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีปัญหาการขาดงบประมาณมากที่สุด อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 2.50$, S.D. = 0.678) ซึ่งเป็นปัญหาด้านคลังและงบประมาณ รองลงมาคือ รูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่นี้ ภายใต้กฎหมายของประเทศไทย (เลือกตั้งผู้ว่าฯ/เขตปกครองพิเศษ) อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 2.44$, S.D. = 0.617) ซึ่งเป็นปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้าง และอันดับสุดท้ายคือ ปัญหาการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 1.67$, S.D. = 0.641) ซึ่งเป็นปัญหาด้านอำนาจหน้าที่

3. เปรียบเทียบปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ต่อการรับรู้ปัญหาการกระจายอำนาจของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ ได้แก่ อายุ ภูมิลำเนา ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ต่างกัน มีทักษะต่อปัญหาการกระจายอำนาจของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้าง ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่, ปัญหาการติดตามดูแล ปัญหางบประมาณ ปัญหาการมีส่วนร่วม และปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานองค์กรต่างกัน มีการรับรู้ปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้าง และด้านการบริหารงานบุคคล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

สรุปและอภิปรายผล

สมมุติฐานที่ 1 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาต่างกันมีทักษะต่อปัญหาของการกระจายอำนาจต่างกัน

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ภูมิลำเนาของบุคคลของกลุ่มตัวอย่างพบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาต่างกัน มีทักษะต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นไม่แตกต่าง

กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดย บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอายุ ภูมิสำเนา การศึกษา ต่างกันมีทัศนคติต่อปัญหาการกระจายอำนาจไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เป็นไปในแนวทางเดียวกับงานวิจัยของ ชัยรัตน์ มาสอน,ชาญชัย ฮวดศรีและ สุรพล พรหมกุล (2565) ที่กล่าวว่าประชาชนที่มีเพศและระดับการศึกษาต่างกัน การมีส่วนร่วมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่สวนทางกับงานวิจัยของ สอนง บุญเพิ่ม , รศ.ปราโมทย์ ลำไย และรศ.ไฉไล ศักดิ์วิระพงศ (2556) ที่กล่าวว่า บุคลากรที่มีอายุ การศึกษา ประสบการณ์ทำงานต่างกันมีความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

สมมุติฐานที่ 2 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งที่ต่างกันมีทัศนคติต่อปัญหาของการกระจายอำนาจต่างกัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งที่ต่างกันเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและพนักงานจ้างมีทัศนคติต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในประเด็นปัญหา 6 ด้าน ที่อ้างอิงจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

สมมุติฐานที่ 3 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันมีทัศนคติต่อปัญหาของการกระจายอำนาจต่างกัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า บุคลากรที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างประเภทกันระหว่างเทศบาล ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติต่อปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในประเด็นปัญหา 2 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านรูปแบบและโครงสร้าง 2) ด้านการบริหารงานบุคคล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 กล่าวคือ

1) ปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้าง บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติต่อปัญหาและอุปสรรคมากกว่าเทศบาลตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีคะแนนค่าเฉลี่ย เท่ากับ 2.43 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.462 เทศบาลตำบลมีคะแนนค่าเฉลี่ย เท่ากับ 2.22 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.469

2) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล บุคลากรของเทศบาลตำบลมีทัศนคติต่อปัญหาและอุปสรรคมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเทศบาลตำบลมีคะแนนค่าเฉลี่ย เท่ากับ 2.34 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.739 องค์การบริหารส่วนตำบลมีค่าคะแนนเฉลี่ย เท่ากับ 1.88 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.781

3) ปัญหาด้านอื่นๆ ได้แก่ ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ปัญหาด้านการกำกับดูแล ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น บุคลากรของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติต่อปัญหานี้ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ สอดคล้องกับงานวิจัยของ นรรธพงศ์ ไคร์เครือ และ นันทยา บุตรสิน ที่ว่าบุคลากรที่ทำงานในประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ควรมีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เหมาะสม เนื่องจากงบประมาณและรายได้มีไม่เพียงพอ
 2. การพิจารณาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการประหยัดงบประมาณ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น
 3. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ให้แก่ข้าราชการ พนักงานจ้าง รวมไปถึงข้าราชการการเมือง ในราชการส่วนท้องถิ่น
 4. ควรมีการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหา และแก้ไขให้ตอบสนองต่อการปฏิบัติงานมากขึ้น
 5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรศึกษาปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของที่อื่นๆ เพื่อจะได้มีการบริหารงานบุคคลที่ดี ทำให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป
1. ศึกษาปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น
 2. ศึกษาปัญหาเฉพาะด้านในเชิงลึก เพื่อให้ทราบถึงแก่นแท้ของปัญหาว่าปัญหาแต่ละด้านมีสาเหตุและแนวทางในการแก้ไขปัญหายังไง
 3. ศึกษาเพิ่มเติมในกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ทราบว่าบุคคลเหล่านี้ทราบถึงปัญหามากน้อยเพียงใด ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- ศ.ดร.โกวิททย์ พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น*. กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น.
- กองวิชาการและแผน. (2560). *บทบาทฝ่ายปกครองกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรมการปกครอง.
- ขวัญแก้ว จันทรวีเชียร. (2557). *การศึกษาระบบการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษา กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รศ.ฉัตรสุมน พฤทธิญาณุ และ ผศ.สิริพันธ์พลรบ. (2558). *แนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล*. วารสารกฎหมาย สุขภาพและสาธารณสุข.
- ชัยรัตน์ มาสอน , ชาญชัย ฮวดศรี และ สุรพล พรหมกุล. (2565). *การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น*. มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น
- ชุมพล นามสังข์. (2561). *การปกครองท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*

- ฉบับ พ.ศ. 2560: แนวโน้มและความคาดหวัง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ฐิติมา อุดมศร. (2555). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยสยาม.
- ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ รศ.ดร.กอบกุล ราชะนคร. (2552). การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการบริการสาธารณะที่ดี. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พระมหาทัศนพงษ์ ชยเมธี (กลิ่นศรีสุข) , สุรพล พรหมกุล และ ชาญชัย ฮวดศรี. (2564). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น.
- ดร.ไพฑูริย์ มาลา. (2559). การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- ธนาวุฒิ คำศรีสุข และ กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. (2564). ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บทความวิชาการ. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.
- ธนาวุฒิ คำศรีสุข และ กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. (2565). การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.
- ศ.(เกียรติคุณ)ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2542). เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือkestตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศ.(เกียรติคุณ)ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นอีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลกภาคแรกจากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. คบไฟ.
- ศ.(เกียรติคุณ)ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง: หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของรัฐไทย (พ.ศ. 2540-2550). ในณรงค์ เพชรประเสริฐ. ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (น. 8-56).
- ปริญดา มีฉลาด. (2556). ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่องภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. สถาบันพระปกเกล้า.
- นรรธพงศ์ ไคร้เครือ และ นันทยา บุตรสิน. (2558). ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดระยอง. มหาวิทยาลัยนครพนม

- พสธร พันธุ์สุวรรณ. (2556). ปัญหาหาการออกกฎกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษากรณีเทศบาล. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต. (2560). ปัญหาการออกกฎของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มาโนช นามเดช. (2559). การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2550). ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า.
- ศ.วุฒิสาร ตันไชย. (2544). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศ.วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า.
- ศ.ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา. (2553). วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- รศ.สุนทรชัย ขอบยศ. (2554). ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์.
- สุวัสดิ โภชน์พันธ์. (2547). ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย. สถาบัน พระปกเกล้า.
- ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สนอง บุญเพิ่ม , รศ.ปราโมทย์ ลำไย และรศ.ไฉไล ศักดิ์วิรวงศ์. (2556). ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอป่าซาง จังหวัดอุบลราชธานี. มหาวิทยาลัยนครพนม
- อริย์ธัช บุญถึง. (2563). ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีการตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระมหาอนันต์ อนนตปญโญ , พระมหาวิรุฑ วิโรจโน, พระครูวินัยธรรวชิต ปยุตโต, พระครูสังฆรักษ์ทวี อภโย และ ชนาธิป ศรีโท. (2565). ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ปกครองท้องถิ่นในเขตอำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย.
- ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล และ ธนิษฐา สุขะวัฒนะ. (2550). การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสร้างสรรค์ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. สถาบันพระปกเกล้า.