



การกระจายอำนาจ  
และประชาธิปไตยในประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย

สถาบันพระปกเกล้า

# การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยในประเทศไทย

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

วุฒิสาร ตันไชย.

การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.-- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2557.  
278 หน้า.

1. ไทย--การเมืองและการปกครอง. I. ชื่อเรื่อง.

320.9593

ISBN 978-974-449-XXX-X

รหัสสิ่งพิมพ์ของสถาบันพระปกเกล้า ชลธ.57-XX-200.0

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ 978-974-449-XXX-X

พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2557

จำนวนพิมพ์ 200 เล่ม

ลิขสิทธิ์ สถาบันพระปกเกล้า

## บรรณาธิการ

นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น

นางสาวเบญจมาศ บุ่งรุ่ง

## ผู้ประสานงาน

นางสาวศรัณย์ธร แดงอุดม

นายสมบัติ หวังเกษม

นางสาวสุชาดา แดงขาว

## จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9600 โทรสาร 02-143-8171

<http://www.kpi.ac.th>

## พิมพ์ที่



## คำนำสถาบันพระปกเกล้า



หนังสือ เรื่อง “การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย” เป็นความพยายามของ รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ที่จะพัฒนาสิ่งที่เรียกว่า “ตัวชี้วัด” สำหรับวัดและประเมินผล การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย เพราะในปัจจุบันการศึกษาเกี่ยวกับตัวชี้วัดในด้านการปกครองท้องถิ่น ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยท้องถิ่นยังขาดความชัดเจน และครอบคลุม และแม้ว่าจะมีการพูดถึงบ้างหากแต่เป็นการติดตาม ประเมินผลที่แยกส่วนและไม่ครอบคลุม ประการสำคัญการวัดและประเมินผลเหล่านั้นอาจจะไม่สามารถอธิบายถึงความก้าวหน้า และผลของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างเป็นองค์รวม

ผลงานชิ้นนี้จะมีประโยชน์อย่างมากต่อผู้อ่านและแวดวงการศึกษา การปกครองท้องถิ่นไทย ในฐานะที่เป็นการศึกษาเชิงสำรวจของแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ทั้งยังเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ผู้แต่งเริ่มเนื้อหาจากการสำรวจแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น อันได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครองท้องถิ่น และ

แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น เพื่อจะทำให้ท่านผู้อ่านมีความเข้าใจ ที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ก่อนที่จะเจาะลึกในเนื้อหาเกี่ยวกับสถานการณ์ และบริบทการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย และการสร้างตัวชี้วัดการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น รวมทั้งตัวชี้วัด สำหรับการประเมินผลการกระจายอำนาจและประชาธิปไตย

สถาบันพระปกเกล้า หวังว่าผลงานชิ้นนี้จะช่วยหาคำตอบให้กับคำถาม ที่ว่า “การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย เป็นอย่างไร มีความก้าวหน้าเพียงใด และสำเร็จมากน้อยเพียงใด”

สถาบันพระปกเกล้า

มิถุนายน 2557



## คำนำผู้เขียน



การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น และประชาธิปไตยท้องถิ่น มีประวัติศาสตร์และพัฒนาการในประเทศไทยกว่า 120 ปี แต่หากจะตั้งคำถามว่า ประเทศไทยมีความสำเร็จมากน้อยเพียงใดในเรื่องการปกครองท้องถิ่น หรือ ประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย หรือ ผลการกระจายอำนาจและ ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นอย่างไร อาจจะเป็นการยากที่จะหาคำตอบ เพราะ การศึกษาเกี่ยวกับตัวชี้วัดเกี่ยวกับท้องถิ่นของไทยที่มีอยู่ของประเทศไทยอาจจะดู ไม่มากเท่าใดนัก ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ตั้งโจทย์การวิจัย ว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ ที่จะสามารถสร้างตัวชี้วัดและพัฒนาเครื่องมือเพื่อประเมินและติดตามสภาพการณ์ ของประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทยในภาพรวม ภายหลังจากการกระจายอำนาจได้ หรือไม่

ฉะนั้น งานวิจัยนี้เป็นความพยายามในเบื้องต้นของผู้เขียน ที่มีเป้าหมาย เพื่อทดลองเสนอการศึกษาเพื่อกำหนดตัวชี้วัดไว้ใช้สำหรับ ติดตามและประเมินผล ของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ท้องถิ่นของไทย ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งการการศึกษาออกเป็นสี่ส่วนได้แก่

- การศึกษารอบแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (**Decentralization**) การบริหารปกครองท้องถิ่น (**Local Governance**) และประชาธิปไตย ท้องถิ่น (**Local Democracy**) ดังที่ปรากฏในบทที่ 2 เพราะสามแนวคิด มีทั้งมิติเชิงกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการ และ

มิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ เพื่อนำกรอบแนวคิดไปประยุกต์เพื่อออกแบบตัวชี้วัดที่เหมาะสม

- การศึกษาสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย ดังที่ปรากฏในบทที่ 3 โดยอาศัยการทบทวนองค์ความรู้และคำอธิบายต่อสถานการณ์การกระจายอำนาจ เพื่อข้อมูลสำหรับการออกแบบตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับบริบทไทย โดยพบว่าคำอธิบายต่อสถานการณ์การกระจายอำนาจส่วนใหญ่มักเน้นในมิติเชิงกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการแต่ละเลยมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ทำให้การพิจารณาสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยถูกมองว่าเป็นเรื่องที่มาจากการริเริ่มจากภายนอกท้องถิ่นไปสู่ภายในท้องถิ่นแทนที่จะมองว่าการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นและการส่งเสริมให้การกระจายอำนาจบรรลุผลนั้นมาจากพลวัตภายในของท้องถิ่นเองอีกด้วย
- การทบทวนวรรณกรรมและศึกษาตัวชี้วัดของการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น ทั้งจากประสบการณ์ของประเทศไทยและของต่างประเทศ ดังที่ปรากฏในบทที่ 4 พบว่าในขณะนี้แม้ยังไม่มีตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Indicators) ของไทยที่ครอบคลุมและเน้นเฉพาะการชี้วัดตามตามข้อกฎหมายและผลของการบริหารกับปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากตัวชี้วัดของต่างประเทศที่มีความครอบคลุมไปถึงมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ
- การออกแบบตัวชี้วัดประเมินผลการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในบทที่ 5 โดยผู้วิจัยได้ทดลองเสนอกรอบแนวคิดการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย และการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับการเก็บข้อมูลและการศึกษาผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต

ในฐานะที่ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้ามาศึกษาและทำงานเพื่อผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจมาโดยตลอด โจทย์สำคัญอย่างหนึ่งที่ถือเป็นเป้าหมายของการกระจายอำนาจคือการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เนื่องจากการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่เป็นฐานล่างสุดของหน่วยงานสังคม ย่อมช่วยพัฒนาจิตสำนึกทางการเมืองและเสริมสร้างจิตสาธารณะในฐานะส่วนหนึ่งของประชาชนเรียนรู้ที่จะต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อเป้าหมายของพวกเขาเองและของชุมชน อันเป็นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับประเทศ ซึ่งผู้เขียนคาดหวังว่าตัวชี้วัดชุดนี้อาจถูกนำไปต่อยอดและพัฒนาเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการประเมินประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของไทยในอนาคต

ท้ายสุดขอขอบคุณวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ที่ได้งบประมาณสนับสนุนเป็นทุนเพื่อการศึกษาวิจัย ซึ่งทำให้เกิดการต่อยอดเป็นหนังสือเล่มนี้ต่อมา

หากหนังสือเล่มนี้มีความผิดพลาดประการใดผมขออภัยมา ณ ที่นี้ครับ

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

มิถุนายน 2557



## สารบัญ



เรื่อง	หน้า
คำนำ	III
คำนำผู้เขียน	V
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	3
บทที่ 2 แนวคิดและบทสำรวจที่เกี่ยวข้อง :	9
เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)	11
2.1.1 พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ	11
2.1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ	13
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance)	17
2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government)	17
และการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance)	
2.2.2 ความท้าทายของการบริหารปกครองท้องถิ่น: ลักษณะของประเด็นปัญหา	18
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy)	20
2.3.1 มิติของประชาธิปไตยท้องถิ่น	20
2.4 สรุป	23

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>บทที่ 3 สถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย:</b>	<b>25</b>
3.1 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	29
3.1.1 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2435-2475	29
3.1.2 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2475-2500	30
3.1.3 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2500-2535	32
3.1.4 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2535-2540	34
3.2 สถานการณ์การกระจายอำนาจในประเทศไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	36
3.2.1 กฎหมายและการกระจายอำนาจในยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	36
3.2.2 กฎหมายและการกระจายอำนาจในยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	39
3.2.3 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	41
3.3 ประเด็นปัญหาและความเปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน	43
3.3.1 โครงสร้างของกระบวนการการกระจายอำนาจ	43
3.3.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	44
3.3.3 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	51
3.3.4 การคลังท้องถิ่น	54
3.3.5 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	59
3.3.6 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่น	62
3.3.7 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	69
3.4 งานศึกษาที่เกี่ยวกับท้องถิ่นกับอิทธิพลของสถานการณ์การกระจายอำนาจและบริบททางสังคมในประเทศไทย	73
4.5 สรุป	79
<b>บทที่ 4 ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย</b>	<b>81</b>
4.1 งานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่น (Local Indicators)	86
4.1.1 ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ (Decentralization Indicators)	84
4.1.2 ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance Assessment Indicators)	105
4.1.3 ตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Indicators)	143



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
4.1.4	179
ตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government and Local government performance Indicators)	
4.2	198
งานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่น (Social and Development in Local Ares Indicators)	
4.2.1	200
ตัวชี้วัดคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิต (Social Quality and Quality of Life Indicators)	
4.2.2	205
ตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ (Human Development Indicators)	
4.2.3	208
ตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Indicators)	
4.3	215
งานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านประชาธิปไตย (Democracy Indicators)	
4.4	225
ข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรม	
4.4.1	225
ตัวชี้วัดและประเด็นด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย	
4.4.2	226
แนวคิดและกรอบการศึกษาของงานศึกษาประเภทตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับ ท้องถิ่นของไทย	
4.5	232
สรุป	
<b>บทที่ 5</b>	<b>233</b>
<b>ตัวชี้วัดประเมินผลการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น:</b>	
5.1	236
กรอบแนวคิดการวิจัย	
5.2	242
ระเบียบวิธีวิจัยและการกำหนดตัวชี้วัด	
5.2.1	242
ประเด็นและองค์ประกอบหลักของการประเมินสภาพการณ์ ประชาธิปไตยท้องถิ่น	
5.2.2	244
กลุ่มเป้าหมายและข้อมูลสำหรับตัวชี้วัดในการประเมินสภาพการณ์ ประชาธิปไตยท้องถิ่น	
5.3	268
สรุป	
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>269</b>
<b>ประวัติผู้เขียน</b>	<b>278</b>

## สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตาราง 3.1: เปรียบเทียบรายได้รวมของอปท. และรายได้ของรัฐบาลปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - 2554	57
ตาราง 3.2: เกณฑ์การกำหนดผู้เข้าชื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น	65
ตาราง 3.3: จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในแต่ละช่วงของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	66
ตาราง 4.1: ดัชนีชี้วัดที่สื่อถึงความเป็นธรรมาภิบาลของประเทศไทย (ด้านการกระจายอำนาจ)	88
ตาราง 4.2: ดัชนีชี้วัดชุมชนระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่น ตามมาตราที่ 78	91
ตาราง 4.3: ตัวชี้วัดตามมาตรา 78 (3) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	95
ตาราง 4.4: ตัวชี้วัดตามมาตรา 80 (4) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	96
ตาราง 4.5: ตัวชี้วัดตามมาตรา 87 (4) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	97
ตาราง 4.6: กรอบการวิเคราะห์และประเด็นการพิจารณากับตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ ที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Decentralization)	101
ตาราง 4.7: ตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา	113
ตาราง 4.8: ตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ ขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล	116
ตาราง 4.9: ตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา	117
ตาราง 4.10: จำนวนตัวชี้วัดของคู่มือธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน	118
ตาราง 4.11: ตัวอย่างชุดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน	119
ตาราง 4.12: (LED Indicator menu for cities with good resource availability)	125
ตาราง 4.13: ตัวชี้วัดการบริหารปกครองเมือง (Urban Governance Index)	133
ตาราง 4.14: ตัวชี้วัด Local Governance Barometer (LGB)	136
ตาราง 4.15: มาตรฐานสำหรับการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่นของ Local Governance Barometer (LGB)	137
ตาราง 4.16: กรอบการชี้วัดและตัวชี้วัดการบริหารปกครองท้องถิ่นของ Methodological Guidelines for Local Governance Analysis	139
ตาราง 4.17: ชนิดของสมรรถนะและแนวทางพื้นฐานของการวัดผล	148
ตาราง 4.18: ตัวชี้วัดการประเมินสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Performance)	149
ตาราง 4.19: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ของ The State of Local Democracy in Central Europe	156
ตาราง 4.20: ตัวชี้วัดการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Assessment) ของ Local Democracy Assessment Guide	160

## สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตาราง 4.21: ขอบข่ายตัวแปรและตัวชี้วัดในมิติรัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ (Local government and decentralization)	176
ตาราง 4.22: ตัวอย่างตัวบ่งชี้การพัฒนาเด็กและเยาวชน	182
ตาราง 4.23: เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการบริหรงานที่ได้มีการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ	187
ตาราง 4.24: เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารองค์กร	187
ตาราง 4.25: เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการปฏิบัติตามภารกิจและการให้บริการสาธารณะ	188
ตาราง 4.26: ประเด็นการชี้วัด ตัวชี้วัด และค่าน้ำหนักของตัวชี้วัดของ MIDAMOS	190
ตาราง 4.27: การจำแนกตัวชี้วัดตามขอบข่ายการบริหารปกครองและฟังก์ชัน	194
ตาราง 4.28: ตัวอย่างของตัวชี้วัดที่จำแนกตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ที่เกี่ยวข้องพันถึง ขอบข่ายและฟังก์ชันในแต่ละด้าน	195
ตาราง 4.29: ภาวะการณ์ของการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยของจังหวัด X (Democratic Governance Profile of province X)	196
ตาราง 4.30: มิติและประเด็นของคุณภาพสังคม	201
ตาราง 4.31: มิติและเกณฑ์การชี้วัดคุณภาพชีวิตของ The Economic Intelligence Unit	202
ตาราง 4.32: ตัวอย่างดัชนีวัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)	204
ตาราง 4.33: ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index: HDI)	206
ตาราง 4.34: สิ่งที่ต้องทำให้เกิดการพัฒนาและสิ่งที่ควรทำให้เกิดความยั่งยืน	209
ตาราง 4.35: ประเด็นการชี้วัดและประเด็นการชี้วัดย่อยของ Commission on Sustainable Development Indicators (CSD-Indicators)	210
ตาราง 4.36: องค์ประกอบการพิจารณาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนในบริบทของเทศบาล	214
ตาราง 4.37: ตัวชี้วัดความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตยของจอร์จ โซเร็นเซน (George Sorensen)	219
ตาราง 4.38: กรอบการประเมินประชาธิปไตยของ International IDEA	220
ตาราง 4.39: ตัวแบบและดัชนีชี้วัดของ Democracy index	222
ตาราง 5.1: จำนวนองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อย และตัวชี้วัด	244
ตาราง 5.2: ตัวอย่างองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อยและตัวชี้วัด	246
ตาราง 5.3: คุณลักษณะ/สภาพทั่วไปของท้องถิ่น (Characteristic of the local area)	247
ตาราง 5.4: การกระจายอำนาจ (Decentralization)	251
ตาราง 5.5: การปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น (Local government/agency performance)	254
ตาราง 5.6: โครงสร้าง/สถาบัน/กลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Structure/Institution/Mechanism of Local democracy)	258
ตาราง 5.7: การบริหารปกครองท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาเฉพาะ (Local Governance and Special Issues)	263

## สารบัญแนกฏีและแผนภาพ

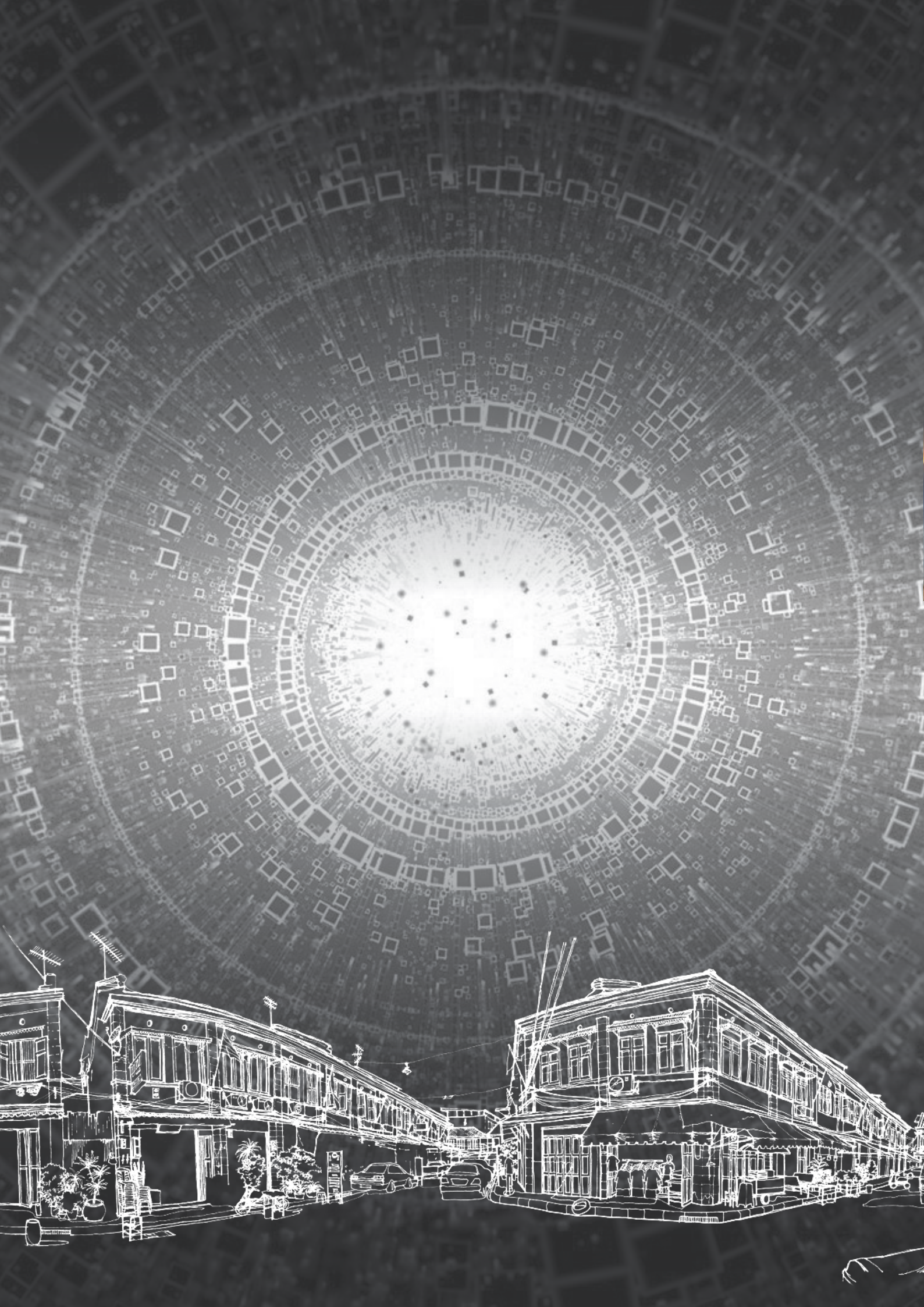
เรื่อง	หน้า
<b>แผนภาพ</b>	
แผนภาพ 2.1: มิติของประชาธิปไตยท้องถิ่น	22
แผนภาพ 3.1: ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two Tier System) ของประเทศไทย	46
แผนภาพ 3.2: การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	61
แผนภาพ 3.3: กรอบความสัมพันธ์ของโครงสร้าง/สภาพการณ์/เงื่อนไขภายนอกและภายในของท้องถิ่น	79
แผนภาพ 4.2: ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง “ท้องถิ่น” (Local “Actor”) และ ตัวแสดงที่ไม่ใช่ท้องถิ่น (Non-Local “Actors”) ต่อประเด็นปัญหา	109
แผนภาพ 5.1: กรอบการพิจารณาและตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยท้องถิ่น	238
<b>แผนภูมิ</b>	
แผนภูมิ 3.1: เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542-2554	58

# บทที่ 1



การกระจายอำนาจ  
และประชาธิปไตยในประเทศไทย







## บทนำ



### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นกระแสความคิดที่ได้รับ ความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นแนวคิดที่กำหนดรูปแบบการปกครอง ที่ใช้แก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการ และผู้เชี่ยวชาญ (Technocrat) เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายและแนวปฏิบัติการ บริหารราชการแผ่นดินแบบของอมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) แต่กลับ ไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชน ได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังขาดความ เป็นประชาธิปไตยที่กีดกันหรือเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการ แสดงความคิดเห็น เสนอแนะนโยบาย หรือร่วมบริหาร/ปกครองตนเองกับฝ่ายรัฐ อีกทั้งความอ่อนแอของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพัฒนาการที่ไม่ต่อเนื่องและ ขาดการสนับสนุน/พัฒนาจากภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ก็มีส่วนให้การ กระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังขาดพลังกับความเป็น อิสระในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและ สร้างเสริมประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นเอง ทำให้ปัจจุบันกระแสของการกระจาย

อำนาจจึงต้องการแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาตั้งที่กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อลดสภาวะการรวมศูนย์ของอำนาจ และกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุม รวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจ ให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักต่อการตัดสินใจในการปกครองตนเองเพื่อสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นมิติและรูปแบบของการบริหารและพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กรซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทนำเสนอ นโยบาย ตรวจสอบ และบริหารจัดการ/พัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่เป็นเพียง การเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่นแต่มีผลต่อพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

สำหรับประเทศไทยที่กระแสแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มมีพัฒนาการ อย่างเห็นได้ชัด พร้อมกับกระแสความคิดการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการเกิดขึ้นของขบวนการปฏิรูปการเมือง ที่มุ่งหมายให้สังคมไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตย ได้อย่างเต็มรูปแบบและเนื้อหา จนเกิดการผลักดันและการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ระบุให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และหมวด 9 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 282-290 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นเช่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอิสระในการกำหนดนโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารในรูปแบบของสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง เป็นต้น ทำให้รัฐธรรมนูญ ได้สร้างความชัดเจนต่อการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงกระบวนการทางกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ เช่น ให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ และจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผน กำหนดหลักเกณฑ์/ขั้นตอน และเสนอแนะแนวทางในการกระจายอำนาจเช่น กำหนดอำนาจหน้าที่การจัด บริการสาธารณะ การจัดสรรสวัสดิการและอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ จนกล่าวได้ว่า มรดกของรัฐธรรมนูญฯ 2540 และ พรบ. กระจายอำนาจฯ 2542 จัดเป็น “คลื่นลูกที่หนึ่ง” ของ กระบวนการการกระจายอำนาจที่สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารของไทย อย่างมีนัยสำคัญ<sup>1</sup>

โดยเจตนารมณ์ แนวคิดและหลักปฏิบัติของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังคง สืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และสาระสำคัญในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มากนัก โดยยังมีเป้าประสงค์ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ส่งเสริม

<sup>1</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจใน ประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 5.



ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ สร้างการมีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตยในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่และสร้างเสริมหลักธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของแกนกลางการพัฒนาประชาธิปไตยไทยที่เน้นการสร้างประชาธิปไตยในระดับฐานราก หรืออย่างน้อยที่สุดก็ช่วยให้การกระจายอำนาจเกิดสาระในเชิงนโยบาย (policy content) ที่เป็นรูปธรรมมากกว่าเป็นเพียงปัจจัยเรียกร้องต้องการเพียงอย่างเดียว (demand-side factors)<sup>2</sup>

ทว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) นับเป็นเวลากว่าทศวรรษที่ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อกล่าวถึงความก้าวหน้าและพัฒนาการของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมักให้ความสำคัญต่อการแก้ไขขั้นตอนและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการกระจายอำนาจเป็นเป้าหมายหลัก เช่น การถ่ายโอนภารกิจ การกำหนดสัดส่วนเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาจากกฎหมายที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจทั้งจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และร่างกฎหมายแก้ไข อีก 2 ฉบับคือ 1). ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... ของนายถวิล ไพรสณฑ์ และ 2). บทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา พบว่าทั้งสามร่างมีสาระสำคัญของข้อกฎหมายใน 11 ประเด็นได้แก่ 1). องค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ 2). คุณสมบัติของกรรมการการกระจายอำนาจ 3). อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ 4). สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ 5). แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6). แผนปฏิบัติการ 7). อำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะ 8). มาตรฐานการบริการสาธารณะ 9). คณะกรรมการการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10). การจัดสรรรายได้ และ 11). การส่งเสริม และกำกับดูแล<sup>3</sup> ก็เป็นการตรากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาและจัดทำแนวทางปฏิบัติในด้านการกระจายอำนาจและการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเครื่องมือทางกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งการให้ความสนใจต่อกระบวนการการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมายมากเป็นพิเศษสะท้อนถึงภาพรวมและวิธีการอธิบายประเด็นการกระจายอำนาจกับการพัฒนาประชาธิปไตยของท้องถิ่นของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่ยังขาดมิติที่ชัดเจนและครอบคลุมต่อการทำความเข้าใจแนวคิดกับข้อเท็จจริงของประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย<sup>4</sup>

จากปัญหาในความข้างต้นทศเนศวร์ เจริญเมือง (2544) มองว่าการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยส่วนใหญ่มีลักษณะนิติศาสตร์และสถาบันสูง (Legal-Institutional Approach) สูง ซึ่งมักมุ่งตอบคำถามในทำนองว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกี่รูปแบบ แต่ละรูปแบบ มีโครงสร้าง

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 11.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 21-22.

<sup>4</sup> ดูในบทที่ 3

อย่างไร กรรมกรมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่องค์กรอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระบุไว้  
อย่างไรบ้าง กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายอะไรและมีสาระสำคัญอย่างไร<sup>5</sup> เช่นเดียวกับ  
พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (2549) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงการศึกษารื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในวงวิชาการไทย  
ในบทความ “มิตินี้หลากหลายในเรื่องของ “อำนาจ” ใน “อุตสาหกรรมงานวิจัยเรื่องการกระจาย  
อำนาจและนวัตกรรมท้องถิ่น”<sup>6</sup> ไว้อย่างน่าสนใจว่า

1. การอภิปรายปัญหาเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมักให้ความสนใจในเรื่องอำนาจ  
ที่คับแคบและให้ความสนใจเฉพาะมิติของการบริหารราชการแผ่นดินหรือมิติทางการปกครอง  
ผ่านสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ
2. มักพูดถึงการกระจายอำนาจซึ่งวางอยู่บนฐานคติในเรื่องที่มาและที่อยู่ของอำนาจ ที่เชื่อเรื่อง  
ความหนึ่งเดียวและคงที่ของอำนาจ ทำให้อำนาจเป็นเหมือนทรัพยากรที่จำกัด
3. การพูดถึงการกระจายอำนาจมักวางบนมิติในเรื่องที่ว่าอำนาจคือการผูกขาดการใช้ทรัพยากร  
และความมั่งคั่ง ที่มองว่าส่วนกลางเป็นผู้ผูกขาดการใช้และแจกจ่ายทรัพยากร
4. การพูดถึงการกระจายอำนาจที่ผ่านมามีได้สนใจมิติทางอำนาจในรูปแบบอื่นที่นอกเหนือไปจาก  
เรื่องขาดผูกขาดมากนัก โดยไม่ได้พิจารณาว่าอำนาจก็สามารถเกิดขึ้นได้เองจากแหล่งอื่น  
นอกเหนือไปจากส่วนกลางได้ด้วย
5. ข้อถกเถียงเรื่องการกระจายอำนาจยังถกเถียงในระดับรสนิยมและจุดยืนทางการเมืองว่า  
ประชาชนพร้อมหรือยัง ระหว่างผู้ที่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจโดยอ้างหลักการ  
ประชาธิปไตยพื้นฐานและสิทธิมนุษยชน และผู้ที่ไม่เห็นด้วยซึ่งอ้างหลักการประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผลของการบริหารในระดับท้องถิ่น
6. การไม่สามารถเข้าใจได้ว่าอำนาจมิได้มาจากแหล่งเดียวจึงทำให้ขาดความเข้าใจต่อการทำงาน  
ของอำนาจที่สำคัญกว่าเรื่องการวิพากษ์การผูกขาดอำนาจของบุคคลและหน่วยงาน

จากข้อพิจารณาดังกล่าวสรุปได้ว่า งานศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของไทยมุ่งศึกษา  
การกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำ  
บริการสาธารณะทั้งในทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณา ตรวจสอบและจัดทำแนวทางการแก้ไข  
ปัญหาในทางด้านกฎหมาย การบริหารรัฐกิจ และเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก อีกทั้งมีแนวโน้มพิจารณาการ  
กระจายอำนาจในลักษณะจากบนสู่ล่าง (Top-Down) กล่าวคือ การกระจายอำนาจทางการบริหารคือ

<sup>5</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทยพ.ศ.2440-2540. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์  
คปไฟ, น. 64-65.

<sup>6</sup> พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “มิตินี้หลากหลายในเรื่องของ “อำนาจ” ใน “อุตสาหกรรมงานวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจและนวัตกรรม  
ท้องถิ่น,” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 27 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2549): 125-127. และสามารถอ่านข้อวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับ  
มิติเรื่อง “อำนาจ” ในการพิจารณาการกระจายอำนาจและการวิพากษ์การศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจที่น่าสนใจและเผ็ดร้อน  
ในบทความเดียวกันนี้ โดยพิชญ์ได้วิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะที่ถือเป็นแนวคิดหลักของบทความนี้ว่า การพิจารณาเรื่องการกระจาย  
อำนาจที่ผ่านมายังมีข้อบกพร่องเนื่องจาก “ประชาชนนั้นสามารถสร้างอำนาจขึ้นมาเองได้ (และเคยมีอำนาจอยู่ก่อนแล้ว) ผ่าน  
การดูแลตัวเองและผ่านการปะทะต่อสู้กับรัฐ เพื่อให้รัฐรับรองอำนาจของประชาชนมากกว่าเป็นผู้มอบอำนาจที่จะกระจายมาจาก  
ส่วนกลาง” (เรื่องเดียวกัน, น. 127-128. เน้นโดยเจ้าของบทความ)

การริเริ่มจากภาครัฐหรือศูนย์กลางของอำนาจที่เคยยึดครองควบคุมกลไกและทรัพยากร<sup>7</sup> จนทำให้การประเมินการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยของท้องถิ่นของไทยนอกจากจะมีปัญหาทั้งในเชิงภาพรวมและวิธีการอธิบายประเด็นการกระจายอำนาจกับการพัฒนาประชาธิปไตยของท้องถิ่นของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นดังที่กล่าวไปตอนต้นแต่ก็ยังขาดความครอบคลุมในเชิงแนวคิดทฤษฎีอีกด้วย<sup>8</sup>

ตัวอย่างของการมุ่งศึกษาการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหารที่ทำให้ละเอียดต่อการพิจารณาในมิติอื่น สะท้อนได้จากการศึกษาถึงอำนาจที่มาจากบุคคลและหน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากร เช่น อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับอำนาจที่เกิดขึ้นเองจากแหล่งที่มาและรูปแบบอื่น เช่น อำนาจของภาคประชาชนต่อการเคลื่อนไหวต่อความต้องการของพวกเขาในพื้นที่ เนื่องจากบ่อเกิดและการได้มาซึ่ง “อำนาจ” เหล่านี้อาจไม่ได้มาจากกฎหมายเพียงอย่างเดียว เช่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิการเข้าชื่อร้องขอประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 286 ในรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 เป็นต้น แต่อำนาจของพวกเขาอาจหมายถึงความสามารถในการบรรลุถึงผลลัพธ์ที่พวกเขาความปรารถนาหรือมีอำนาจที่จะกระทำการบางอย่าง ซึ่งในทางการเมืองอำนาจอาจหมายถึงความสัมพันธ์ที่พวกเขาสามารถในการสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการมี “อำนาจเหนือ” (power over) ประชาชน<sup>9</sup> ซึ่งอำนาจที่อยู่นอกกฎหมายและสถาบันการเมืองที่เป็นทางการภายในท้องถิ่นก็เป็นปรากฏการณ์ที่ปรากฏอย่างเห็นได้ชัดและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น การปรากฏตัวของเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่นผู้ซึ่งมีอำนาจครอบงำเหนือทั้งกลไกของรัฐและอำนาจทางสังคม การมีอยู่และอำนาจของพวกเขาย่อมสัมพันธ์กับกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างไม่ต้องสงสัยสะท้อนจากบทบาทของเจ้าพ่อในการเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองหรือเจ้าพ่อที่กลายมาเป็นนักการเมืองผู้มีอิทธิพลทั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม การระบุว่าใครคือผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่นยังถูกจำกัดจากการศึกษาตามรายกรณี (Case Studies) ที่มีผู้ศึกษาเจาะลึกในพื้นที่ แต่ก็ยากที่จะประมาณการถึงสภาพการณ์โดยรวมและจำนวนของผู้มีอิทธิพลของแต่ละพื้นที่ได้ เนื่องจากการขาดการเก็บข้อมูลภาพรวมอย่างเป็นระบบ

หรือกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นผ่านกฎหมายและกลไกของสถาบันการเมือง แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 284) การถอดถอน

<sup>7</sup> เช่น ปธาน สุวรรณมงคล มองว่าการกระจายอำนาจเกิดจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองของส่วนกลางในลักษณะจากบนลงล่าง (top-down) เพื่อกำหนดโครงสร้างและกฎกติกาของการปกครองตนเองโดยไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของประชาชนมากนัก ดูในปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 40.

<sup>8</sup> ดูในบทที่ 2

<sup>9</sup> Heywood, Andrew. (2007). *Politics Third Edition*. Hampshire: Palgrave Macmillan, p. 7.

<sup>10</sup> ดูได้จากงานคลาสสิกของ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). *คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 285) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 286) การลงประชามติ (มาตรา 165 และมาตรา 287 วรรคสอง) และการมีส่วนร่วมเพื่อเข้าไปบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง (มาตรา 287) แต่ถ้าพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในทางการเมืองและอำนาจ สมมติว่าถ้าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ของท้องถิ่นมีความตื่นตัวทางการเมืองและการมีส่วนร่วมสูงทำให้พวกเขามี “อำนาจ” ในการเข้ามาเรียกร้อง ต่อรอง หรือเข้ามาร่วมบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้ช่องทางและกลไกทางกฎหมายด้านการมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำงานได้ดีกว่าพื้นที่ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ของท้องถิ่นขาดความตื่นตัวทางการเมืองและการมีส่วนร่วมต่ำ นอกจากนี้บางครั้งระดับและพลวัตของการมีส่วนร่วมจะมีมากน้อยเพียงใดอาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหารเพียงอย่างเดียว แต่อาจขึ้นอยู่กับพลวัตของกลุ่มอำนาจในท้องถิ่น การบริหารอำนาจและการจัดการความขัดแย้งได้อีกด้วย<sup>11</sup>

จากข้อสังเกตข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาด้านกระจายอำนาจต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยมักให้คำตอบในลักษณะ “กระจายอำนาจ (ในทางกฎหมายและการบริหาร) เท้ากับการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่สัมฤทธิ์ผล” ซึ่งปัญหาลักษณะนี้จะสะท้อนถึงตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น<sup>12</sup> และแนวคิดวิธีการอธิบายเรื่องการกระจายอำนาจของไทย อีกด้วย<sup>13</sup> ทั้งที่พัฒนาการประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นอันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจย่อมมีหลายมิติที่ต้องพิจารณาวิจจัยภายใต้สภาพแวดล้อมอันเป็นเงื่อนไขที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ ทำให้เราขาดภาพที่ชัดเจนของมิติความสัมพันธ์การกระจายอำนาจและพัฒนาการประชาธิปไตยท้องถิ่นทั้งในระดับภาพรวมทั้งประเทศและในระดับเฉพาะของแต่ละพื้นที่ จนทำให้การวางยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจยังขาดข้อมูลที่ครอบคลุมและมีแนวโน้มเพิกเฉยต่อการสนับสนุน/สร้างเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างจริงจัง

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาบทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นด้วยมิติที่รอบด้านถือเป็นเรื่องสำคัญ จึงควรมีการกำหนดตัวชี้วัดและการพัฒนาเครื่องมือในการวัดและประเมินผลของประชาธิปไตยท้องถิ่นเพื่อช่วยให้เห็นภาพสถานการณ์สังคมการเมืองของท้องถิ่นอย่างชัดเจนและสามารถจับกระแสสถานการณ์ของประชาธิปไตยภายในท้องถิ่น เพื่อเติมเต็มช่องว่างของการศึกษาที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อีกทั้งสามารถนำไปเป็นฐานแนวคิดในการกำหนด/ทบทวนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยของท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาจิตสำนึกประชาธิปไตยของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

<sup>11</sup> ดูได้จากกรณีของเทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลเมืองปัตตานีที่มีพลวัตของกลุ่มอำนาจ แบบแผนการขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพลังของท้องถิ่น การบริหารอำนาจและการจัดการความขัดแย้งพัฒนาการอย่างยาวนานตั้งแต่ก่อนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2540 ในพิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). *โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.

<sup>12</sup> ดูในบทที่ 4

<sup>13</sup> ดูในบทที่ 3

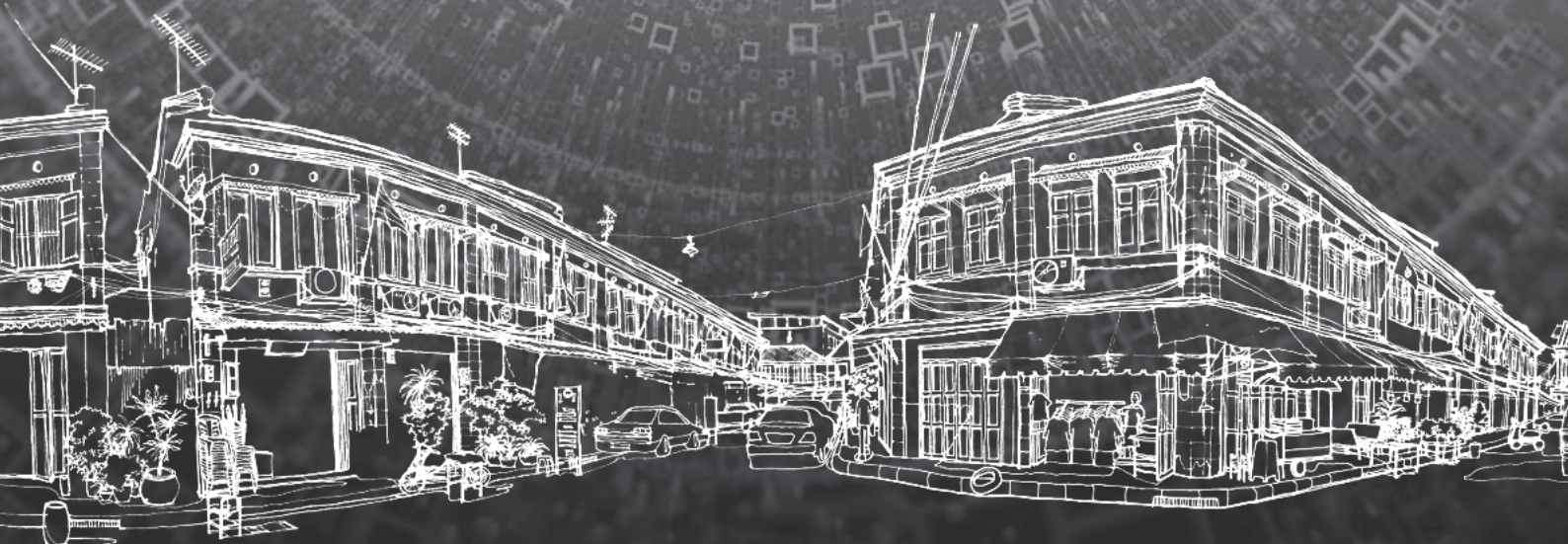
# บทที่ 2



การกระจายอำนาจ  
และประชาธิปไตยในประเทศไทย



การกระจายอำนาจ (Decentralization)  
การบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance)  
ประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy)  
พบว่าทั้งสามมีความเกี่ยวข้องกันและมีหลายประเด็น/เนื้อหาที่ทับซ้อนกัน  
โดยการกระจายอำนาจจะให้ความสนใจต่อ  
การกระจายอำนาจในหลายมิติลงสู่ท้องถิ่น  
ส่วนการบริหารปกครองจะให้ความสำคัญต่อ  
รูปแบบการบริหารปกครองแบบใหม่ที่ต้องสอดคล้องกับสถานการณ์  
การเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน  
และใส่ใจกับประเด็นปัญหาเฉพาะ  
ส่วนประชาธิปไตยท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตย  
ทั้งในรูปของตัวแทนและแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างประชาธิปไตย  
ที่ประชาชนปกครองตนเองที่เอื้อต่อการบริหารปกครอง  
และเป็นที่ชัดเจนว่าทั้งสามแนวคิด  
มีทั้งมิติเชิงกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการ  
และมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ  
แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ





## แนวคิดและบทสำรวจที่เกี่ยวข้อง : เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยท้องถิ่น



แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance)
3. แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy)

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

#### 2.1.1 พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองและได้เกิดขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ที่เริ่มมีการพูดถึงการแบ่งอำนาจตามสายการบังคับบัญชาในโครงสร้างของรัฐบาลและระบบการบริหารงานรัฐ จนมาถึงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาก็ได้เริ่มขยายแนวความคิดของการกระจายอำนาจทั้งการแบ่งปันใช้ร่วมอำนาจทางการเมือง (political power sharing) การพัฒนาให้เป็น

ประชาธิปไตย (democratization) และการเปิดเสรีด้านการตลาด (market liberalization) เพื่อขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมถึงกระบวนการตัดสินใจของภาคเอกชนภาคเอกชน<sup>1</sup> เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานรัฐตามสายบังคับบัญชา (hierarchy) สร้างการแบ่งปันร่วมใช้ (sharing) อำนาจทางการเมือง พัฒนาประชาธิปไตย เน้นตลาดเสรี และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีอำนาจในการตัดสินใจ

ต่อมาช่วงระหว่างทศวรรษ 1990 ที่การกระจายอำนาจจึงมุ่งเน้นการบริหารปกครองที่เปิดกว้างเพื่อขยายการมีส่วนร่วมสาธารณะผ่านภาคประชาสังคมมากขึ้น<sup>2</sup> เพราะปัญหาของการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและขัดกับมโนทัศน์/กระแสการพัฒนาประชาธิปไตย ในโลกตะวันตกจะนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ที่เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลและการบริหารงานรัฐที่มีแนวโน้มดึงอำนาจมาสู่ส่วนกลางและได้แผ่ขยายอำนาจไปสู่ภาคประชาสังคมและชีวิตส่วนตัวด้วย ประกอบกับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์สายเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal Economist) ถึงปัญหาการด้อยประสิทธิภาพต่อการตอบสนองของการกระทำของรัฐและระบบราชการแบบบังคับบัญชาเมื่อเทียบกับระบบตลาดรวมกับการสนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารสู่หน่วยทางการเมืองที่เล็กกว่าหรือกลุ่มอาสาสมัครในภาคประชาสังคมควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจผ่านการทำให้เป็นไปตามกลไกตลาด (Marketization)<sup>3</sup>

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในลาตินอเมริกาช่วงทศวรรษ 1980 ในยุโรปตะวันออกในทศวรรษ 1990 และกลุ่มประเทศแถบเอเชียตะวันออกที่มีแนวโน้มของการแพร่ขยายของเศรษฐกิจแบบระบบตลาดมากกว่าการแพร่ขยายของประชาธิปไตย จึงเริ่มมีแนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคเอกชน การแปรรูปกิจการของรัฐ การลดขนาดของระบบราชการรวมศูนย์ขนาดใหญ่ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น การบริหารปกครองเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะและสนับสนุนส่งเสริมนโยบายช่วยเหลือคนยากไร้ (pro-poor policies) ควบคู่ไปกับการสิ้นสุดสงครามเย็นและการล่มสลายของระบอบเผด็จการในหลายประเทศ ซึ่งพยายามลดทอนอำนาจรวมศูนย์แบบเผด็จการของรัฐส่วนกลางตั้งแต่ทศวรรษ 1990

นอกจากนี้การแพร่ขยายของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ก่อให้เกิดระบบตลาดเสรีที่ตลาดของสินค้าและบริการขยายตัว มีการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารก็ช่วยในการยกระดับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นและเปิดโอกาสการลงทุนสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น<sup>4</sup> แม้แต่ประเทศที่มีระบอบการปกครองไม่เป็นประชาธิปไตยก็มีกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางในระดับหนึ่งเพื่อสร้างความคล่องตัวเช่นประเทศจีนที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยรวมศูนย์ (Democratic Centralism) โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนก็มีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นเนื่องจากเป็นประเทศขนาดใหญ่และมีพลเมือง

<sup>1</sup> Cheema, Shabbir G. and Rondinelli, Dennis A. (Ed.). (2007). **Decentralizing governance: Emerging concepts and Practices**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, p. 2-3.

<sup>2</sup> Cheema, Shabbir G. and Rondinelli, Dennis A. (2007), *ibid*, p. 3. และ Supasawad Chardchawarn. (2010). **Local governance in Thailand: The politics of decentralization and the role of bureaucrats, politicians and the people**. V.R.F. Series No.459: Institute of developing economics japan external trade organization, p. 4.

<sup>3</sup> Bervia, Mark. (2009). **Key Concepts in Governance**. London: SAGE Publications, p. 65.

<sup>4</sup> Supasawad Chardchawarn. (2010). *ibid*, p. 4-5.



เป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวจึงต้องอาศัย **การแบ่งอำนาจ (deconcentration)** แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของรัฐบาลกลางและพรรคคอมมิวนิสต์ เช่นเดิม

## 2.1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) จะเป็นที่แพร่หลายแต่เป็นแนวคิดที่มีพลวัตสูงทำให้แนวคิดมีสาระที่หลากหลายทั้งในระดับกรอบมโนทัศน์ (Concepts) คำจำกัดความ (definition) และจุดเน้น (Main point) เนื่องจากมาตรการการกระจายอำนาจจะสัมพันธ์กับเป้าหมายและประเด็นที่หลากหลายจนกล่าวได้ว่าการพยายามหาคำจำกัดความที่เชื่อมโยงกันกลายเป็นสิ่งที่ติดกับคำว่า “ฝันร้าย”<sup>5</sup> แต่โดยหลักแล้วแนวคิดการกระจายอำนาจจะย่ำถึงการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งกระจายอำนาจลงไปสู่พื้นที่ในระดับย่อย (Subregion) และลดบทบาทการควบคุมสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางในมิติต่างๆ หรือถ้าพิจารณาในทางบริหารจะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (authority) การดำเนินภารกิจของตัวแทน (agency) รัฐบาลกลางไปสู่ตัวแทนที่ “ใกล้ชิด” กับสาธารณะ<sup>6</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจถูกนิยามในฐานะกระบวนการที่รัฐบาลกลาง (Central Government) ได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่างๆ สู่รัฐบาลในระดับต่ำกว่าระดับชาติ (Subnational Government) เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม คำนิยามของแต่ละฝ่ายก็ยังคงมีความแตกต่างในรายละเอียดอยู่ อาทิ ชเนศวร์ เจริญเมือง (2544) มองว่าการกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะและมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการทั่วประเทศ แต่การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง ในรูปของการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นไม่ใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชาเพราะมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากส่วนกลาง ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration)<sup>8</sup>

ปธาน สุวรรณมงคล (2554) อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์

<sup>5</sup> Saito, Fumihiko. (2011). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), **The SAGE handbook of governance** (pp. 484-500). London: SAGE Publications, p. 490.

<sup>6</sup> Turner, Mark. (1999). **Central-Local Relations: Themes and Issues**. In Turner, mark (Ed.), **Central-local relations in Asia-Pacific: Convergence or divergence?** (pp. 1-18). Hampshire: Palgrave, p. 4.

<sup>7</sup> Saito, Fumihiko. (2011). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), **The SAGE handbook of governance** (pp. 484-500), ibrd, p. 491.

<sup>8</sup> ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คืบไฟ, น. 290-291.

หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตบริบททางสังคม<sup>9</sup> ทำให้การกระจายอำนาจคือ “การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในกิจการอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร”<sup>10</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย (2555) ได้อาศัยคำนิยามของ Dani Rodrik ในงานชื่อ “**Institutions for High-Quality Growth**” โดยมองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลของการสร้างสถาบันอันเป็นกฎ-กติกาที่ดี กล่าวคือ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎที่ดี เนื่องจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นกลไกหลักของการรวบรวมความรู้ท้องถิ่น (Local Knowledge) ซึ่งสำคัญต่อการสร้างสถาบันทางสังคมหนึ่ง<sup>11</sup>

Anne Mette Kjaer (2004) เสนอว่าการกระจายอำนาจคือการที่รัฐบาลเริ่มพิจารณากระจายอำนาจการจัดบริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแทนที่จะรวมศูนย์การจัดบริการสาธารณะเอาไว้ และเมื่อกลไกและอำนาจได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ระดับท้องถิ่น การตัดสินใจต่างๆ จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ประสานงานเพื่อทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในภาพรวม แต่อำนาจการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ควรที่จะถูกกระจายไปสู่ระดับท้องถิ่นที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ อาทิเช่น การจัดบริการดูแลเด็กหรือการศึกษาระดับประถมศึกษาควรให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเหมาะสมที่สุด<sup>12</sup> ส่วน Mark Bervia (2009) เสนอว่าการกระจายอำนาจควรพิจารณาถึงกระบวนการการกระจายทรัพยากร/อำนาจจากในระดับที่สูงหรือส่วนกลางมาสู่ส่วนล่างทั้งการกระจายอำนาจในการบริหาร (Administrative decentralization) ที่มุ่งกระจายและจัดสรรภาระงานและหน้าที่ในระบบราชการส่วนบนมาสู่ระดับล่างอย่างหน่วยการบริหารปกครองท้องถิ่น ตัวแทนพิเศษ หรือรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เพื่อมอบหมายอำนาจและการตอบสนองสู่ระดับที่ต่ำกว่าทั้งในรูปแบบของการโอนอำนาจ (devolution) หรือการทำให้เป็นภูมิภาค (regionalization) เพื่อนำอำนาจและสิทธิในการถือครองอำนาจมาสู่พลเมืองแบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic decentralization) เพื่อกระจายการตอบสนองด้านเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคหรือภาคเอกชน เช่น ให้รัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางในบางกิจกรรม การวางแผนและการออกกฎระเบียบข้อบังคับ หรือการอาศัยกลไกการตลาดเข้ามาทำหน้าที่กำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางก็ได้<sup>13</sup> องค์การพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (2000) เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการของการถ่ายโอนอำนาจผ่านการเลือกตั้งในรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของสถาบันที่มักจะมีเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โดยการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความคงเส้นคงวา

<sup>9</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ:แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 6.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 8. เน้นโดยผู้เขียน

<sup>11</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, น. 12.

<sup>12</sup> Kjaer, Anne Mette. (2004). **Governance**. Cambridge: Polity Press, p. 29.

<sup>13</sup> Bervia, Mark. (2009). **Key Concepts in Governance**. London: SAGE Publications, p. 64.

ในการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่นเพราะเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระในการทำอะไรมากกว่าที่ได้นอกจากเสียจากพวกเขาจะตอบสนองต่อผู้ที่มาจากเลือกตั้ง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติตามความต้องการของส่วนกลางซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในที่นี่ไม่ถือว่าระบบรัฐบาลกลางของท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจแต่เป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจมากกว่า<sup>14</sup>

Derick W. Brinkerhoff และ Omar Azfar (2006) มองว่าการกระจายอำนาจสัมพันธ์กับการแบ่งสรรอำนาจ เขตการปกครอง การตอบสนองทางการเมือง การคลัง และระบบการบริหารระหว่างส่วนกลาง (center) และส่วนรอบนอก (periphery) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากในเชิงพื้นที่ (spatial) การกระจายอำนาจคือการถ่ายโอนเขตการปกครองและการตอบสนองขององค์กรและเขตอำนาจในสถานที่ที่แตกต่างกันในเชิงกายภาพ หรือก็คือจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น แต่ถ้าพิจารณาในเชิงสถาบันจะหมายถึงการถ่ายโอนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ และบทบาท จากตัวแทน ระดับของรัฐบาลส่วนกลางมาสู่ตัวแทนและเขตอำนาจ (jurisdiction) ที่หลากหลายหรือก็คือเปลี่ยนจากการผูกขาดบทบาทและหน้าที่ มาสู่ความเป็นพหุนิยม (Pluralism) และสหพันธรัฐ (Federalism)<sup>15</sup> International IDEA (2001) มองว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการอนุญาตให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government Unit) มีอำนาจในการริเริ่ม (initiate) เงินทุน (fund) และการปฏิบัติโครงการ (implement programmes) ที่มีความหมายต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจเกี่ยวพันกับความต้องการขยายการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (intergovernmental relation) แต่มักถูกท้าทายโดยการยึดมั่นธรรมเนียมปฏิบัติ (entrenched practices) การได้เสียผลประโยชน์ (vested interest) ตัวแสดงที่มีอำนาจ (powerful actors) และความเฉื่อยของสถาบันที่ดำรงอยู่ (the inertia of existing institution)<sup>16</sup>

**โดยสรุป การกระจายอำนาจมุ่งหวังต่อการปรับโครงสร้าง/ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางและชายขอบหรือปรับทิศทางการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ในทิศทางที่มุ่งการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง**

จากการนิยามความหมายของการกระจายอำนาจข้างต้น สามารถพิจารณาได้ถึงกรอบมโนทัศน์ที่อธิบายปรากฏการณ์การกระจายอำนาจมีแง่มุมและจุดเน้นที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งตามกลุ่มผู้สนับสนุนการกระจายอำนาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบคือ<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Technical Publication Series .(2000). **Decentralization and democratic local governance programming handbook**. Washington: USAID, p. 6.

<sup>15</sup> Brinkerhoff, Derick W. and Azfar, Omar. (2006). **Decentralization and Community Empowerment Does community empowerment deepen democracy and improve service delivery**. Paper prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance.

<sup>16</sup> Sisk, Timothy D. (2001). **Democracy at the local level: the international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance**. Stockholm: International Institute for democracy and electoral assistance, p. 45-46.

<sup>17</sup> ดัดแปลงจาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาคำแนะนำของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 14.

1. กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและนักสังคมศาสตร์ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) พวกเขา มักพิจารณา “การกระจายอำนาจ” ในฐานะเครื่องมือสำคัญของการตั้งอำนาจทางการบริหารภาคสาธารณะออกจากมือของรัฐที่ผูกขาดอำนาจการสั่งการ (Commandist state) เพราะเป็นต้นตอปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่นการเล่นพรรคเล่นพวกในภาครัฐ การอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ฯลฯ และต้องการพัฒนากลไกแบบตลาด (Marketization) ที่เน้นการบริหารงานแบบมืออาชีพและการแปรรูปหน่วยงาน/การบริการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization)

2. กลุ่มนักพัฒนาและนักเคลื่อนไหวผู้คัดค้านการพัฒนาแบบรวมศูนย์ (Centralism) ที่ไม่พอใจต่อความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาและแก้ปัญหาความยากจนของระบบรัฐรวมศูนย์ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบท ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากร โดยให้ความสำคัญกับ “การกระจายอำนาจ” ในฐานะทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาแบบร่วมมือ (Cooperative development) โดยชาวบ้านในระดับท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันกำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตัวเองเป็นหลักและภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวก

3. กลุ่มผู้สนับสนุนกระบวนการกำหนดนโยบายและการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยม (Pluralist) ที่ให้ความสำคัญกับ “การกระจายอำนาจ” ในฐานะเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างประชาธิปไตย (Democratization) และกดดันให้ระบบการเมืองแบบปิด (Closed political system) เปิดพื้นที่ให้เกิดการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแข่งขันช่วงชิงพื้นที่ทางการเมืองสำหรับการผลักดันนโยบายอย่างเปิดกว้าง ป้องกันการผูกขาดอำนาจ พัฒนาการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทางการเมือง และขยายขนาดของตลาดการเมืองให้กว้างและเสรีมากขึ้น ส่วนนักการเมืองของส่วนกลางจะพิจารณา “การกระจายอำนาจ” ในฐานะที่เป็นช่องทางแย่งเบาะภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่หน่วยงานระดับต่ำกว่าในส่วนภูมิภาค เป็นต้น

จากแนวคิดการกระจายอำนาจข้างต้นสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นแค่เพียงเรื่องของการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร แต่ยังมีมิติของอำนาจและธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นทางการตามกฎหมายและไม่เป็นทางการ รวมไปถึงเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการหรืออยู่นอกเหนือจากสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ โดยตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์เหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทผ่านช่องทางหรือกลไกที่เป็นทางการของการกระจายอำนาจ แต่เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจยังมีความหลากหลายของประเด็นที่เกี่ยวข้องเช่น การแก้ไขปัญหาสายการบังคับบัญชาที่ใหญ่โต ผูกขาด และรวมศูนย์ การกระจายอำนาจทางการเมือง การอาศัยกลไกตลาด การพัฒนาประชาธิปไตย การช่วยเหลือคนยากไร้และชายขอบ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น ฯลฯ รวมไปถึงกลุ่มผู้สนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจก็มีทั้งฝ่ายที่รับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดการผูกขาดอำนาจรัฐและพัฒนากลไกตลาด ฝ่ายที่คัดค้านการพัฒนาแบบรวมศูนย์ที่เน้นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาและสร้างการพัฒนาแบบร่วมมือ และ ฝ่ายที่สนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยมที่เน้นการสร้างพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายเข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง

แม้ว่าข้อถกเถียงเรื่องการนิยามความหมายของการกระจายอำนาจยังมีอยู่ แต่ประเด็นต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจย่อมเกี่ยวพันกับการจัดน้ำหนักและความสัมพันธ์ระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ โดยที่ “การรวมศูนย์อำนาจ” (Centralization) เป็นความจำเป็นของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในรัฐที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในมิติทางการเมือง (Political Centralization) ทางการปกครอง (Administrative Centralization) และทางสังคมวัฒนธรรม (Socio-Culture Centralization)<sup>18</sup> ในขณะที่ “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) คือความลดการรวมศูนย์ของส่วนกลางและเพิ่มอำนาจทางการเมือง การปกครองและวัฒนธรรมในการกำหนดทิศทางและจัดสรรทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยทางสังคม หรือภาคเอกชนให้มากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าท้ายที่สุดแล้วการวินิจฉัยว่ารัฐใดมีแนวโน้มของการรวมศูนย์-กระจายอำนาจย่อมต้องพิจารณาในประเด็นที่มากกว่ามิติทางกฎหมายและการบริหารเช่น แง่มุมทางสังคม-วัฒนธรรม

อย่างไรก็ดีการทำความเข้าใจแนวคิดการกระจายอำนาจที่นอกเหนือไปจากมิติทางกฎหมายและการบริหาร ต้องอาศัยแนวคิดอื่นมาช่วยในการอธิบายเพิ่มเติม ซึ่งถัดจากนี้ผู้เขียนจะอธิบายถึงแนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) และประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ซึ่งเป็นประเด็นที่คาบเกี่ยวทั้งในเชิงกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการ และมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance)

### 2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) และการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance)

ในการทำความเข้าใจต่อแนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) นั้น ต้องทำความเข้าใจต่อความแตกต่างของแนวคิดการปกครอง (Government) และแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) ซึ่ง Hambleton, Savitch และ Stewart (2002) เสนอว่าแนวคิดการปกครองคือกิจกรรมของระบบการปกครองอย่างเป็นทางการที่อุบัติขึ้นในขอบเขตของการบริหารที่เฉพาะเจาะจง เกี่ยวพันกับการบริหารอำนาจและหน้าที่ที่ได้รับจากการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ หรือโครงสร้างที่ได้รับมอบหมาย และใช้ทรัพยากรของสาธารณะอย่างรับผิดชอบ ซึ่งการปกครองเป็นตัวอย่งที่ดีที่สุดของการมีอยู่อย่างเป็นทางการและเป็นตัวแทนของรัฐในท้องถิ่น โดยภารกิจของการปกครองคือการปฏิบัติตามภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจน เกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ที่ขอบด้วยกฎหมายระหว่งนักการเมือง ผู้เชี่ยวชาญ และสาธารณะ แต่แนวคิดการบริหารปกครอง รัฐหรือสถาบันที่เป็นทางการของรัฐได้สูญเสียการควบคุมต่อกระบวนการภายในท้องถิ่นอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่จะเหลือเพียง

<sup>18</sup> ดัดแปลงและปรับปรุงจากนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 12-13. โดยการรวมศูนย์ทางสังคมวัฒนธรรม (Socio-Culture Centralization) เป็นการเพิ่มเติมของผู้เขียนเอง

กระบวนการหลวมๆ ของการกำหนดทิศทาง (steering) ของท้องถิ่น เนื่องจากการทำงานของท้องถิ่น ความเกี่ยวพันของประเด็นที่เกี่ยวข้องที่ข้ามผ่านขอบเขตทางภูมิศาสตร์และการบริหารกับหลายภาคส่วน โดยที่เครือข่าย (networks) พันธมิตร (alliances) และการร่วมมือกัน (coalitions) จะเป็นผู้เล่นสำคัญของการบริหารปกครองท้องถิ่น ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (informal) แม้ว่าเครือข่ายเหล่านี้ได้พยายามสร้างความเป็นทางการในโครงสร้างการจัดการของเครือข่ายเช่น การเป็นหุ้นส่วน (partnership) แต่บ่อยครั้งก็เกิดความสับสนในหมู่สมาชิก (membership) กิจกรรม (activity) ความสัมพันธ์ (relation) และการยอมรับผิด (accountability) อยู่เสมอ โดยที่การบริหารปกครองเป็นกระบวนการของความเกี่ยวพันทั้งกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย (multiple-stakeholder) และการแก้ไขหาทางออกในผลประโยชน์ที่หลากหลาย เน้นการประนีประนอม (compromise) มากกว่าการเผชิญหน้า (confrontation) และเน้นการต่อรอง (negotiation) มากกว่าการออกคำสั่งทางการบริหาร (administrative fiat)<sup>19</sup>

กล่าวได้ว่าการบริหารปกครองท้องถิ่น คือ กระบวนการหรือกิจกรรมของการบริหารปกครองท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับสถาบันที่เป็นทางการของรัฐและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ เข้ามา มีบทบาทหรือเกี่ยวพันกับการบริหารหรือประเด็นปัญหาที่สลับซับซ้อน โดยการบริหารปกครองจะเน้นเรื่องความร่วมมือ การประนีประนอม และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย มากกว่าการออกคำสั่งและหลักปฏิบัติที่ตายตัวของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ

หากแต่ Bas Denters (2011) มองว่าจากความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดการปกครองสู่การบริหารปกครอง แสดงถึงการเพิ่มอิทธิพลตัวแสดงนอกภาครัฐ (non-governmental actors) ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะของท้องถิ่น ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นการบริหารปกครองท้องถิ่น (local governance) แต่ไม่ได้หมายความว่าจัดการปกครอง (governance) จะเข้ามาแทนที่บทบาทของการปกครอง (government) แต่ทำให้เกิดการนิยามความหมายใหม่ของบทบาทการปกครองท้องถิ่นในความสัมพันธ์สาธารณะแทนที่จะเกิดการถอนตัวของปกครองท้องถิ่นให้หมดบทบาทลงอย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม Denters ยังมองว่ารัฐรักษาบทบาทการเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง จนกล่าวได้ว่าการบริหารปกครองในฐานะกระบวนการที่รัฐยังคงมีบทบาทนำอยู่จึงเหมาะสมกว่า<sup>20</sup>

## 2.2.2 ความท้าทายของการบริหารปกครองท้องถิ่น:

### ลักษณะของประเด็นปัญหา

International IDEA (2001) ได้เสนอว่าในปัจจุบันมีประเด็นความท้าทายต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะประเด็นปัญหาใน 4 ด้าน คือ<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Hambleton, Robin Savitch, Hank V. and Stewart, Murray. (2002). **Globalism and Local Democracy**. In Hambleton, Robin Savitch, Hank V. and Stewart, Murray (Ed.), *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America* (pp. 1-19). Hampshire: Palgrave, p. 12.

<sup>20</sup> Denters, Bas. (2011). **Local governance**. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 313-329). London: SAGE Publications, p. 314.

<sup>21</sup> Sisk, Timothy D. (2001). *ibrd*, p. 15-20.

- ✱ **การบริการทางสังคม (social service)** ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของท้องถิ่น เป็นหน้าที่/กลไกหลักของรัฐบาลท้องถิ่น โดยที่การบริการต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น (local-co-ordination) เครือข่าย (network) โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และการวางแผน (planning) ทำให้เกิดความท้าทายต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นด้านการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับอาชญากรรม (Crime) การศึกษา (Education) การจัดการสิ่งแวดล้อมและการขาดแคลนทรัพยากร (Environmental management and resource scarcity) คริวเรือน (Housing) การว่างงานและการเคลื่อนที่ทางเศรษฐกิจ (Joblessness and economic dislocation) การบริการสุขภาพและการจัดการสถานพยาบาล (Health care and Hospital management) ผู้อพยพ (Migration) ปัญหาภูมิภาค (Regional issues) และการคมนาคม (Transportation)
- ✱ **กระบวนการการเกิดเมือง (Urbanization)** เช่น การเคลื่อนย้ายของประชากรจากพื้นที่ชนบทสู่เมือง และความกดดันต่อสภาพแวดล้อมและสมรรถนะของรัฐบาลในการจัดการปัญหาของเมือง เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะพิสูจน์ถึงศักยภาพการบริหารปกครองท้องถิ่นในการออกแบบนโยบายที่ให้ประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการความต้องการของประชากรในเมืองที่มีจำนวนมาก โดยเฉพาะปัญหาทางการศึกษา สาธารณสุข และที่อยู่อาศัย
- ✱ **โลกาภิวัตน์ (Globalization)** ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นเมื่อปลายทศวรรษ 1980 ที่ส่งผลต่อ **1). การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Economic Change)** ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระดับนานาชาติที่อิงอยู่กับระบบตลาดและการเพิ่มอัตราการใช้เงินของทุน ทำให้การจัดการและกำกับดูแลทางเศรษฐกิจทั้งในระดับรัฐและการบริหารปกครองท้องถิ่นต้องรองรับต่อประเด็นความท้าทายเหล่านี้ **2). การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (Political change)** จากแนวโน้มการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบการเมือง ที่ให้ความสำคัญทั้งในเชิงกระบวนการประชาธิปไตยต่อการเลือกตั้งและความสำคัญของภาคประชาสังคม การให้ความสำคัญต่อหลักการประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมและรวมตัวกัน รวมถึงการเกิดขึ้นขององค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations-CSO) ที่เพิ่มสูงขึ้น และ **3). การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (Technological change)** จากการปฏิวัติด้านข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งในขณะนี้การมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยทางตรงโดยอาศัยเทคโนโลยีได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติอย่างหนึ่งไปแล้ว จนทำให้การตัดสินใจ การริเริ่มนโยบาย และประเด็นปัญหาที่ท้องถิ่นเผชิญ จึงได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์อย่างชัดเจน
- ✱ **ความหลากหลาย (Diversity)** เนื่องจากเมืองและชุมชนทั่วโลกในขณะนี้ต้องเผชิญกับปัญหาความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ซึ่งความท้าทายของความหลากหลายและการจัดการปัญหาความขัดแย้งต้องอาศัยประชาธิปไตยท้องถิ่นช่วยในการแก้ไขปัญหาภายใต้สภาพการบริหารปกครองที่เป็นอยู่

สรุปได้ว่าการทำความเข้าใจแนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่นต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของการปกครองและการบริหารปกครองเนื่องจากการปกครองเป็นการกระทำที่เป็นทางการและริเริ่มโดยฝ่ายรัฐ มีการทำกิจกรรมที่แน่นอน มีตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จำกัด และมีความชัดเจนของโครงสร้างการปกครอง ความสัมพันธ์ กิจกรรม และตัวแสดงภายใต้อาณาเขตที่แน่นอน ในขณะที่การบริหารปกครองจะเกี่ยวพันกับตัวแสดงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย มีการกระทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีความสับสนและคลุมเครือของการจัดการปกครองอยู่สูงทั้งในเชิงตัวแสดงอำนาจหน้าที่ กิจกรรม และความสัมพันธ์โดยอาณาเขตลดความสำคัญลง และให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาเฉพาะแทน ซึ่งการบริหารปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่เริ่มเข้ามาแทนที่การปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่ตายตัว ซึ่งความท้าทายของปัญหาที่ท้องถิ่นเผชิญในปัจจุบันแนวทางการบริหารปกครองเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น

แม้ว่าภาพรวมแนวคิดการบริหารปกครอง จะให้น้ำหนักด้านการบริหารปกครองต่อสาธารณะเป็นหลัก แต่ไม่ได้หมายความว่าความจะปราศจากแง่มุมทางการเมือง เนื่องจากการเกิดปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเน้นความร่วมมือและการประนีประนอมย่อมต้องอาศัยช่องทางและกระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่นอย่างไม่ต้องสงสัย ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าเงื่อนไขของการมีประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) จึงมีความสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy)

### 2.3.1 มิติของประชาธิปไตยท้องถิ่น

เนื่องจากแนวคิดการกระจายอำนาจและการบริหารปกครองท้องถิ่นหลายประเด็นได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) เห็นว่าหัวใจของการปกครองท้องถิ่นคือการสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) เพื่อช่วยสร้างรากฐานของประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง อีกทั้งมองว่าประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่นเพราะจะช่วยสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการดูแลบ้านเมืองเต็มที่ ในขณะที่ประชาธิปไตยในระดับชาติควรเป็นในลักษณะประชาธิปไตยของผู้แทน (Representative Democracy) แทน<sup>22</sup> เช่นเดียวกับ International IDEA (2001) มองว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองและชุมชน (Citizenship and Community) การปรึกษาหารือ (Deliberation) การศึกษาทางการเมือง (Political Education) และการปกครองที่ดีกับสวัสดิการสังคม (Good government and social welfare)<sup>23</sup>

<sup>22</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 1-4.

<sup>23</sup> Sisk, Timothy D. (2001). ibrd, p. 13.

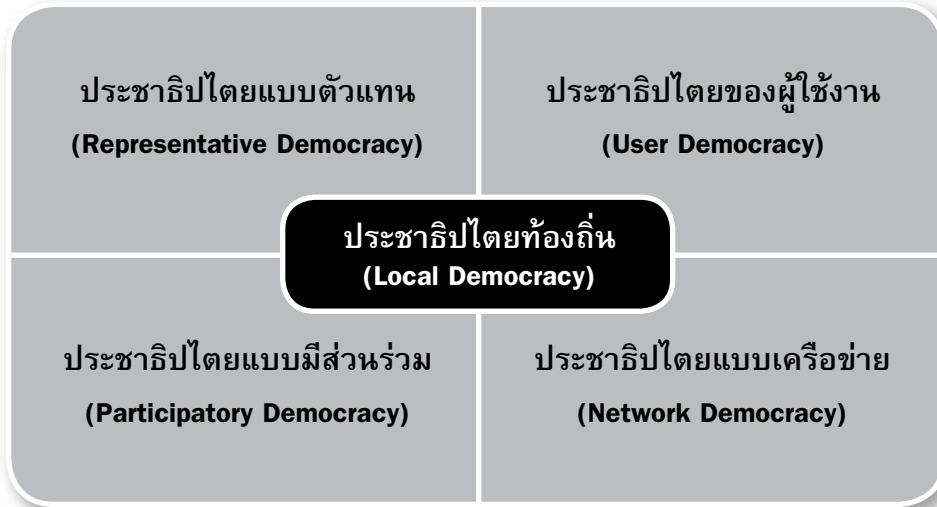


โดย Haus และ Sweeting (2006) มองว่าแนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งในเชิงภาระ กลไก และกลยุทธ์ ซึ่งประชาธิปไตยท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบใน 4 มิติคือ<sup>24</sup>

- ✳ **ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)** ซึ่งจัดเป็นรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยสมัยใหม่ในสังคมท้องถิ่น โดยให้มีการเลือกบุคคลที่จะเข้าไปปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบที่เน้นย้ำถึง “รูปแบบของการเลือกตั้ง” โดยรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับเลือกจะต้องหาหนทางเพื่อที่จะสร้างทางเลือกของการจัดบริการสาธารณะและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและเรียกเอาทรัพยากร (เช่น การจัดเก็บภาษี การจัดหาค่าธรรมเนียม) โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับความชอบธรรมสำหรับการสร้างการตัดสินใจ (decision-making) ในเรื่องต่าง ๆ จากประชาชนผ่านการเลือกตั้ง
- ✳ **ประชาธิปไตยของผู้ใช้งาน (User Democracy)** เป็นรูปแบบที่เน้นย้ำถึงกระบวนการทำให้เป็นตลาด (marketization) ของความสัมพันธ์ทางการเมือง เพื่อกระตุ้นการแข่งขันทางการเมืองภายในภาคส่วนสาธารณะและแข่งขันกันเพื่อยกระดับความพึงพอใจต่อผู้บริโภค เช่นเดียวการค้าขายในระบบตลาดที่จะให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดแก่ผู้บริโภค โดยทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) มองว่าระบบประชาธิปไตยตัวแทนควรตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชน ในฐานะที่ประชาธิปไตยเป็นกลไกสำหรับการจำลองความพึงพอใจของประชาชน กล่าวคือ ประชาธิปไตยจะสะท้อนว่าประชาชนต้องการอะไร และสิ่งใดที่ประชาชนควรได้
- ✳ **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** เป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่อิงบนฐานของเสรีภาพและความเท่าเทียม เพื่อรองรับการก่อร่าง การสร้างความชัดเจน และการยกระดับประโยชน์สาธารณะโดยอาศัยการพัฒนาการสื่อสารอย่างมีปฏิสัมพันธ์ของประชาชนที่กระตือรือร้น (Active Citizens) ในรูปของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) นอกจากนี้ยังเน้นการสร้างประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่เป็นชุดของกระบวนการที่มอบอำนาจการตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่างๆ (เช่น ผ่านการจัดทำประชามติหรือการริเริ่มทำกิจกรรมโดยประชาชนเอง ฯลฯ) และเน้นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการที่เปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมาเป็นสมาชิกของคณะกรรมการแบบต่างๆ ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการนี้สัมพันธ์กับการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้างในระดับล่างต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- ✳ **ประชาธิปไตยแบบเครือข่าย (Network Democracy)** เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นการสร้างการร่วมมือทั้งในระดับบนของรัฐบาลและตัวแสดงทางสังคมระดับล่าง เพื่อบริหารจัดการบริการสาธารณะและทำให้โครงการการพัฒนาของท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริง โดยประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบเครือข่ายยังรวมถึงการแก้ไขปัญหา (problem solving) โดยอาศัยเครือข่ายขององค์กรเป็นหัวใจสำคัญของการตัดสินใจเชิงนโยบายและการแก้ปัญหา รวมไปถึงก่อร่างความร่วมมือ (building coalition) ระหว่างตัวแทนภาครัฐและเอกชน

<sup>24</sup> ดัดแปลงจาก Haus, Michael and Sweeting, David. (2006). **Local Democracy and Political Leadership**: Drawing a Map. Political Studies, 54, 267-288.

แผนภาพ 2.1: มิติของประชาธิปไตยท้องถิ่น



นอกจากนี้แล้วเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) มองว่าการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นควรลงไปสู่ฐานล่างก็ต้องอาศัยระบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เพื่อพยายามเอาคนที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจเข้ามาอยู่ใกล้เพื่อพูดคุย ไตรตรอง และปรึกษาหารือกับคนอื่นให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาธิปไตยช่วยลดความไม่เท่าเทียมกัน<sup>25</sup>

รูปแบบของประชาธิปไตยท้องถิ่นจะมีส่วนที่เป็นทั้งประชาธิปไตยตัวแทนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่จะเกื้อหนุนต่อการพัฒนาพลเมืองและชุมชน แม้ว่าในระดับท้องถิ่นจะให้น้ำหนักต่อประชาธิปไตยแบบตัวแทนน้อยกว่า เช่น เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ที่เน้นถึงประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) หรือ Haus และ Sweeting (2006) ก็ให้น้ำหนักกับ - ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และประชาธิปไตยแบบเครือข่าย (Network Democracy) แต่ไม่ได้หมายความว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะไม่มีผลสำคัญ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นหลักการและวิธีการทางการเมืองที่เกิดขึ้นผ่านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สถาบันการเมือง หลักปฏิบัติ และแบบแผนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แม้ว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะมีลักษณะความเป็นสถาบันที่เป็นทางการและอิงกับกฎหมาย เช่น การเลือกตั้ง พรรคการเมือง ระบบสภา ฯลฯ แต่การเมืองของประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็มีลักษณะไม่เป็นทางการอยู่สูงเช่น กลุ่มผู้อุปถัมภ์ในพรรคการเมือง การซื้อเสียง ธรรมเนียมปฏิบัติของการประชุมสภา ฯลฯ ในขณะที่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีทั้งสถาบัน หลักปฏิบัติ และแบบแผนทั้งที่เป็นทางการ (เช่น การจัดประชุมเมือง ช่องทางอุทธรณ์และการร้องเรียน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน) และไม่เป็นทางการ (เช่น เครือข่ายของภาคประชาชน วิถีประชา กระบวนการต่อรองที่ไม่เป็นทางการ ฯลฯ) ซึ่งการมีการเมืองตามแบบประชาธิปไตยในท้องถิ่นยังเอื้อต่อการบริหารปกครอง (Local Governance) ดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้อีกด้วย

<sup>25</sup> อ้างแล้ว, น. 86-87.

## 2.4 สรุป

จากกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) การบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) และประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) พบว่าทั้งสามมีความเกี่ยวข้องกัน และมีหลายประเด็น/เนื้อหาที่ทับซ้อนกัน โดยการกระจายอำนาจจะให้ความสนใจต่อการกระจายอำนาจในหลายมิติลงสู่ท้องถิ่น ส่วนการบริหารปกครองจะให้ความสำคัญต่อรูปแบบการบริหารปกครองแบบใหม่ที่ต้องสอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนและใส่ใจกับประเด็นปัญหาเฉพาะ ส่วนประชาธิปไตยท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยทั้งในรูปของตัวแทนและแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเองที่เอื้อต่อการบริหารปกครอง และเป็นที่ยืนยันว่าทั้งสามแนวคิดมีทั้งมิติเชิงกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการ และมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ



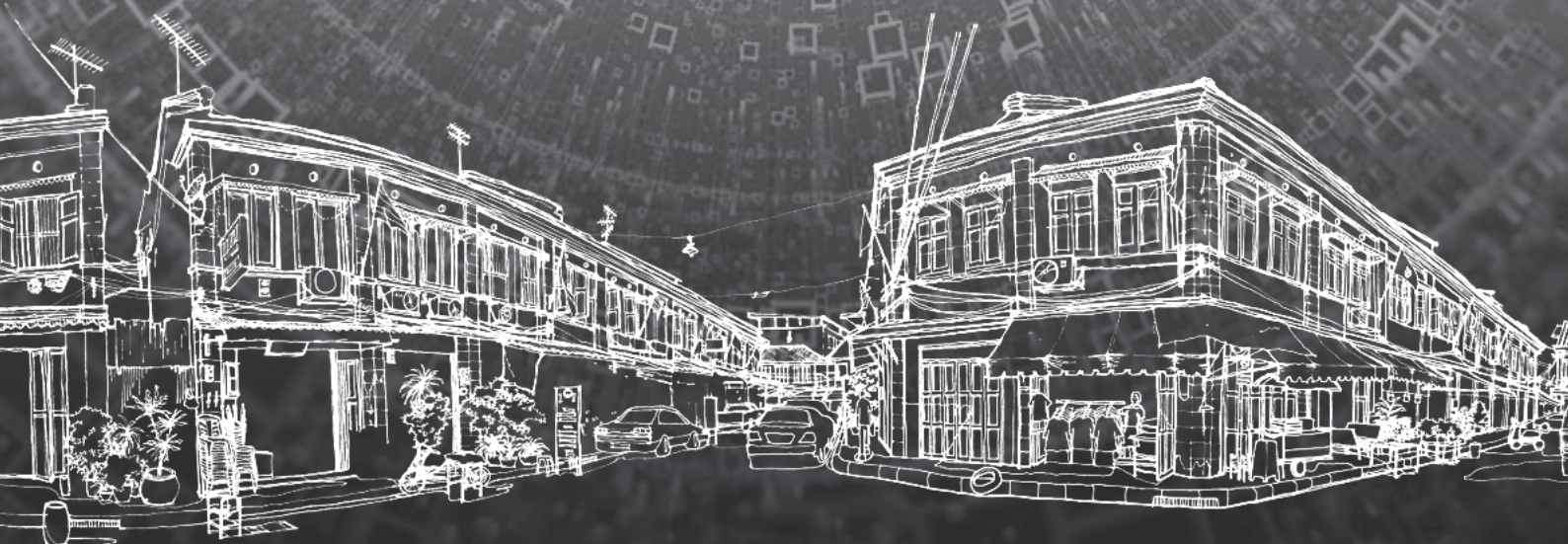
# บทที่ 3



การกระจายอำนาจ  
และประชาธิปไตยในประเทศไทย



สถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย  
ก็พบว่างานศึกษาประเภทตัวชี้วัดเกี่ยวกับท้องถิ่นของไทย  
ยังไม่ได้มีการศึกษาตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างชัดเจนและครอบคลุม  
ส่วนแนวคิดและกรอบการศึกษาในการจัดทำตัวชี้วัด  
มักให้ความสำคัญต่อแนวคิดด้านการกระจายอำนาจ  
ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม การประเมินผลการปฏิบัติงานต่อรัฐบาล/  
หน่วยงานท้องถิ่น และการพัฒนาสังคมและมนุษย์  
ที่พิจารณาอย่างแยกส่วนและไม่ครอบคลุม  
ต่อการประเมินสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น





## สถานการณ์การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย



งานศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาเชิงกฎหมายและการบริหาร ซึ่งผูกพันกับการอธิบายเชิงสถาบันทางการเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักปฏิบัติ หรือแบบแผนที่เป็นทางการและตายตัว ตามจารีตการอธิบายเชิงสถาบันนิยมแบบเก่า (Old Institutionalism) ที่เน้นการอธิบายเชิงกฎหมายและโครงสร้างที่กำหนดแบบแผนและพฤติกรรมของมนุษย์ เน้นการพรรณนาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความเป็นมาของสถาบันการเมือง เน้นการวิเคราะห์แบบปทัศฐานเกี่ยวกับการปกครองที่ดีของสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ<sup>1</sup> ดังที่จะกล่าวต่อไปข้างหน้า

ในบทนี้จะนำเสนอภาพสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 และนำเสนอว่าพัฒนาการการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นและส่งผลอย่างมีนัยสำคัญเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกระบวนการการกระจายอำนาจช่วงทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมาเป็นอย่างไร เนื้อหาในบทนี้ แบ่งออกเป็น 4 หัวข้อหลัก ดังนี้ โดยประมวลจากงานศึกษา

<sup>1</sup> Peters, B. Guy. (1999). *Institutional theory in political science: The 'new institutionalism'*. London: Pinter.

เกี่ยวกับท้องถิ่นไทยที่มีอยู่<sup>2</sup>

1. บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. สภาพการณ์การกระจายอำนาจในประเทศไทยภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
3. ประเด็นปัญหาและความเปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน
4. งานศึกษาที่เกี่ยวกับท้องถิ่นกับอิทธิพลของสถานการณ์การกระจายอำนาจและบริบททางสังคมในประเทศไทย

---

<sup>2</sup> คณะผู้วิจัยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทยจากงานวิจัยของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะเป็นหลัก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.) เนื่องจากเป็นงานวิจัยไม่กี่ชิ้นที่ได้ประมวลสรุปสถานการณ์ทั้งความก้าวหน้า ทิศทาง ผลสัมฤทธิ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการกระจายอำนาจนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาอย่างรอบด้าน และ วุฒิสสาร ตันไชย. (2555). ปัญหาการเมืองไทยด้านการกระจายอำนาจ. เอกสารไม่ตีพิมพ์.ที่กำลังจะตีพิมพ์ในตำราชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชในอนาคตอันใกล้ เพื่อให้บรรยายสภาพการณ์การกระจายอำนาจของไทยอย่างครอบคลุม

โดยงานที่บรรยายถึงพัฒนาการและสถานการณ์การกระจายอำนาจในประเทศไทยสามารถหาอ่านเพิ่มเติมได้จาก วุฒิสสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: เอ็กสปอร์ตเน็ต. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางของการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. สุมาลย์ ชาวนา. (2553). ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย: การศึกษา แนวคิด กฎหมายและการนำไปปฏิบัติ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์. ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ ศุภสวัสดิ์ ชวัลล. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปราน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2548). “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หน่วยที่ 11 เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พิมพ์ ครั้งที่ 1 นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. และ Orathai Kokpol. (2011). Decentralization Process in 1990-2020 In case of Thailand. Unpublished manuscript.เป็นต้น



## 3.1 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 3.1.1 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2435-2475

บริบทแวดล้อมและสถานการณ์การกระจายอำนาจก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สามารถสืบสาวย้อนไปตั้งแต่การสถาปนารัฐ-ชาติและระบบราชการสมัยใหม่ของสยามเมื่อ พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เริ่มมีการก่อร่างรัฐชาติแบบสมัยใหม่ (nation-state) และสร้างความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ (National Identity) จนเกิดสถาบันทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ มีการจัดหน่วยชุมชนทางการเมืองขนาดใหญ่ภายใต้อาณาเขตที่ชัดเจน มีการสร้างความผูกพันภักดีของประชาชนต่อชุมชนการเมืองและรัฐ มีการสร้างและพัฒนาอัตลักษณ์ร่วมกัน และมีการก่อร่างระบบการปกครองและกลไกของรัฐแบบสมัยใหม่ ซึ่งการจัดโครงสร้างการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มุ่งรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและมีรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจการบริหารปกครองโดยชอบธรรม และการปลุกฝังพลเมืองให้มีสำนึกรักชาติ (Patriotism) ต่อชุมชนทางการเมืองจัดเป็นผลลัพธ์ของการสร้างรัฐ-ชาติในรัชสมัยของพระองค์

เมื่อพิจารณาด้านสถาบันทางการเมืองและการปกครอง จากการปฏิรูปโครงสร้างและระบบราชการตามแบบสมัยใหม่ใน พ.ศ. 2435 ของรัชกาลที่ 5 ผ่านการยุบและยกเลิกการบริหารงานแบบจตุสดมภ์ จัดตั้งระบบการบริหารราชการส่วนกลางโดยมีกระทรวงและกรมเป็นผู้ดำเนินการ ยกเลิกระบบขุนนางแบบ “กินเมือง” ในระบบเก่าและสร้างระบบการบริหารข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนประจำ เพื่อรวมศูนย์อำนาจอาณาเขตการปกครอง มีการก่อตั้งระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นมาแทนที่การปกครองแบบหัวเมืองเดิม ได้สร้างแนวโน้มกระชับรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาตลอดจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่ายุคสมบูรณาญาสิทธิราชจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการดูแลตนเองบ้าง โดยในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงริเริ่มให้ประชาชนเข้ามาร่วมกับรัฐในการดูแลกิจการการรักษาความสงบเรียบร้อยในระดับหมู่บ้านและตำบล โดยเริ่มทดลองให้ราษฎรในหมู่บ้านของตำบลบางประอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สามารถเลือกผู้นำตามธรรมชาติให้เป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” และให้ผู้ใหญ่บ้านด้วยตนเองเลือก “กำนัน” เพื่อทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรแทนข้าราชการที่ไม่มีกำลังคนเพียงพอตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ที่ต่อมาพัฒนาเป็นพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน ซึ่งปธาน สุวรรณมงคล มองว่าการดำเนินการดังกล่าวนับเป็นนวัตกรรมทางการเมืองการบริหารแบบ “รัฐให้ราษฎรร่วมดูแลทุกข์สุข” ในรูปของการปกครองแบบท้องที่<sup>3</sup> แต่ประชาชนยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ถือเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการสอดส่องดูแลและรับมอบนโยบายจากส่วนกลางมาเผยแพร่และปฏิบัติในพื้นที่แม้จะได้รับเลือกจากประชาชน

<sup>3</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (2554), เรื่องเดียวกัน, น. 150-151.

ต่อมาใน พ.ศ. 2440 มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองตนเองท้องถิ่น (Local Government) แบบใหม่ที่เรียกว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เพื่อทำหน้าที่รักษาความสะอาด การบูรณะ การจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน แต่ยังเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Officials) เพราะผู้บริหารสุขาภิบาลกรุงเทพฯมาจากข้าราชการประจำทั้งหมด เช่นเดียวกับสุขาภิบาลท่าฉลอมที่ตั้งใน พ.ศ. 2448 ก็ยังอาศัยข้าราชการประจำในการดำเนินงานทั้งสิ้น

ซึ่งในพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) ที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองทั่วประเทศ กำหนดให้มีสุขาภิบาลอยู่สองประเภทคือ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล ที่มีคณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ทั้งทางนิติบัญญัติและการบริหาร โดยไม่มีการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ จึงทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงการสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชยังเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารงานจึงมีลักษณะของการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-state government) มากกว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local-self government)<sup>4</sup> แม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระองค์ทรงสนพระทัยในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนฝึกฝนควบคุมกิจการของท้องถิ่น และสร้างประสบการณ์เกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งกิจการปกครองแบบประชาธิปไตย จนริเริ่มให้มีการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล และยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเพื่อเสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีสภาเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 โดยที่ประชุมได้เห็นชอบในหลักการ แต่ร่างกฎหมายนี้ก็ยังมิได้ถูกประกาศใช้แต่อย่างใด<sup>5</sup>

### 3.1.2 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2475-2500

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากรัฐสมบูรณาญาสิทธิมาเป็นแบบประชาธิปไตยจนนำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างการระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในภาพใหญ่ โดยในยุคสมัยการปกครองของคณะราษฎรช่วง พ.ศ. 2475-2490 คณะราษฎรมีการผลักดันให้เกิดกระจายอำนาจและจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน เช่น

1. การออกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ที่จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อรับรองสถานะทางกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นครั้งแรกในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>6</sup>
2. การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่กำหนดให้มีเทศบาล 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยยกฐานะของสุขาภิบาล 35 แห่งที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลและจัดตั้งเพิ่มเติม โดยเทศบาลมีโครงสร้างการบริหารงานแบบประชาธิปไตยในลักษณะสภานายกเทศมนตรี (council-mayor form) อย่างไรก็ตาม

<sup>4</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544), เรื่องเดียวกัน, น. 89-90.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 91.

<sup>6</sup> เฉลิมพงษ์ มีสมนัย. (2548). เรื่องเดียวกัน, น. 125.

ระหว่าง พ.ศ. 2476-2488 มีการจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่ง จากข้อจำกัดด้านงบประมาณและอำนาจ และจนมาถึง พ.ศ. 2534 มีการจัดตั้งเทศบาลเพียง 131 แห่งเท่านั้น<sup>7</sup>

3. **รวมถึงตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481** ที่กำหนดให้มีตัวแทนของราษฎรเป็นที่ปรึกษาแก่ “กรมการจังหวัด” ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่สภาจังหวัดมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่มีเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น<sup>8</sup>

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 รัฐบาลในยุคคณะราษฎรไม่ได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเลย อันเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงนั้นต้องการสร้างความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นต่อการปกครองประเทศ และเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่สอง กระทั่งถึง พ.ศ. 2495 เป็นช่วงที่มีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นเริ่มกลับมาอีกครั้ง โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเห็นว่าประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นน้อย จึงเห็นสมควรสถาปนา การปกครองท้องถิ่นเพิ่มเติม หากแต่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นยังคงมี ราชการส่วนภูมิภาคควบคุม ดังนี้

1. **การฟื้นฟูระบบสุขาภิบาล** โดยมีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งการพัฒนาท้องถิ่นและเตรียมยกระดับเป็นเทศบาลในอนาคต แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลยังยึดรูปแบบ/โครงสร้างสุขาภิบาลเดิมในสมัย ร. 5 ที่มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมสุขาภิบาลเป็นส่วนใหญ่
2. **การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498** เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม (เทศบาลและสุขาภิบาล) ของไทยจะอยู่แต่ในเขตเมืองหรือกิ่งเมืองเท่านั้น ซึ่งในเขตชนบทที่ประชากรอยู่อย่างกระจัดกระจายและมีจำนวนน้อย หรือมีรายได้น้อยจนไม่สามารถดำเนินการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาล ทำให้พื้นที่เหล่านี้ยังขาดเขตการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นจึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ชนบทเพิ่มเติม โดยอบจ. จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค<sup>9</sup>
3. **การออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499** เพื่อจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ โดยอบต.มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสภาตำบลทำหน้าที่นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรูปแบบคณะกรรมการตำบลที่มีกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง<sup>10</sup>

<sup>7</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (2554), เรื่องเดียวกัน, น. 154. และธนศวรร์ เจริญเมือง. (2544), เรื่องเดียวกัน, น. 102.

<sup>8</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (2554), เรื่องเดียวกัน, น. 155.

<sup>9</sup> ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2544), เรื่องเดียวกัน, น. 93-95.

<sup>10</sup> เฉลิมพงษ์ มีสมนัย. (2548), เรื่องเดียวกัน, น. 126.

### 3.1.3 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2500-2535

อย่างไรก็ดีตั้งแต่ พ.ศ. 2500-2535 ประเทศไทยอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลทหารเสียเป็นส่วนใหญ่ จนเป็นยุคที่ให้ความสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมือง มีการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งและการกระจายอำนาจโดยอ้างเหตุผลด้านการพัฒนาและความมั่นคง ประกอบกับสภาพพัฒนาการประชาธิปไตยไทยยังไม่คงที่จากการทำรัฐประหารสลับกับการมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำและสภาพที่ไม่เป็นประชาธิปไตยสืบทอดมาตั้งแต่สมัยของจอมพล ป.พิบูลสงครามเหมือนเดิม

ปัญหาทางการเมืองดังกล่าวก่อให้เกิดการเมืองการปกครองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ที่โครงสร้างการบริหารงานและอำนาจรัฐไม่เปิดโอกาสให้พลังนอกระบบราชการ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนเข้าไปมีบทบาททางการเมืองผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง จึงมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มักเอื้อหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มข้าราชการเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ทำให้ทิศทางการกระจายอำนาจและกระบวนการทางการเมืองยังอยู่ภายใต้การควบคุมหรือเป็นเพียงกลไกที่ส่งเสริมอำนาจของราชการส่วนกลางเช่น โครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการส่วนภูมิภาคและกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงสาขาหนึ่งของระบบราชการจนเกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ผู้บริหารของท้องถิ่นที่มาจากส่วนกลางจนเป็นการ “สวมหมวกสองใบ” กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ จนอำนาจหน้าที่ของการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีอย่างจำกัดแต่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง<sup>11</sup> จึงเป็นเรื่องยากที่จะเกิดการกระจายอำนาจและควมมีอิสระของท้องถิ่นตามความหมายในทางวิชาการ

ลักษณะพิเศษของการปกครองท้องถิ่นในช่วงนี้คือ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาเพิ่มเติม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่อการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2500 จนถึงก่อนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬและการปฏิรูปการเมืองใน พ.ศ. 2535 มีดังนี้

1. การยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลใน พ.ศ. 2509 โดยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจรมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 เพื่อจัดระเบียบการบริหารตำบล เพื่อยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลด้วยการยุบสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลแบบเดิม ให้มีเพียงสภาตำบลที่ไม่เป็นนิติบุคคลโดยมีคณะกรรมการสภาตำบลที่ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้งจากนายอำเภอ และกรรมการโดยการเลือกตั้ง จนทำให้สภาตำบลเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาคแทน<sup>12</sup>
2. การจัดตั้งกรุงเทพมหานคร ใน พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติที่ 335 กำหนดให้รวมกิจการปกครองของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเข้าด้วยกันคือ การรวมเทศบาล

<sup>11</sup> ดูปัญหาของระบอบอำมาตยาธิปไตยในกระบวนการกระจายอำนาจเพิ่มเติมในศุภสวัสดิ์ ชวัลล. (2555). เรื่องเดียวกัน, น. 31-32.

<sup>12</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544), เรื่องเดียวกัน, น. 96.

กรุงเทพมหานครกับเทศบาลนครบุรีและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นและจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานคร (กทม.) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งในระยะเริ่มต้น ต่อมา มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ที่แบ่งงานของกรุงเทพมหานครออกเป็นสองประเภท คือ ฝ่ายบริหารที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2518-2528 กฎหมายก็ยังกำหนดให้ผู้ว่าฯ มาจากการแต่งตั้งอยู่

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อแก้ไขปรับปรุงพ.ร.บ. ฉบับเดิม ก็ได้มีการแบ่งโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารที่มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน โดยทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีโดยมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งแรกในปีเดียวกัน ทำให้กรุงเทพฯ มีรูปแบบฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive Form) ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากและไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายสภาโดยไม่จำเป็นมากนัก<sup>13</sup>

3. การจัดตั้งเมืองพัทยา นอกจากนี้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่นำหลักการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) ของสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยพัทยามีสถานะเป็นนิติบุคคล ที่มีโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภาพัทยามีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง 9 คนและแต่งตั้ง 8 คน ที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยมีประธานสภาเมืองพัทยาที่เรียกว่านายกเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้งของสภา กับฝ่ายบริหารที่มีปลัดเมืองพัทยามาจากการแต่งตั้งของสภาโดยการว่าจ้างนักบริหารมืออาชีพทำหน้าที่บริหารเมืองพัทยามีวาระคราวละ 4 ปี โดยจัดตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของการบริหารจัดการเมืองพัทยาที่เติบโตขึ้น<sup>14</sup>

อย่างไรก็ดีตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมาแม้การพัฒนาประชาธิปไตยไทยจะมีอุปสรรค แต่ก็มีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของชนชั้นกลาง การขยายตัวของเมืองและการพัฒนาในหลายมิติ จนส่งผลต่อโครงสร้างสังคมการเมืองขนาดใหญ่ที่ประชาชนหลายส่วนต้องการเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น เช่น การจัดการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2515 ทำให้ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้ามาเป็นนักการเมืองในระดับชาติ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่สร้างความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองสมัยรัฐบาลของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ช่วงทศวรรษที่ 2520 ที่การปกครองแบบอำมาตยาธิปไตยเริ่มคลายตัวลงและเริ่มเปิดโอกาสในพรรคการเมือง/นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในลักษณะของประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ และการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจบางเรื่องในลักษณะ “ภาคีรัฐ-สังคมนิยมเสรี” (Liberal Corporatism) ที่ภาคีรัฐเริ่มยอมรับตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมากกว่าการอาศัยพลังภายในระบบราชการ

<sup>13</sup> เฉลิมพงษ์ มีสมนัย. (2548), เรื่องเดียวกัน, น. 127. และธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544), เรื่องเดียวกัน, น. 187.

<sup>14</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544), เรื่องเดียวกัน, น. 96, 195.

เพียงอย่างเดียว<sup>15</sup> ส่วนในท้องถิ่นที่ผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่นซึ่งสร้างฐานะและอิทธิพล/สายสัมพันธ์กับข้าราชการและผู้มีอำนาจในส่วนกลาง ก็เริ่มมีความสำคัญในการเมืองท้องถิ่น แม้ว่าพวกเขาจะสร้างปัญหาต่อความน่าเชื่อถือของระบบประชาธิปไตยตัวแทนจากการซื้อสิทธิขายเสียงและการคอร์รัปชัน

### 3.1.4 บริบทแวดล้อมและสภาพการณ์การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2535-2540

ต่อมาช่วงทศวรรษ 2530 เป็นต้นมาที่กระแสการเปลี่ยนแปลงในระบบประชาธิปไตย (Democratization) และกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ส่งผลต่อแนวคิดและการรับรู้เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองของพลเมือง สิทธิมนุษยชน การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมของชุมชน แนวคิดประชาสังคม และแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้เริ่มแพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ไปพร้อมกับความพยายามในการลดบทบาทของภาครัฐ อีกทั้งสถานการณ์การเมืองภายในประเทศที่เริ่มมีโครงสร้างทางการเมืองแบบเปิดมากขึ้นทำให้เกิดการเรียกร้องในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐรวมไปถึงข้อเรียกร้องต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้กระตุ้นกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองในประเด็นต่างๆ เช่น เกิดแนวความคิดเรื่อง “ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน” ที่เริ่มมีความสำคัญมากขึ้น, การถดถอยทางอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหารเป็นสัญญาณแห่งการลดน้อยลงของอำนาจฝ่ายราชการโดยทั่วไปทั้งระบบ, นักการเมืองและพรรคการเมืองมีการแข่งขันในเชิงนโยบายที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปมากขึ้น, เกิดข้อเรียกร้องในประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่ทำลายต่อสัญลักษณ์ของการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไทย และการเกิดกระบวนการร่างและประกาศใช้ พ.ร.บ.สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537<sup>16</sup> เป็นต้น

ดังนั้นประเด็นการกระจายอำนาจ (decentralization of power) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการเมือง และตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาพบว่ามีพรรคการเมืองถึง 5 พรรคเสนอนโยบายที่ชูประเด็นการกระจายอำนาจในการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อเดือน 13 กันยายน พ.ศ. 2535 เช่น พรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายชวน หลีกภัยเป็นหัวหน้าพรรคได้มีนโยบายหาเสียงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าจะเร่งดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังทุกระดับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงรวมถึงจะผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัดที่มีความพร้อม<sup>17</sup> โดยที่แนวคิดการปกครองท้องถิ่นได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เพราะเกิดแรงต้านจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

การกระจายอำนาจในช่วงนี้ก่อให้เกิดแรงต้านจากฝ่ายข้าราชการประจำ ทำให้ผลลัพธ์ของการสร้างการปกครองท้องถิ่นยังเป็นในลักษณะ “แบ่งรับแบ่งสู้” เช่น การผลักดันของกระทรวงมหาดไทยให้มีตัวแทนของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีบทบาทในการบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งใหม่แทนที่จะมาจาก

<sup>15</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

<sup>16</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในนครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. (2552). *เรื่องเดียวกัน*, น.31-41.

<sup>17</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, น. 213.

การเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด<sup>18</sup> ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2535-2540 ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ผลักดันให้เกิดการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญคือ

1. การตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 เดิมเป็นร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เพื่อยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยช่วง พ.ศ. 2537-2539 มีการจัดตั้ง อบต.เพิ่มขึ้นถึง 2,760 แห่งจากสภาตำบลเดิมที่มีทั้งหมด 7,000<sup>19</sup> ที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกระจายอำนาจ แม้อบต.ที่ตั้งขึ้นยังถูกแทรกแซงการทำงานจากกระทรวงมหาดไทยเช่น การออกระเบียบข้อบังคับเป็นจำนวนมากและมีอำนาจหน้าที่การเป็นผู้สอบและคัดเลือกบุคลากรของ อบต. เป็นต้น
2. การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่กำหนดโครงสร้างให้สมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เดิมเคยนั่งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่งโดยปริยาย<sup>20</sup>

อย่างไรก็ตามกระแสของการปฏิรูปการเมือง ได้นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บรรจุเนื้อหาด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ จนเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย รวมถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดและแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนส่งผลต่อสภาพการณ์โดยรวมของท้องถิ่นและการเมืองการปกครองระดับชาติ

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 168.

<sup>19</sup> ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2544), เรื่องเดียวกัน, น. 98.

<sup>20</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555), เรื่องเดียวกัน, น. 40.

## 3.2 สถานการณ์การกระจายอำนาจในประเทศไทย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 3.2.1 กฎหมายและการกระจายอำนาจ

#### ในยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีผลต่อทิศทางการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ในการจัดวางโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรภาครัฐทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนนำมาซึ่งการผลักดันผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายที่ก่อร่างกระบวนการกระจายอำนาจมารองรับทำให้รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาระหน้าที่ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้ เพราะกฎหมายที่ออกมาได้สร้างเงื่อนไขบังคับให้การกระจายอำนาจเป็น “กระบวนการที่ถาวร”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บรรจุเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นครั้งแรกที่การรับรองเรื่องการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ โดยหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 282-290 รวม 11 มาตรา ที่มีสาระสำคัญคือ “รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น”<sup>21</sup> โดยที่ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเพื่อกันไม่ให้ข้าราชการส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงการทำงาน และบัญญัติให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารของท้องถิ่น

การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ทำให้มีการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม จนมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญกำหนดดังนี้

1. **มาตรา 284** ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อระบุอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>21</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: เอ็กสปอร์เน็ท, น. 17.



2. **มาตรา 284 และ 288** กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลและบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่การให้พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและเหมาะสมของท้องถิ่นจึงตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อใช้กับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการและได้รับเงินเดือนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. **มาตรา 285** ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภา ทำให้มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการเลือกตั้งในท้องถิ่นคือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เพื่อกำหนดลักษณะและวิธีการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัคร การสมัครรับเลือกตั้งและตัวแทนผู้สมัครและกฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง
4. **มาตรา 286** บัญญัติให้ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อที่จะควบคุมตรวจสอบฝ่ายการเมืองภายในท้องถิ่น
5. **มาตรา 287** ที่บัญญัติให้ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยในคำร้องต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย โดยหลักเกณฑ์ วิธีการเข้าชื่อและการตรวจสอบตามที่กฎหมายบัญญัติจึงมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มารองรับ

การออกกฎหมายยังรวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางอ้อมซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานราชการและหน่วยงานของรัฐ ต้องนำมาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐด้วย<sup>22</sup> ซึ่งในบรรดากฎหมายทางอ้อมที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศเป็นแนวทางที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินงานภายใต้หลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ทำให้ท้องถิ่นต้องมีการบริหารและดำเนินการให้ได้มีประสิทธิภาพ

<sup>22</sup> เช่น 1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 6. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 7. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม) 8. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 9. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 10. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 11. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดูในเรื่องเดียวกัน, น. 45.

ประสิทธิผล มีความคุ้มค่า เป็นธรรม และเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>23</sup>

นอกจากนี้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอยู่ 6 ประการคือ

1. การยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล เพราะมีโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักกระจายอำนาจ จึงมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อยกสถานะของสุขาภิบาลเดิมให้เป็นเทศบาลตำบลและยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลในวันที่กฎหมายประกาศใช้
2. การแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในประเด็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นองค์กรที่แยกอำนาจหน้าที่ออกจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการของท้องถิ่นในเขตจังหวัด
3. การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยช่วง พ.ศ. 2540-2549 มีการแก้ไข พ.ร.บ.ฉบับนี้ถึงสามครั้งคือ พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ที่ปรับแก้วาระการดำรงตำแหน่งของสภาเทศบาลจาก 5 ปี เหลือ 4 ปี และกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทไม่เหมือนกันที่อยู่ในระหว่างจำนวน 12-24 คน เพิ่มอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการทำการนอกเขตเทศบาลและการกระทำร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด บัญญัติให้เทศบาลสามารถจัดตั้งสหกรณ์ที่ซึ่งเป็นองค์กรที่เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปรวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ที่เพิ่มรูปแบบของผู้บริหารเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี และ พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับกิจกรรมที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชน และอำนาจการยุบสภาเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น
4. การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยช่วง พ.ศ. 2540-2549 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ฉบับนี้สามครั้งคือ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้แก้ไขโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ที่แก้ไขให้ตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 47.

5. การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีการแก้ไขเพียงครั้งเดียวเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ที่เพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและสามารถลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้
6. การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เพื่อยกเลิกระบบการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการเมือง โดยกำหนดโครงสร้างเมืองพัทยาให้มีสภาเมืองพัทยาที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน และนายกเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาในการจัดบริหารสาธารณะจำนวน 31 ประการให้สอดคล้องกับพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ฯลฯ เป็นต้น

### 3.2.2 กฎหมายและการกระจายอำนาจ

#### ในยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดำเนินมาได้ 9 ปี จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ที่ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สำหรับการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ โดยร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยในประเด็นการกระจายอำนาจถูกบัญญัติในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 ที่ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินมาตรา 78 แนวนโยบายศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมมาตรา 80 และหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมาตรา 281 - 290 โดยปรับปรุงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้มีความสมบูรณ์ขึ้นอยู่ 5 ประการคือ<sup>24</sup>

1. ขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น โดย บัญญัติให้รัฐต้องสร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น โดยรัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้และช่วยส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะตามมาตรา 78 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดและดูแลนโยบายทางสังคม ศาสนา การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมตามมาตรา 80 กำหนดอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 283 การจัดการท้องถิ่นการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น สิทธิในการจัดอบรมและฝึกอาชีพ และ

<sup>24</sup> วุฒิสภา ตันไชย. (2552), เรื่องเดียวกัน, น. 198-236.

เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาแห่งชาติตามมาตรา 289 กับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่หรือนอกเขตพื้นที่ในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่นั้นตามมาตรา 290

2. การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระ เพื่อเพื่อแก้ปัญหาความสมดุลระหว่าง “ความมีอิสระ” และ “การกำกับดูแล” ที่ส่วนกลางมักแทรกแซงการปฏิบัติงานของท้องถิ่นจนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจหรือริเริ่มกิจกรรม/โครงการใหม่ในพื้นที่ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน โดยมีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้ท้องถิ่นเลือกปฏิบัติตามสภาพความแตกต่างและความเหมาะสม โดยให้ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 282
3. การพัฒนาระบบดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและระบบการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพตามอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และบัญญัติสถานะใหม่ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามมาตรา 288 ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานอย่างเป็นอิสระเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันตามมาตรา 283
4. การเปิดพื้นที่ให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน 1). มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 285 2). มีสิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 286 และ 3). สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดให้ประชาชนมีวิธีเข้าไปมีส่วนร่วม โดยท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูล รายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ในสาระสำคัญ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเสนอรายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปีตามมาตรา 287
5. สร้างการขับเคลื่อนผ่านการบัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้จัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายด้านการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจกฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นๆ ในหมวดที่ 14 ภายในระยะเวลา 2 ปี รวมถึงจัดทำประมวลกฎหมายสำหรับท้องถิ่นในมาตราที่ 303

การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นในช่วงนี้ยังมีไม่มากเช่น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 แต่เป็นเพียงแก้ไขถ้อยคำและไม่ได้เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ แต่กลับมีการตรากฎหมาย/ระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับกระบวนการการกระจายอำนาจอยู่เป็นจำนวนมากเช่น การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 10 ที่บัญญัติในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้กำหนดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของผู้ใหญ่บ้านจากเดิมที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรง โดยให้ผู้ใหญ่บ้านต้องผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้แสดงถึงการดำรงอยู่ของระบบราชการส่วนภูมิภาค จึงทำให้การบริหารงานท้องถิ่นในหลายด้านยังต้องพึ่งพาอาศัยอำนาจจากส่วนกลางอยู่<sup>26</sup>

### 3.2.3 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

#### การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการปกครองท้องถิ่นคือ **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542** ที่ทำให้การกระจายอำนาจสามารถขับเคลื่อนในทางปฏิบัติและเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดฉบับหนึ่งต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ควรนำมาพิจารณาเป็นพิเศษ โดยใน พ.ร.บ. มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. **กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ตามมาตรา 6-15 โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจ จะมีลักษณะของไตรภาคีจาก 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>27</sup> โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ และทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ประเมินติดตามเกี่ยวกับกระบวนการการกระจายอำนาจและจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการฯ ฉบับต่างๆ
2. **กำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้มาแล้วสองฉบับคือ
  - แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กับ

<sup>26</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). เรื่องเดียวกัน, น. 146-150.

<sup>27</sup> วุฒิสสาร ตันไชย. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 25-27.

- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

ซึ่งแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการต้องสอดคล้องมาตรา 32 ของ พ.ร.บ. การกระจายอำนาจ ที่ต้องกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินงาน กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ และจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการทุกแผนจะมีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการคือ 1). หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2). หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน และ 3). หลักประสิทธิภาพการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>28</sup>

### 3. กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ 1). เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 16 2). องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี ตามมาตรา 17 และ 3). กรุงเทพมหานครตามมาตรา 16 และ 17 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่รองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในมาตราที่ 19 และ 20 มีการอำนาจแก่คณะกรรมการกระจายอำนาจ ในการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในส่วนใดในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันตามมาตราที่ 20 รวมถึงเปิดช่องให้รัฐสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนตามมาตราที่ 21 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ในมาตรา 22 อีกด้วย

### 4. กำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรอบเวลา

ในการดำเนินงาน เพื่อให้การกระจายอำนาจมีกรอบเวลาที่เคร่งครัดในการดำเนินงาน โดยมาตรา 30 กำหนดให้ในแผนการกระจายอำนาจ ต้อง

- 1). ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะทั้งภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐให้บริการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐภายในสี่ปี
- 2). กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรับและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ฉบับนี้อย่างชัดเจนโดยไม่เกินระยะเวลาสิบปี

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 45-46.

- 3). กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- 4). กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตั้งแต่ปีงบประมาณพ.ศ.2550 เป็นต้นไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนของรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาให้เป็นร้อยละ 35 ในอนาคต
- 5). กำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนตามความจำเป็นและความต้องการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนมาตรา 31 กำหนดให้ให้แก้ไขกฎหมายที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและการกำหนดสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ

### 3.3 ประเด็นปัญหาและความเปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน

นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับอย่างต่อเนื่อง แม้จะทำให้กระบวนการการกระจายอำนาจของไทยกลายเป็นสิ่งที่ “ตั้งมั่น” (Stabilized) ทั้งในด้านการรับรู้ของประชาชนและเป็นกระบวนการที่ถูกรับรองในทางนิตินัยอย่างชัดเจน

สภาพการณ์การกระจายอำนาจตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงใน 7 ด้านคือ

#### 3.3.1 โครงสร้างของกระบวนการการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจตาม มาตรา 284 จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะของไตรภาคีจาก 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนส่วนราชการที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>29</sup>

<sup>29</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 25-27.

นอกจากนี้ใน พ.ร.บ. ยังได้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) ตามมาตรา 6-15 เพื่อทำหน้าที่ 1). ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ในการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการฯ จากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงสัดส่วนภาชีอากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนติดตามประเมินผลการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ และ 2). เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานติดต่อกับส่วนราชการต่าง ๆ และให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งภารกิจ อำนาจหน้าที่ การเงิน การคลัง เพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตามวัตถุประสงค์และสามารถขับเคลื่อนได้จริงในทางปฏิบัติ<sup>30</sup>

จะเห็นได้ว่าพ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นพลวัตของกระบวนการกระจายอำนาจและการจัดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่เพราะได้สร้างกลไกการสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจและข้อบัญญัติที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น การจัดสรรสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น การกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ที่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายเป็นครั้งแรก

### 3.3.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของการกระจายอำนาจในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2552) ได้แบ่งออกเป็นสองลักษณะคือ การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างภายนอก (**External structural of local government**) และ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (**Internal structure of local government**)<sup>31</sup>

#### การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายนอก (**External structural of local government**)

ซึ่งถ้าพิจารณาจากข้อกฎหมายที่มีผลต่อ**การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภายนอก**ต่อการเมือง/การบริหารในระดับชาติและท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน มีผลต่อการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นเพื่อเปลี่ยนโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินว่า “ทั้งสองฝ่ายควรมีความสัมพันธ์อย่างไร” ซึ่งการกระจายอำนาจได้คาดหวังให้ระบบราชการส่วนภูมิภาคควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของตนโดยให้อิโณภารกิจหน้าที่ในการบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดต่อประชาชนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน กล่าวคือระบบราชการส่วนภูมิภาคควรมีขนาดเล็กและควรมีหน้าที่การกำกับดูแล ให้คำปรึกษา กำหนดทิศทางในภาพกว้าง และช่วยในการเชื่อมประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลของการปฏิรูปการเมืองโดยรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ขยายสิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยประชาชนและปรับเปลี่ยนโครงสร้าง/ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง/ภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น ก็ได้สร้างกระบวนการการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง แม้แต่

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 36.

<sup>31</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552), เรื่องเดียวกัน, น. 48.



การรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 และการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยคณะรัฐประหาร ก็ไม่สามารถยุติกระบวนการกระจายอำนาจที่สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการกระจายอำนาจก็ยังถูกบรรจุในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เหมือนเดิม จึงทำให้พัฒนาการการกระจายอำนาจอย่างน้อยยังคงดำเนินอยู่ในเชิงนิตินัย อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วพัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงการเมืองและการบริหารมีแนวโน้มที่เข้มแข็งมากขึ้นเช่น การรับรองและกำหนดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง/การบริหารในท้องถิ่นของประชาชน ความคึกคักและสีสันต่อการแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่น สถานะ อำนาจหน้าที่ รายได้ และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ดีปัญหาการจัดวางโครงสร้างจากภายนอกก็ยังเกิดขึ้นจากอุปสรรคที่ทำให้การจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ เพราะฝ่ายรัฐยังต้องการสงวนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายในพื้นที่ระดับท้องถิ่น เพราะในช่วงเวลาเดียวกับการก่อกำเนิดของกระบวนการกระจายอำนาจช่วงทศวรรษ 2540 ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อระบบราชการคือ การปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างที่ใหญ่โตของระบบราชการส่วนกลางที่มีหน่วยงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำนวนมาก มีการทำงานและภารกิจที่ซ้ำซ้อนหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอนที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ปัญหาการทุจริต และการหาผลประโยชน์โดยเจ้าหน้าที่รัฐ จนนำมาซึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อปรับโครงสร้างและแบ่งส่วนราชการใหม่จาก 14 กระทรวง 1 ทบวง 126 กรม มาเป็น 20 กระทรวง กับอีก 143 กรม อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการกลับเป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจและไม่ได้ให้น้ำหนักต่อการกระจายอำนาจให้เป็นเรื่องที่ต้องเคียงคู่หรือทำไปพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการเช่น ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ก็มีได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการกระจายอำนาจให้เป็นยุทธศาสตร์หลักแต่อย่างใด จนทำให้ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังขยายตัวทั้งในเชิงโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลเพราะจำนวนของหน่วยงานและตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงที่เป็นผู้บริหารหน่วยงานเพิ่มขึ้น

ประกอบกับการบริหารงานของรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่เอื้อให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (strong-executive) และสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในช่วงการบริหารงานของเขาจากการเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549 ทำให้สามารถกระชับและรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยรัฐบาลของทักษิณยังได้ดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือ “นโยบายผู้ว่าฯ CEO” เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดจากเดิมที่ขาดประสิทธิภาพ ล่าช้า และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนจากความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การดูแลของตัวแทนจากส่วนราชการ จากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานตามพื้นที่โดยมีอำนาจหน้าที่บุคลากร และงบประมาณเป็นของตนเอง แม้ในทางกฎหมายผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ก็จริงแต่ขาดอำนาจวินิจฉัยสั่งการและยากที่จะแทรกแซงการทำงานของส่วนราชการอื่นได้ ดังนั้นจึงมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด 1). สามารถรับผิดชอบดูแล

การบริหารงานในจังหวัดโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด 2). เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปกำหนดเป็นแนวทางเพื่อปฏิบัติในจังหวัด และ 3). มีอำนาจในการบริหารจัดการมากขึ้น (เช่น ให้ส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ) จึงทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งและอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของราชการส่วนกลางมากขึ้น<sup>32</sup>

### การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Internal structure of local government)

ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อโครงสร้างภายในของท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

#### 1). การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two Tier System)

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งหลัง พ.ศ. 2540 ทั้งหมดจะมีสถานการณืเป็นองค์กรนิติบุคคล มีพื้นที่และขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและออกข้อบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายได้ รวมทั้งมีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจการบริหารงานภาครัฐจากส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค มีรายได้ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และมีอิสระในการปกครองตนเองที่จะสามารถใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจึงสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย<sup>33</sup>

โดยปัจจุบันมีรูปแบบ/โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอยู่ 5 ลักษณะคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล (แบ่งเป็นเทศบาลนคร เมือง และเทศบาลตำบล) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,853 แห่ง

อย่างไรก็ตามจากการตราพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้เมืองการบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วจังหวัดและกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) ซึ่งทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) จนกลายเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้นเพื่อแทนที่ระบบการปกครองแบบชั้นเดียวตลอด (One Tier System) ซึ่งเคยเป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยก่อน พ.ศ. 2540 ทำให้ปัจจุบันระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยสามารถแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ

<sup>32</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 159.

<sup>33</sup> เฉลิมพงษ์ มีสมนัย. (2548), เรื่องเดียวกัน, น. 139.

- 1). **รูปแบบทั่วไป** คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่ ความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ตามแบบสองชั้น ทำให้ในปัจจุบันในอาณาบริเวณหนึ่งจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 2 องค์กรที่รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในเขตอาณาบริเวณนั้น กับ
- 2). **รูปแบบพิเศษ** คือ กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีอำนาจเทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาที่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>34</sup>

แผนภาพ 3.1: ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two Tier System) ของประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รูปแบบทั่วไป		รูปแบบพิเศษ
ชั้นบน (Upper Tier)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด		กรุงเทพมหานคร
ชั้นล่าง (Lower Tier)	เทศบาล (ตำบล, เมือง, นคร)	องค์การบริหารส่วนตำบล	เมืองพัทยา

## 2). การเลือกตั้งท้องถิ่น

จากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในของท้องถิ่นให้อยู่ในรูปแบบของสภา-ฝ่ายบริหาร (Council-Executive) โดยฝ่ายบริหารมีที่มาจาก<sup>35</sup>

1. **มติของสภาหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม** ซึ่งเป็นที่มาของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงแรกๆที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกของสภาท้องถิ่นตามระบอบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย (Parliamentary System) ที่ให้ฝ่ายบริหารเป็นสมาชิกของสภาและฝ่ายบริหารต้องรวบรวมเสียงในสภาให้สมาชิกสภานับสนุนเลือกไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารจึงทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายมีการแบ่งปันอำนาจ (Power-Sharing) และแสดงความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อฝ่ายสภา แต่มีจุดอ่อนที่ทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอและขาดเสถียรภาพเพราะต้องพึ่งพาเสียงข้างมากในสภาเพื่อรักษาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารและมักเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 54.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 55-56.

## 2. การเลือกตั้งทางตรงจากประชาชน ด้วยวิธีการแยกสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยให้สองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นเพื่อจัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสภา-ผู้บริหารตามแนวคิดแบบประธานาธิบดี (Presidential System)

แต่เดิมฝ่ายบริหารท้องถิ่นมาจากมติของสภาหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ เนื่องจากต้องฟังพาดเสียงข้างมากในสภาเพื่อรักษาเสถียรภาพของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยและความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและสภา จึงได้มีการเคลื่อนไหวให้ปรับปรุงที่มาของฝ่ายบริหารตั้งแต่กลาง พ.ศ. 2543 ด้วยวิธีการแยกสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันโดยที่ทั้งสองฝ่ายต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางตรง โดยมีการแก้ไข พ.ร.บ. จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดและกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

### 3). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชน

ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะทำให้สิทธิหน้าที่ของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากสิทธิหน้าที่ของบุคคลแต่ละคนที่มา รวมกัน หรือกล่าวได้ว่าความเป็นนิติบุคคลได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกออกมาเป็นบุคคล คนหนึ่งที่แยกออกจากกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของท้องถิ่นนั้น และยังทำให้สภาพบุคคลของท้องถิ่นแยกออกจากส่วนกลางอีกด้วย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจและกระทำการใดๆ ภายใต้ดุลพินิจของตนเอง ซึ่งความเป็นอิสระนี้ทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการคลังท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระ ตามที่กฎหมายอนุญาตและปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลาง<sup>36</sup>

แต่ปัญหาของโครงสร้างภายในก็มีอยู่ด้วยเช่นกัน คือ

- **ปัญหาแนวคิดการจัดตั้งและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีแนวคิดการจัดตั้งที่แตกต่างกัน ที่ส่งผลต่อการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีผลต่อรูปแบบการจัดตั้งและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในการจัดตั้งเทศบาลจะใช้แนวคิดการบริหารเมือง (Urbanization) ตัวอย่างเช่น วิธีการจัดตั้งเทศบาลตำบลที่ มาจากการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลจะพิจารณาจากสภาพของความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งแสดงเจตนาให้จัดตั้งเป็นเทศบาล<sup>37</sup> ในขณะที่องค์การบริหาร

<sup>36</sup> เรืองเดียวกัน, น. 56-58.

<sup>37</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2547). แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2555, [http://www.thailocaladmin.go.th/work/e\\_book/eb2/law3/pdf2/bt069.pdf](http://www.thailocaladmin.go.th/work/e_book/eb2/law3/pdf2/bt069.pdf)

ส่วนตำบลได้จัดตั้งตามเขตการปกครอง ซึ่งความแตกต่างของกฎหมายและแนวคิดจัดตั้งจะส่งผลต่อรายได้ จำนวนประชากร ภารกิจอำนาจหน้าที่ และความคล่องตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดช่องว่างของการจัดบริการสาธารณะและการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะความเป็นเมืองอย่างเทศบาลจะมีโครงสร้างและทรัพยากรที่มีความพร้อมจากสภาพความเป็นเมืองสำนวนรายได้และจำนวนประชากร ในขณะที่อบต. กลับมีโครงสร้างและทรัพยากรด้อยกว่าเทศบาล รวมถึงอบต. บางแห่งกลับมีพื้นที่ในการดูแลมากกว่าเทศบาล แต่ภารกิจหน้าที่ของ อบต. กับเทศบาลมีความใกล้เคียงกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเกิดขึ้นมากใน อบต. ที่มีขนาดเล็กถึงแม้ว่าจะมีความพยายามควบรวม (merge) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันหรือยกระดับ (promote) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นเช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล แต่ด้วยเงื่อนไขการยกฐานะที่อิงกับสภาพของความเป็นชุมชนสำนวนรายได้และจำนวนประชากร ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กและมีเงื่อนไขสภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาความเป็นเมืองไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้

- **ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น** เพราะทำให้ขาดความชัดเจนและความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนจะถูกออกแบบให้ทำภารกิจที่เป็นภาพรวมและเน้นการเชื่อมประสานภารกิจหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ในขณะนี้ยังขาดการเชื่อมต่อที่ชัดเจนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีกฎหมาย รูปแบบ พื้นที่ และอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเอง และยังเกิดปัญหาการทับซ้อนด้านภารกิจหน้าที่จนส่งผลต่อการบูรณาการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาและวางยุทธศาสตร์ของการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนดังกล่าวได้สร้างความซ้ำซ้อนของการจัดบริการสาธารณะที่ควรอาศัยความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งเช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การขุดลอกคูคลอง การวางระบบสาธารณูปโภค ฯลฯ จนเกิดความสับสนเปลืองต่อการใช้งบประมาณและทรัพยากร ทำให้เพิ่มต้นทุนการดำเนินงาน และลดประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะได้<sup>38</sup>
- **ปัญหาโครงสร้างภายในของการมีผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นและไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาเช่น มีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดทำงบประมาณ อำนาจการเสนอร่างบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจการยับยั้งข้อบัญญัติที่ตราโดย

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 102.

ท้องถิ่น และอำนาจที่ไม่เป็นทางการจากลักษณะบารมีของผู้นำท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดปัญหาใหม่เพราะผู้สมัครผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นอยู่กลุ่มเดียวกัน เนื่องจากผู้สมัครจากกลุ่มเดียวกันได้รับเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสามารถมีเสียงส่วนใหญ่ในสภาท้องถิ่นทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกันมีความสามารถครอบงำการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจนส่งผลกระทบต่อ การตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) เพราะสภาท้องถิ่นถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารจนเป็น “สภาตรายาง” แทน ทำให้ในการเลือกตั้งผู้สมัครทุกฝ่ายต้องการชนะทั้งการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นอยู่คนละฝ่ายก็มักเกิดความขัดแย้งต่อกันจนทั้งสองฝ่ายยากที่จะทำงานร่วมกัน ประกอบกับฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นเป็นอิสระต่อกัน ทำให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นยากจะตรวจสอบฝ่ายบริหารเพราะไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกดดันฝ่ายบริหารได้<sup>39</sup>

- **ปัญหาโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสมาชิกสภาขนาดใหญ่** เนื่องจากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันกำหนดให้มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละสองคน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาท้องถิ่นขนาดใหญ่เพราะมีหมู่บ้านจำนวนมากเช่น อบต.บางแห่งมี 28 หมู่บ้านจึงทำให้มีสมาชิกสภามากถึง 56 คน เมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีประชากร 2 ล้านคนขึ้นไป กลับมีสมาชิกสภาเพียง 48 คน หรือมากกว่าเทศบาลนคร (มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป) หรือเทศบาลเมือง (มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป) ซึ่งมีสมาชิกสภาเพียง 24 และ 18 คนตามลำดับ<sup>40</sup> ซึ่งขนาดของสภาที่ใหญ่เกินไปทำให้มีค่าใช้จ่ายของสภาเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็น และเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลเพราะจะทำให้ตำแหน่งสมาชิกสภาที่มีอยู่เดิมลดลงและทำให้กลุ่มการเมืองที่ต้องการเข้าไปมีบทบาทในสภาท้องถิ่นเสียโอกาสอีกด้วย
- **ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น** เนื่องจากการกำหนดให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระติดต่อกัน เพื่อป้องกันการครอบงำของฝ่ายบริหารที่ดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน แต่ทำให้ปิดกั้นโอกาสของผู้บริหารที่มีความสามารถ<sup>41</sup> และอาจก่อให้เกิด “นอมินี” ที่เป็นตัวแทนกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารแทนผู้ที่ถูกตัดสิทธิ์
- **ปัญหาฐานะองค์กรนิติบุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** แม้ว่าความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอำนาจตัดสินใจและกระทำการใดๆ ภายใต้ดุลพินิจของตนเอง จนทำให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่และบริการการคลังและงานบุคคลได้อย่างอิสระตามที่กฎหมายอนุญาตและปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลาง<sup>42</sup> อย่างไรก็ตามฐานะนิติบุคคลจะก่อ

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 102.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 103-104.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 104-105.

<sup>42</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552), เรื่องเดียวกัน, น. 56-58.

ให้เกิดความอิสระหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นประกอบด้วยเช่น การมีกฎหมาย ภารกิจ/อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และความพร้อมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามฐานะนิติบุคคลอิสระอาจกลายเป็นดาบสองคมเพราะต้องเผชิญกับปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลภายใต้เงื่อนไขการกระจายอำนาจที่จำกัดเพราะท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง/ภูมิภาคที่ทำให้ฐานะความเป็นนิติบุคคลอิสระกลายเป็นสิ่ง “จำแลง” เช่น การให้ท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่แต่ถูกจำกัดด้วยงบประมาณจากภาครัฐ เป็นต้น ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจอาศัยความเป็นนิติบุคคลอิสระบริหารงานจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและท้องถิ่นได้ เช่น การกู้ยืมเงินและการใช้จ่ายงบประมาณที่ขาดการกำกับดูแล เป็นต้น

### 3.3.3 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550** ในหมวดที่ 14 ตามมาตรา 283 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม<sup>43</sup>

ส่วนในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวดสองกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมจากที่ระบุไว้ในพ.ร.บ.จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 27 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 16 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 18 และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นที่อาจถูกจัดตั้งในอนาคตตามมาตรา 19 และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันเพื่อดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา 21 และ 22<sup>44</sup> รวมถึงมาตรา 30 กำหนดให้มี แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้การกระจายอำนาจสามารถเป็นไปตามกรอบเวลาได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย

อีกทั้งมีภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทซึ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จึงต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.ดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>43</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น, น.158-159.

<sup>44</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, น. 185-189.

โดยนับตั้งแต่การถ่ายโอนภารกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2540 กล่าวได้ว่าภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ 1). ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ คือ ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง กับ 2). ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ คือ กลุ่มภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอ<sup>45</sup> นอกจากนี้ภารกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางโอนไปให้ท้องถิ่นทำแทนซึ่งเป็นภารกิจที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐแต่สามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทนได้อีกด้วย

ส่วนวิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 4 รูปแบบ คือ

- 1). การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง
- 2). การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union)
- 3). การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing) และ
- 4). การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากแต่ที่ผ่านมามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงการจัดทำบริการสาธารณะโดยเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งกระบวนการโดยอาศัยเครื่องมือ บุคลากร และทรัพยากรการบริหารงานของท้องถิ่น ขณะที่การจัดทำในรูปแบบอื่นมีไม่มากนักเช่น การจัดตั้งสหการ เพราะมักการขาดความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นและปัญหาข้อจำกัดด้านกฎหมายและวิธีปฏิบัติ<sup>46</sup> เช่น ปัญหาการจัดตั้งสหการของเทศบาลตามพ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 และ 59 ที่กำหนดให้การจัดตั้งสหการเป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปรวมกันจัดตั้งเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน<sup>47</sup> ซึ่งกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถจัดตั้งสหการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น (ที่ไม่ใช่เทศบาล) ได้

โดยปัญหาการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่พบว่า มีทั้งสิ้น 8 ประการคือ<sup>48</sup>

1. การขาดการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการ ที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิม ทำให้เกิดความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อีกทั้งหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะเดิมบางส่วนไม่เต็มใจที่จะถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นจึงเลือกที่จะเพิกเฉยต่อการประสานงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจ
2. ปัญหาความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ซึ่งการซ้ำซ้อนของภาระหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จะส่งผลต่อประสิทธิภาพ

<sup>45</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. (2552), เรื่องเดียวกัน, น. 59.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 67-68.

<sup>47</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, น. 182.

<sup>48</sup> ดัดแปลง เพิ่มเติมและสรุปความจาก เรื่องเดียวกัน, น. 109-111.



(efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) ความรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การควบคุมต้นทุนการบริหารจัดการและความชัดเจนของการกำหนดขนาดประเภท การกึ่งกับการบูรณาการแผนงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อีกทั้งจะสร้างความสับสนต่อผู้รับบริการอีกด้วย

3. **ปัญหาการสร้างงานใหม่ของหน่วยงานราชการ** ที่คล้ายคลึงกับภาระหน้าที่ที่ได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมักปรับหน่วยงานของตนเองให้สร้างงานขึ้นมาใหม่เพิ่มเติมและมอบนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินงานทั้งที่ภาระหน้าที่เก่ายังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน จนเป็นผลให้การประเมินผลการดำเนินงานถ่ายโอนของท้องถิ่นอยู่ในระดับความก้าวหน้าต่ำ
4. **ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน** พบว่าภารกิจต่างที่ถ่ายโอนไปโดยมากไม่สามารถดำเนินการโดยอิสระเพราะอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเป็นข้อบังคับในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เช่น พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ร.บ. สาธารณูปโภค และระเบียบที่ออกโดยส่วนทางราชการ ทำให้การให้บริการสาธารณะยังมีความล่าช้าที่เป็นผลจากปัจจัยทางกฎหมายรวมอยู่ด้วย ประกอบกับการขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการเหนี่ยวรั้งอำนาจของฝ่ายการเมืองระดับชาติทำให้รัฐสภามักเพิกเฉยพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง
5. **การขาดความร่วมมือและเชื่อมประสานเพื่อจัดทำภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เช่น การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเกิดขึ้นไม่มากนักเนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ไม่เอื้อให้เกิดการเชื่อมประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การจัดทำภารกิจที่ควรอาศัยความร่วมมือกันขาดการกำหนดทิศทางและนำมาซึ่งความสับสนเปลืองในการใช้ทรัพยากรได้<sup>49</sup>
6. **ปัญหาอัตรากำลังของท้องถิ่น** เพราะจำนวนบุคลากรของท้องถิ่นในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะยังมีไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุมการให้บริการในพื้นที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่น
7. **ปัญหาด้านความเพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ** ปัจจุบันรายได้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอสำหรับการยกระดับการกระจายทรัพยากรและคุณภาพชีวิตให้ทั่วถึง ดังนั้นการให้บริการสาธารณะในพื้นที่จึงมักทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบภาระหน้าที่มาเท่านั้น ดังนั้นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จึงต้องดำเนินการคู่ขนานกับการมอบอำนาจในการบริหารจัดการรายได้ อาทิ เพิ่มประเภทภาษี ค่าธรรมเนียมที่มีความเหมาะสมให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
8. **ปัญหาการจัดทำแผนของท้องถิ่นและบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด** แม้ว่าบางฝ่ายมองว่าการบูรณาการแผนงานและงบประมาณจังหวัดจะช่วยให้เพิ่มขีดความสามารถทางด้านการเงินและประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดก็จริง

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 67-68.

แต่ก็มีแนวโน้มที่การบูรณาการแผนงานระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อาจทำให้เกิดการแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นและการควบคุมทิศทางการบริหารงานในพื้นที่โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีการจัดแผนการพัฒนาท้องถิ่นแต่มักเป็นไปในเชิงสัญลักษณ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์มากกว่าแผนที่ใช้ปฏิบัติจริง ทำให้แผนที่ออกมาขาดการศึกษาอย่างถี่ถ้วนและไม่อาจชี้วัดถึงการจัดทำภารกิจสาธารณะของท้องถิ่นได้จริง<sup>50</sup>

9. ปัญหาการไม่ทำตามระยะเวลาที่กำหนด แม้ว่า พ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 กำหนดกรอบเวลาดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นโดยใน พ.ศ. 2554 มีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเพียง 181 ภารกิจ จาก 245 ภารกิจเท่านั้น<sup>51</sup>

### 3.3.4 การคลังท้องถิ่น

เนื่องจากการบริหารงานของท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณเพียงพอเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ สร้างความเข้มแข็งและเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ และลดบทบาททางการคลังและงบประมาณของส่วนกลางจะเป็นหลักประกันต่อผลสัมฤทธิ์การกระจายอำนาจ เพราะนับตั้งแต่มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นโดยอาศัยการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังและงบประมาณเพียงพอที่จะสามารถดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยที่การกระจายอำนาจทางการคลังต้องกระทำทั้งด้านการควบคุม กำกับ ดูแลค่าใช้จ่ายและหารายได้ของท้องถิ่นเพื่อเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลจากการเบิกจ่ายงบประมาณในการให้บริการสาธารณะอย่างเป็นอิสระ เพื่อปรับเปลี่ยนและลดบทบาทของรัฐบาลกลางที่จะมีความชอบธรรมในการสั่งการและควบคุม (Command-and-Control System) เพราะเป็นเจ้าของทรัพยากรมาเป็นการกำกับและตรวจสอบให้การบริหารการคลังและงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานแทน<sup>52</sup>

ในกรณีของไทยเริ่มรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กำหนดให้การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ ก็ทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังขึ้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกเลิกจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 แต่ผลของการกระจายอำนาจทางการคลังยังปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น

<sup>50</sup> พิชาย รัตนดิถก ฌ ภูเก็ต. (2552). โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, น. 152.

<sup>51</sup> ไทยพับลิก้า. (2554). แกะรอยงบประมาณ 10 ปี “อปท.” สดง. ลุยสอบถ่ายโอนงาน-ภารกิจหลุดเป้า (2). สืบค้นวันที่ 20 มกราคม 2555, <http://thaipublica.org/2011/09/local-budget-part2/>

<sup>52</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 111-112.

- **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550** มาตรา 283 ระบุให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ อปท. โดยมีหลักเกณฑ์ที่พอเหมาะตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังของ อปท. และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังเพิ่มมาตรการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลและวินัยทางการคลังของท้องถิ่นไว้ในหลักการกระจายอำนาจอีกด้วย<sup>53</sup>
- **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542** ในหมวด 3 ว่าด้วยการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรที่ให้ความสำคัญกับการสร้างรายได้ของ อปท. ทุกรูปแบบอาทิเช่น ระบุถึงรายได้จากภาษีอากร เงินรายได้และค่าธรรมเนียมของ อปท. ในมาตรา 23-26 การให้ความสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีอากรประเภทอื่น นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ กำหนดให้ อปท. สามารถจัดเก็บภาษีและอากรเพิ่มได้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ และเปิดโอกาสให้ อปท. สามารถสร้างฐานรายได้ใหม่ เช่น ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าภาษีอากรศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ในมาตรา 30 ยังกำหนดให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลกลางไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายใน พ.ศ. 2544 และให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายใน พ.ศ. 2549 เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรรายได้เพียงพอ ทว่าต่อมามีการแก้ไขการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. เนื่องจากไม่สามารถจัดสรรรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดจึงแก้ไข พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ในมาตรา 30 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไปจะปรับลดให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 แต่ยังคงจุดมุ่งหมายให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในอนาคตแทน<sup>54</sup> จนมีผลให้รายได้ของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลในแต่ละปี อย่างไรก็ตามการพิจารณาเพียงสัดส่วนรายได้ย่อมไม่บ่งบอกถึงสถานะความมีอิสระการคลังของท้องถิ่นได้ เพราะขีดความสามารถทางการคลังจะขึ้นกับการสร้างสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ อปท. และการเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ให้แก่ อปท.<sup>55</sup>

ในปัจจุบันการจัดสรรรายได้ท้องถิ่นทั้งสี่ส่วน คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 275.

<sup>54</sup> การกำหนดสัดส่วนรายได้ของพ.ร.บ. การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้แก้ไขการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเดิมที่ในมาตรา 30 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลกลางไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายใน พ.ศ. 2544 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายใน พ.ศ. 2549 เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรรายได้เพียงพอ ทว่าต่อมามีการแก้ไขการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่สามารถจัดสรรรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ที่แสดงถึงความล้มเหลวด้านการจัดสรรรายได้ที่ไม่สามารถทำตามเป้าหมายแต่กลับอาศัยวิธีการแก้กฎเกณฑ์แทน

<sup>55</sup> จรัส สุวรรณมาลา, เรื่องเดียวกัน, น. 283.

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยแบ่งเป็นรายได้ที่มาจากภาษี รายได้ที่ไม่ได้มาจากภาษีและรายได้จากการกักเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

ก. **รายได้ที่มาจากภาษี** ที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ โดยกฎหมายจะควบคุมเฉพาะเรื่องอัตราภาษีและข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีเท่านั้น ส่วนกระบวนการจัดเก็บท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการได้เองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การสำรวจ การประเมินการจัดเก็บ การพิจารณาอุทธรณ์และการบังคับหรือเปรียบเทียบปรับผู้หลีกเลี่ยงภาษี เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนก และภาษีน้ำมันและยาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม

ข. **รายได้ที่ไม่ได้มาจากภาษี** โดย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายจัดตั้ง อปท. ได้อนุญาตให้ อปท. สามารถหารายได้จากทางอื่นได้ เช่น<sup>56</sup> 1) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและค่าปรับ ซึ่งค่าธรรมเนียม 2) รายได้จากทรัพย์สิน 3) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และ 4) รายได้เบ็ดเตล็ด

ค. **รายได้จากการกักเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เนื่องจากท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอิสระจึงสามารถกักเงินมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะก็นับเป็นรายได้ประเภทหนึ่งเช่นกัน ซึ่งโดยปกติรัฐบาลท้องถิ่นได้รับอนุญาตเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐบาลกลาง โดยกรณีของไทยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถมีรายรับจากเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ และเงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ตามมาตรา 28 ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542

2. ภาษีที่ อปท. มอบให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บแทน หรือที่มักเรียกว่าภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ท้องถิ่น เป็นภาษีที่กฎหมายให้อำนาจรัฐหรือ อปท. จัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่น

3. **ภาษีที่รัฐแบ่งให้** ตามบทบัญญัติ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. รวมกันในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นรายได้ของรัฐเพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่งตั้งนั้นด้วยข้อกำหนดภาษีมูลค่าเพิ่มจึงไม่มีสภาพบังคับให้รัฐบาลต้องมีการจัดสรรเงินมูลค่าเพิ่มเต็มจำนวนร้อยละ 30 ซึ่งการกำหนดสัดส่วนงบประมาณจากรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มจึงขึ้นกับความต้องการของรัฐบาลกลาง

4. เงินอุดหนุน ที่แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ<sup>57</sup>

<sup>56</sup> ดุษฎี สุวัฒน์วิทยากร. (2551). รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 78-81.

<sup>57</sup> ดุษฎี สุวัฒน์วิทยากร, เรื่องเดียวกัน, น. 84-85.

ก. **เงินอุดหนุนทั่วไป (general grant)** ซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จ่ายได้เฉพาะโครงการ/กิจกรรมที่ระบุไว้เท่านั้น กับเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายได้อย่างอิสระตามความต้องการของท้องถิ่น

ข. **เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grant)** ซึ่งต้องมีการเสนอโครงการเพื่อผ่านการพิจารณาตามขั้นตอน โดยมีเงื่อนไขของการใช้จ่ายเพิ่มเติมเพราะเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาล

จากข้อมูลรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. 2542 - 2554 พบว่ามีจำนวนและสัดส่วนที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาลจากร้อยละ 13.79 ใน พ.ศ. 2542 เป็นร้อยละ 26.14 ใน พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นผลของการกำหนดสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นใน พ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ตามตารางที่ 4.1 แต่ถ้าพิจารณาการกำหนดสัดส่วนรายได้ให้กับท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณตามข้อเท็จจริง แม้พ.ร.บ.การกระจายอำนาจ จะทำให้สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นโดยใน พ.ศ. 2554 ท้องถิ่นมีสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลอยู่ที่ร้อยละ 26.14 แต่สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองยังต่ำกว่าสัดส่วนของรายได้ที่รัฐจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุนอยู่มาก โดยใน พ.ศ. 2554 รายได้ที่รัฐจัดเก็บเองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8.98 จากจำนวนรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับทั้งหมด ตามแผนภูมิที่ 4.1 ทำให้ท้องถิ่นยังพึ่งพิงการคลังและงบประมาณจากภาครัฐเป็นส่วนใหญ่

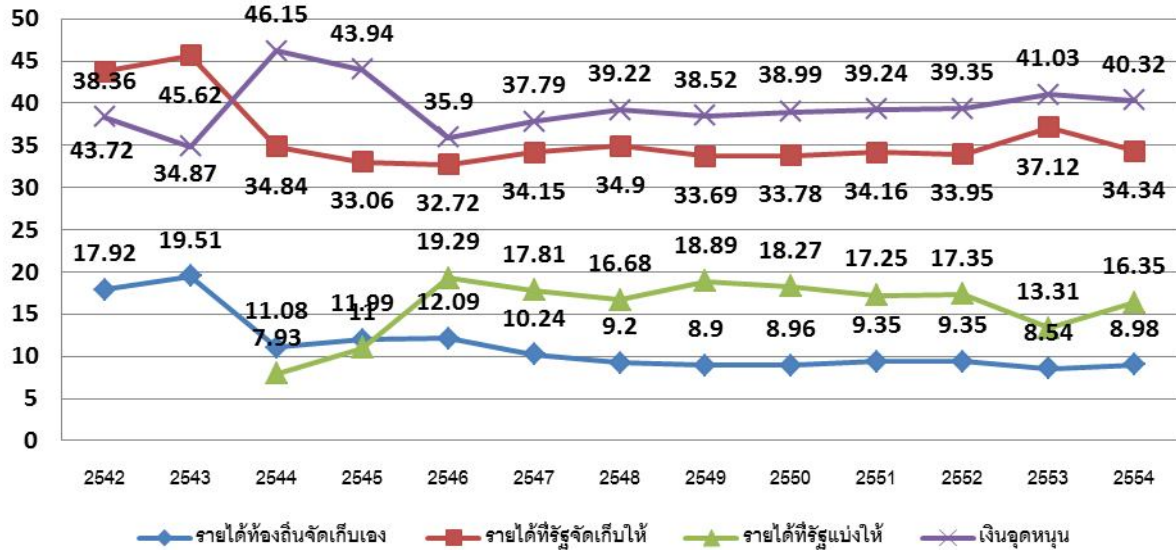
ตาราง 3.1: เปรียบเทียบรายได้รวมของ อปท. และรายได้ของรัฐบาลปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - 2554

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รวมรายได้ ท้องถิ่น	รวมรายได้ รัฐบาล	สัดส่วน รายได้ รัฐบาล	ปี	รวมรายได้ ท้องถิ่น	รวมรายได้ รัฐบาล	สัดส่วน รายได้ รัฐบาล
2542	97,747.70	708,826.00	13.79	2549	327,113.00	1,360,000.00	24.05
2543	99,802.80	749,945.00	13.31	2550	357,424.15	1,420,000.00	25.17
2544	159,752.58	772,574.00	20.68	2551	376,740.00	1,495,000.00	25.20
2545	175,850.29	803,651.00	21.88	2552	414,382.23	1,604,640.00	25.82
2546	184,066.15	829,495.56	22.19	2553	340,995.18	1,350,000.00	25.26
2547	241,947.64	1,063,600.00	22.75	2554	431,255.00	1,650,000.00	26.14
2548	293,749.04	1,250,000.00	23.50				

แผนภูมิ 3.1: เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท  
ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542-2554

หน่วย: ร้อยละ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่าสถานะของการคลังท้องถิ่นมีปัญหาอยู่ 4 ประการ ได้แก่

- 1. ปัญหาสัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เนื่องจากสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้ยังไม่สามารถพึ่งตนเองในทางการคลังเพราะตั้งแต่ พ.ศ. 2542-2554 สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมดมีแนวโน้มลดลงจากเดิมที่เคยมีรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองสูงสุดใน พ.ศ. 2543 ที่ร้อยละ 19.51 กลับลดลงไม่ถึงร้อยละ 10 ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมาจนลดต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ 8.54 ใน พ.ศ. 2553 เท่านั้น
- 2. ปัญหารายได้และภาษีของท้องถิ่น** เนื่องจากท้องถิ่นถูกจำกัดสิทธิในการจัดเก็บภาษีด้วยตัวเอง<sup>58</sup> เช่น ปัญหาของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่คิดจากรายปีแทนที่จะใช้มูลค่าของทรัพย์สินซึ่งเป็นอัตราที่สูงทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการเสียภาษีและมีการหลีกเลี่ยงภาษีเป็นจำนวนมาก<sup>59</sup> ปัญหาของภาษีบำรุงท้องที่ ที่เรียกเก็บจากทรัพย์สินประเภท “ที่ดิน” จากการประเมินราคากลางของที่ดิน แต่มีข้อยกเว้นจากที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว ทำให้ที่ดินบางประเภทถูกยกเว้นจากการจัดเก็บภาษี และปัญหาภาษีป้ายซึ่งมีอัตราการเก็บที่ต่ำมากและมีช่องทางหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีได้ง่าย รวมถึงปัญหารายรับที่มาจากทางอื่นซึ่งมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนรายได้

<sup>58</sup> คุชฎี สุวัฒน์วิทยากร. (2551). เรื่องเดียวกัน, น. 39-60.

<sup>59</sup> สกนธ์ วรรณวิวัฒน์. (2553) วิธีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 58-59.

ทั้งหมด ซึ่งเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างและกฎหมายที่ทำให้ท้องถิ่นมีเครื่องมือในการบริหาร การคลังอย่างจำกัดกับสภาพทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่เป็นเงื่อนไขในการสร้าง รายได้และกำหนดฐานภาษีภายในพื้นที่

3. **ปัญหาการจัดสรรรายรับที่รัฐแบ่งให้** ที่เกิดจากเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่เหมาะสมให้แก่ ท้องถิ่น โคนกรณีของภาษีที่รัฐแบ่งให้ที่รัฐต้องจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. ตาม พ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ซึ่งกฎหมายได้เปิดช่อง ให้รัฐบาลกลางสามารถจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับท้องถิ่นในอัตราใดก็ได้ อาทิเช่น พ.ศ. 2551 จัดสรรในสัดส่วนร้อยละ 19.46 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดเก็บได้ ประกอบกับ เกณฑ์การจัดสรรให้กับ อปท. ไม่ได้อิงตามสภาพการณ์การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในแต่ละ พื้นที่ เพราะคิดจากจำนวนรวมของภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดและนำมาแบ่งตามเกณฑ์การ จัดสรรแทนที่จะส่งคืนให้กับท้องถิ่นตามจำนวนที่จัดเก็บได้ในแต่ละพื้นที่ แม้จะมีข้อดีคือสร้าง ความเป็นธรรมให้ท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีได้น้อย แต่ก็ทำให้การจัดสรรภาษีไม่ได้อิงตาม ปริมาณการบริโภคของแต่ละพื้นที่<sup>60</sup>
4. **ปัญหาการจัดสรรและสัดส่วนของเงินอุดหนุน** ซึ่งโดยหลักการแล้วสัดส่วนของ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลมอบให้ควรมีสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเทียบกับจำนวนรายรับของ อปท. ทั้งหมด และควรจัดสรรเพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. เพื่อป้องกันการ เหลื่อมล้ำด้านการให้บริการเช่น เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ หรือการกำหนดค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ ตามจำนวนประชากร ฯลฯ หรือควรเป็นเงินอุดหนุนที่ไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่น มีอิสระในการใช้จ่าย แต่ในขณะนี้แนวโน้มที่รัฐบาลจะอาศัยการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล จนทำให้ภาพ รวมการจัดสรรงบประมาณให้กับ อปท. ที่รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 มีความคลาดเคลื่อนเพราะเงินอุดหนุนจะถูกนำไปคิดรวมเป็นรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2554 จำนวนเงินอุดหนุนมีสัดส่วนมากที่สุดในบรรดาจำนวนรายรับขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยใน พ.ศ. 2554 คิดเป็นร้อยละ 40.32 ของจำนวนรายได้ ของท้องถิ่นทั้งหมด

### 3.3.5 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นหนึ่งในระบบการบริหารที่ต้องปรับปรุงเมื่อมีการกระจาย อำนาจเพราะการบริหารงานบุคคลเป็นกลไกสำคัญขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและบ่งบอกถึง ภาวะการณ์การกระจายอำนาจและความเป็นอิสระของฝ่ายบริหาร/หน่วยงานท้องถิ่น โดยการบริหารงาน บุคคลของท้องถิ่นเป็นผลผลิตจากการเมืองในระดับชาติและนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดถึงการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นตามมาตรา 288 ที่กำหนดให้

<sup>60</sup> ดุษฎี สุวัฒน์นิตยากร, เรื่องเดียวกัน, น. 76.

- 1). การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน
- 2). มีการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันได้
- 3). รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อกำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนที่เท่ากันและ
- 4). กำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลเพื่อแก้ปัญหาเอกภาพ ประสิทธิภาพและอุปสรรคการถ่ายโอนอัตรากำลังบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงทำให้ต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและกระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในด้าน 1). การวางแผนอัตรากำลังคน 2). การจัดโครงสร้างภายในองค์กร/อัตรากำลัง 3). การกำหนดตำแหน่ง 4). การสรรหา/เลือกสรร/บรรจุแต่งตั้ง 5). การเลื่อนตำแหน่ง 6). การโอนย้าย 7). โครงสร้างเงินเดือน/ค่าจ้าง/ค่าตอบแทน/สิทธิประโยชน์ 8). การพัฒนาคน 9). วินัยอุทธรณ์/ร้องทุกข์ และ 10). การพ้นจากตำแหน่ง<sup>61</sup> โดยที่ขอบเขตของกฎหมายฉบับดังกล่าวจะใช้กับพนักงานท้องถิ่นทุกประเภท<sup>62</sup>

นอกจากนี้ใน พ.ร.บ. ยังให้มีกลไกเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในระบบการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหรือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบไตรภาคีที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์และ “ปัญหาสองมาตรฐาน” ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วย<sup>63</sup>

- 1). คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นองค์กรหลักในการกำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารงานบุคคลในระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด
- 2). คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทประกอบด้วยคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล กับคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล และ

<sup>61</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 75.

<sup>62</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 112.

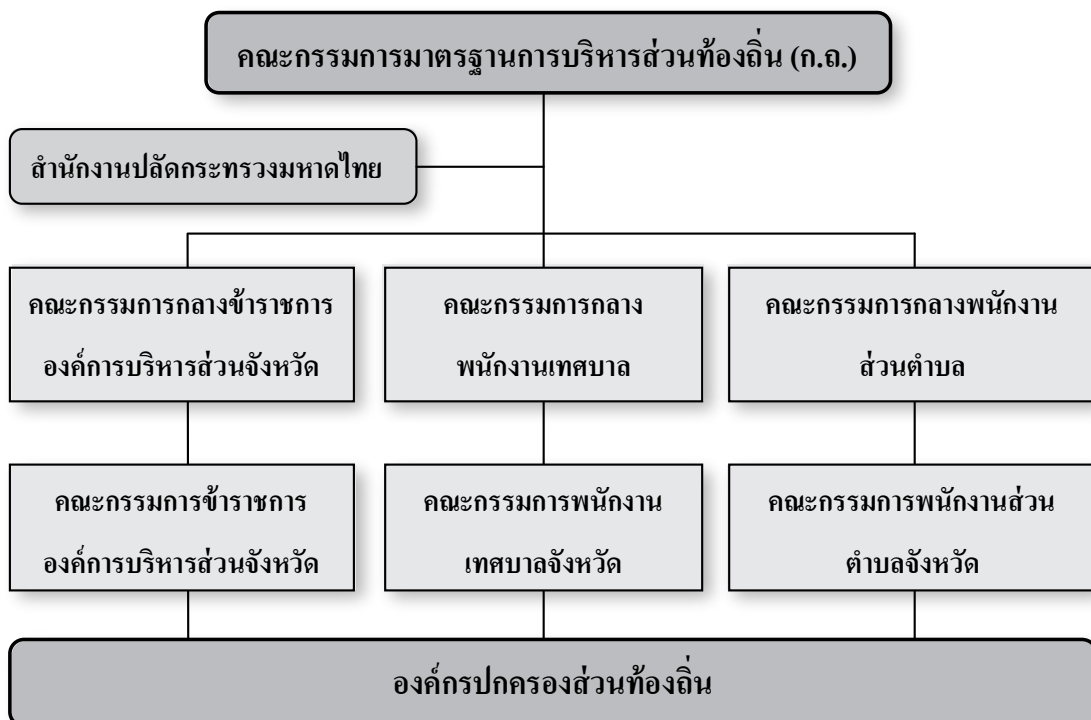
<sup>63</sup> เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2548), เรื่องเดียวกัน, น. 172.



3). คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ที่ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดประกอบด้วย คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>64</sup>

โดยคณะกรรมการเหล่านี้ตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานตามกรอบแนวทาง ทิศทาง และแนวทางการดำเนินงานการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมติเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 1/2544 และ 2/2544 ตามที่คณะอนุกรรมการด้านการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเสนอใน 1). การพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารงานบุคคล 2). การพัฒนาบุคลากร 3). การพัฒนาระบบการติดตามประเมินผล และ 4). การพัฒนาระบบเทคโนโลยีและการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานและการจัดหาบริการสาธารณะของท้องถิ่น<sup>65</sup>

แผนภาพ 3.2: การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น



ที่มา: อภิชาติ สถิตินิรามัย. (2554). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, เรื่องเดียวกัน, น. 201.

<sup>64</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 76.

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 78-80.

อย่างไรก็ตามการบริหารบุคคลของท้องถิ่นยังมีปัญหาอยู่มากซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ด้านสำคัญ  
ได้แก่<sup>66</sup>

1. **ปัญหาด้านโครงสร้างของการบริหารงานบุคคล** เนื่องจากมีองค์กรทั้งในรูปแบบ  
หน่วยงานกลางและคณะกรรมการกลางที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลการบริหารงาน  
บุคคลท้องถิ่นอยู่หลายองค์กรจึงก่อให้เกิดความทับซ้อนหลายหน้าที่ ประกอบกับความไม่ไว้  
วางใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะกรรมการฯ ที่จะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของ  
ของท้องถิ่น สะท้อนได้จากการครอบงำคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น  
(ก.ถ.) ที่มีคณะกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมาจากตัวแทนของภาครัฐและผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่คัดเลือกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีเป็น  
ผู้กำหนด ซึ่งคณะกรรมการในสองส่วนนี้คิดเป็นประมาณ 2 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมด  
(11 ต่อ 18 คน) จึงมีโอกาสให้รัฐส่วนกลางสามารถเข้ามาแทรกแซงการทำงานของ  
คณะกรรมการได้<sup>67</sup>
2. **ปัญหาด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล** จาก 1). ปัญหาอัตรากำลังคนที่ไม่เพียงพอกับ  
ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ 2). การขาดความก้าวหน้าในอาชีพเพราะระดับตำแหน่งในองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นจะแตกต่างกันตามการพัฒนาพื้นที่ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ขนาดเล็กมักไม่มีตำแหน่งในระดับสูงให้บุคลากรได้เติบโตในสายอาชีพ 3). การโอนย้าย  
บุคลากรที่ทำได้ยากและมีคนโอนน้อยเพราะต้องรอการเห็นชอบในการย้ายทั้งจากองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะย้ายและหน่วยงานต้นสังกัดและเมื่อโอนไปแล้วก็ยังขาดความชัดเจน  
ว่าจะสามารถเติบโตในหน้าที่การงานได้เท่ากับหรือดีกว่าต้นสังกัดเดิม 4). บุคลากรขาด  
ความภูมิใจในการเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะภาพลักษณ์ที่ดูด้อยกว่า  
การเป็นข้าราชการของส่วนกลาง 5). ปัญหารายได้ของบุคลากรท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างหรือ  
น้อยกว่าการทำงานให้กับหน่วยงานส่วนกลาง และ 6). ปัญหาความไม่โปร่งใสของการ  
บริหารงานบุคคลเช่น การสอบบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย การพิจารณาเลื่อนขั้น  
เงินเดือน การจ่ายโบนัส และการพิจารณาความดีความชอบที่มักมีการเรียกร้องผลประโยชน์  
จากผู้เกี่ยวข้อง ปัญหาการอุปถัมภ์จากนักการเมือง จนนำมาซึ่งข้อร้องเรียนและการดำเนิน  
คดีด้านการบริหารงานบุคคลเป็นจำนวนมาก

### 3.3.6 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนและการกระจายอำนาจ (participatory and  
decentralized politics) ถือเป็นกรอบแม่บทของการสร้างกรอบที่ดีของการกระจายอำนาจและการพัฒนา  
ประชาธิปไตยท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกหลักในการ  
รวบรวมความรู้ท้องถิ่น (local knowledge) สำหรับการสร้างเสริมสถาบันทางสังคม<sup>68</sup>

<sup>66</sup> ดัดแปลงและเพิ่มเติมจากนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 121-122.

<sup>67</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย. (2554), รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, น. 200.

<sup>68</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย. (2554)., เรื่องเดียวกัน, น. 142.

ในกรณีของประเทศไทยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 ได้กำหนดสิทธิของนุรักษ์หรือฟื้นฟู ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม โดยบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิของนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 287 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย

ส่วนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือเป็นหัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจคือ การที่ประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัครและภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปของการสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความเห็น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>69</sup> ซึ่งในแผนฯ ได้กำหนดแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล เป็นต้น<sup>70</sup>

ซึ่งในรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับระบุรูปแบบและกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในรูปของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและประชาธิปไตยทางตรง (Directed Democracy) ที่กำหนดสิทธิการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การลงประชามติ และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านสภาองค์กรชุมชน

## รูปแบบและกลไกของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

### 1. การมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้ง

เป็นที่ทราบกันดีว่าการเลือกตั้งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นพื้นฐานที่สุด โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในรูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อม (Representative Democracy) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้สิทธิหน้าที่ของการปกครองตนเองในการเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลในท้องถิ่นที่รู้จักและเข้าใจสภาพการณ์ของท้องถิ่น มาเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีโครงสร้างทั้งในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประชาชน โดยในปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นทุกรูปแบบตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ดังที่กล่าวมาก่อนหน้า

ซึ่งการเลือกตั้งทางตรงจากประชาชนได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น เพราะการแยกฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารออกจากกันและมีที่มาจากฉันทานุมัติของประชาชน จนเกิด

<sup>69</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น, เรื่องเดียวกัน, น. 60-61.

<sup>70</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2547). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เรื่องเดียวกัน, น.62.

ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกัน เพราะสภาท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพจนไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ในทางตรงกันข้ามความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารกลับมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นเพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจมากในการแก้ไขปัญหาและเป็นที่พึ่งของประชาชนได้มากกว่าสภาท้องถิ่นที่เป็นเสมือน “ตรายาง” ของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการเกิดผู้แทนที่มาจากทางเลือกตั้งได้เปิดโอกาสให้บุคคล/กลุ่มคนที่หลากหลายเข้าสู่เวทีการเมืองท้องถิ่นได้อย่างอิสระเช่น กรณีนายยลลดา สวอนนง หรือ “นก ยลลดา” ตัวแทนกลุ่ม “สตรีข้ามเพศ” ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มเพศที่สามที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน เป็นต้น<sup>71</sup>

นอกจากนี้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ปัญหาของระบบอุปถัมภ์และกลุ่มผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่น ที่ทำให้การเมืองท้องถิ่นถูกผูกขาดโดยบางกลุ่มหรือตระกูล ซึ่งความรุนแรงของปัญหาเหล่านี้จะขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชน ซึ่งถ้าประชาชนมีความเข้มแข็งเช่น ประชาชนพยายามรณรงค์ให้การหาเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส มีการจัดเวทีให้นักการเมืองเสนอนโยบาย มีการร่วมตรวจสอบการทุจริตในการเลือกตั้งและมีการรายงานสถานการณ์การเลือกตั้ง จะทำให้การเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้งของนักการเมืองท้องถิ่นถูกตรวจสอบและมีความชอบธรรมมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามถ้าพื้นที่ที่ประชาชนขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมก็มีแนวโน้มที่กลุ่มผู้มีอิทธิพลจะมีบทบาทนำและผูกขาดการเมืองในพื้นที่<sup>72</sup> ซึ่งความรุนแรงของการซื้อสิทธิขายเสียงยังบั่นทอนความชอบธรรมของกระบวนการกระจายอำนาจด้วย

## 2. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อยื่นคำร้องเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชนสามารถเข้าชื่อยื่นคำร้องในการถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและในกรณีของกรุงเทพมหานครได้ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยที่ผู้รับคำร้องจะต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวพร้อมทั้งแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเรียนเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและขณะเดียวกันก็แจ้งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดให้ดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนโดยให้ยึดถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของท้องถิ่นต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อตั้งตามตาราง 4.7<sup>73</sup> ซึ่งในการลงคะแนนถอดถอนแต่ละครั้งต้องมีผู้ออกมาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่ง และมีจำนวนผู้เห็นด้วยให้ถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิถอดถอนทั้งหมด<sup>74</sup>

<sup>72</sup> มติชนออนไลน์. (2555). จุดเปลี่ยน! นก ยลลดา สวอนนง สตรีข้ามเพศ...โฉมใหม่ การเมืองท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2555, จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1339042242&grpid=03&catid=&subcatid=](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1339042242&grpid=03&catid=&subcatid=)

<sup>73</sup> คู่มือความกระตือรือร้นของประชาชนต่อการตรวจสอบการเลือกตั้งระหว่างเทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลเมืองปัตตานีใน พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 151-152

<sup>74</sup> อภิชาติ สถิตินรามย์. (2554). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, เรื่องเดียวกัน, น. 166-167.

<sup>75</sup> อภิชาติ สถิตินรามย์. (2554). เรื่องเดียวกัน, น. 166-167 และ 170-171.

ตาราง 3.2: เกณฑ์การกำหนดผู้เข้าชื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของอปท.	จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน	ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,001–500,000 คน	ไม่น้อยกว่า 20,000 คน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 500,001–1,000,000 คน	ไม่น้อยกว่า 25,000 คน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน	ไม่น้อยกว่า 30,000 คน

ที่มา: พรบ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

แต่การกำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการถอดถอนของ พร.บ.ได้สร้างความยุ่งยากและเพิ่มต้นทุนที่สูงให้กับประชาชนในท้องถิ่นต่อการถอดถอนแต่ละครั้ง ตัวอย่างเช่น ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องอาศัยผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ ซึ่งมีองค์กรบริหารส่วนตำบลที่เข้าเกณฑ์นี้สูงถึง 3,465 แห่งที่คิดเป็นร้อยละ 60 ของจำนวน อบต.ทั้งหมด และมีเทศบาลที่เข้าเกณฑ์นี้มากถึง 1,265 แห่งที่คิดเป็นร้อยละ 63.3 ของจำนวนเทศบาลทั้งหมด ทำให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนให้เกิน 1,000 คนขึ้นไป ซึ่งจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ โดยในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 100,001 คนขึ้นไป จะต้องอาศัยจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนตั้งแต่ 20,000 คน 25,000 คน และ 30,000 คน ตามลำดับ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติที่ใช้เพียง 20,000 รายชื่อเท่านั้น<sup>76</sup> อีกทั้งเกณฑ์ที่ต้องใช้คะแนนในการถอดถอนสูงถึง 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้สามารถยื่นถอดถอนได้สำเร็จเพียง 3 ครั้งจากจำนวน 9 ครั้ง เพราะจำนวนผู้เห็นด้วยต่อการถอดถอนมีไม่ถึง 3 ใน 4<sup>77</sup>

### 3. การมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 286 ก็กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อขอรับรองต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ นอกจากนี้มีการกำหนดการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ (อบต. มาตรา 71 เทศบาลมาตรา 61 ทวิ และ อบจ. มาตรา 52) ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จึงทำให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับการเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยตรง

โดยการนำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเริ่มจากการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 168.

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 171–172.

ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการยื่นรายชื่อเสนอขอบัญญัติท้องถิ่น คำร้อง ที่ต้องประกอบไปด้วยร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ชื่อ ที่อยู่ และลายมือของผู้เข้าชื่อในการเสนอขอบัญญัติท้องถิ่น พร้อมรายชื่อของผู้เข้าชื่อพร้อมสำเนาบัตรประชาชนเสนอต่อสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่าจะมีความประสงค์ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดด้วย<sup>78</sup> ต่อจากนั้นต้องยื่นข้อบัญญัติเสนอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นผ่านการพิจารณาร่างดังกล่าวและได้รับความเห็นชอบจากสภา จะต้องส่งร่างดังกล่าวไปให้นายอำเภอ (ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา (ในกรณีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ถ้านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบในร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาใหม่ได้ โดยการพิจารณาใหม่ถ้าสมาชิกสภาท้องถิ่นมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่ก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ข้อบัญญัตินั้นต่อไป (อบต. มาตรา 71 เทศบาล มาตรา 62 และ อบจ. มาตรา 53)<sup>79</sup>

แต่การเสนอขอบัญญัติท้องถิ่นก็มีปัญหาบางประการ เนื่องจากได้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอขอบัญญัติท้องถิ่นตามจำนวนประชากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในหลายพื้นที่ที่ต้องอาศัยจำนวนผู้เข้าชื่อตั้งแต่ 10,000-25,000 คน 25,001-50,000 คน และ 50,000 คนขึ้นไปตามลำดับ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มากกว่าที่ใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศที่กำหนดให้ใช้รายชื่อประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเพียง 10,000 รายจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศเท่านั้น จึงทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในท้องถิ่นทำได้ยากลำบากและมีต้นทุนสูงกว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ<sup>80</sup>

ตาราง 3.3: จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอขอบัญญัติท้องถิ่นในแต่ละช่วงของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ใช้จำนวนประชากรแทน)	จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอขอบัญญัติ
1-5,000	1-2,500
5,001-10,000	2,501-5,000
10,001-20,000	5,001-10,000
20,001-50,000	10,001-25,000
50,001-100,000	25,001-50,000
มากกว่า 100,000	มากกว่า 50,000

ที่มา: พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอชื่อขอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 87.

<sup>79</sup> อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2554). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, เรื่องเดียวกัน, น. 161-162.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 164.

#### 4. การมีส่วนร่วมผ่านการลงประชามติ (Referendum)

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งคือการลงประชามติ (Referendum) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการด้วยการลงคะแนนเพื่อลงมติชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่สำคัญซึ่งอาจจะเกี่ยวพันและมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก เช่น การร่างหรืออนุมัติกฎหมาย การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ เป็นต้น<sup>81</sup> โดยหลักการลงประชามติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลของการมีส่วนร่วมผ่านการลงประชามติไว้ในมาตรา 165 จะกระทำได้ในกรณีที่

- 1). คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติหรือ
- 2). ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ โดยการออกเสียงประชามติอาจจัดให้มีการออกเสียงเพื่อหาข้อยุติโดยเสียงข้างมาของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติหรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะ โดยที่ก่อนการออกเสียงประชามติรัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอและให้บุคคลทั้งฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในกิจการนั้นสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียม โดยหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังกล่าวถึงการออกเสียงประชามติในมาตรา 287 วรรค 2 ว่า ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนของท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอ จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการบังคับโดยนิตินัยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ข้อมูลรายละเอียดในการกระทำที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก่อนการกระทำเป็นเวลาสมควรหมายถึงต้องมีการแสดงข้อมูลในเวลาที่เหมาะสมล่วงหน้าเป็นเวลาสมควรก่อนที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือลงประชามติ เพื่อป้องกันไม่ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แจ้งและให้ข้อมูลในระยะเวลาที่กระชั้นชิดอ้างได้ว่าได้แจ้งข้อมูลไปแล้ว<sup>82</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมผ่านการลงประชามติ แต่ในความเป็นจริงประเทศไทยยังไม่มีการทำประชามติของท้องถิ่นในทางปฏิบัติแต่อย่างใด<sup>83</sup>

<sup>81</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 87.

<sup>82</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น, น. 220-221.

<sup>83</sup> อรทัย ก๊กผล ฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ ภควัด อัจฉริยะปัญญา อภิวรรณ ชัคเช็ก และรัชฎา เจือจันทร์. (2552), เรื่องเดียวกัน, น. 116.

## 5. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือไปจากการไปเลือกตั้ง เสนอชื่อ ถอดถอน หรือการลงประชามติ เพราะแสดงถึงความเอาใจใส่และติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่องที่ช่วยในการพัฒนาและเสริมสร้างสำนึกความเป็นประชาธิปไตยและเสริมสร้างความรู้/ทักษะเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 287 วรรคหนึ่ง ระบุว่าประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ซึ่งมาตรานี้เป็นการกำหนดให้มีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดปัญหา การกำหนดทางเลือก การประเมินทางเลือก การบริหารจัดการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมติดตามประเมินผลและการร่วมรับผลประโยชน์และเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มสร้างกลไกหรือช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้<sup>84</sup> เช่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าร่วมประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจ่ายภาษีของประชาชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในรูปแบบสภาองค์กรชุมชน<sup>85</sup>

โดยการมีส่วนร่วมในรูปของสภาองค์กรชุมชนจัดเป็นหนึ่งในรูปแบบที่สำคัญของการมีส่วนร่วม โดยอาศัยแนวคิดประชาสังคมเป็นพื้นฐานของการกำเนิดของสภาองค์กรชุมชน ดังนั้นการทำให้ประชาชนในระดับล่างสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและทำให้การกระจายอำนาจ/การเพิ่มอำนาจของประชาชนสัมฤทธิ์ผลและสามารถทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นปึกแผ่นจึงได้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการ จึงมีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้นมา ซึ่งการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนจะมีบทบาทในการเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ข้อมูล เสนอปัญหา ตลอดจนเสนอแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาแก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพิจารณา แต่จะไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนินการใด ๆ ที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>86</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้วการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารถือเป็นหลักการสำคัญที่สุดในการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของประชาชน และเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่อยู่บนความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคล เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม แม้ในภาพรวมยังมีปัญหาอยู่บ้างเนื่องจากการมีส่วนร่วมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ในหลายกรณีเป็นการมีส่วนร่วมแต่เพียงในรูปแบบ ซึ่งมักเกิดจากการถูกระดมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 220.

<sup>85</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 88-91.

<sup>86</sup> สุมาลย์ ชานา. (2553). ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย: การศึกษา แนวคิด กฎหมายและการนำไปปฏิบัติ, เรื่องเดียวกัน, น. 210.



ให้มามีส่วนร่วมจึงทำให้การมีส่วนร่วมมีลักษณะ “ขอไปที” หรือเป็นการมีส่วนร่วมที่ขาดความเข้าใจ แนวทางปฏิบัติเช่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นบ่อยครั้ง ประชาชนที่มาร่วมเป็นการจัดตั้งหรือเกณฑ์มาให้ลงชื่อเพื่อเป็นหลักฐานว่ามีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือประชาชนขาดความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติต่อเรื่องที่เข้ามามีส่วนร่วม เช่น การเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่เข้าใจขั้นตอนหรือวิธีการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาทางด้านกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ทำให้ต้นทุนการมีส่วนร่วมสูงขึ้นโดยไม่จำเป็นและลดโอกาสของการมีส่วนร่วมให้น้อยลง ประกอบกับองค์กรที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังขาดคุณภาพเพราะมักมุ่งพิจารณาในมิติทางกฎหมายว่าจะออกกฎหมายในเชิงบังคับให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไร มากกว่าพิจารณาในมิติเชิงคุณภาพของการเรียนรู้และจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น<sup>87</sup>

### 3.3.7 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นแนวคิดที่ได้รับจากฝรั่งเศสในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครองตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งมีหลักการสำคัญในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเราต้องแยกความแตกต่างและเส้นแบ่งระหว่างกรมอำนาจในการกำกับดูแลและการมีอำนาจบังคับบัญชา

1. **การมีอำนาจในการกำกับดูแล** ในกรณีที่เมื่อการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วรัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำกิจกรรมบางอย่างได้อย่างอิสระแต่รัฐยังคงสงวนบทบาทของรัฐไว้โดยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการที่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เพื่อปกป้องประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนรวม<sup>88</sup> ซึ่งการกำกับดูแลที่มาจากส่วนกลางจะทำเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และต้องดำเนินการกำกับดูแลต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดแจ้งและทำเท่าที่จำเป็นกล่าวคือ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลจะไม่มีอำนาจในการควบคุม “ความเหมาะสม” ของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่การกระทำชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างจาก “ผู้บังคับบัญชา” ในระบบราชการปกติที่สามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้<sup>89</sup>

<sup>87</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 125-126.

<sup>88</sup> นันทวัฒน์ บรรมานันท์. (2552). เรื่องเดียวกัน, น.187.

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 189.

2. การมีอำนาจบังคับบัญชา ที่มาจาก “ผู้บังคับบัญชา” ตามระบบการบริหารที่สามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้<sup>90</sup> เพราะรัฐถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐเพราะรัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อส่วนกลาง ท้องถิ่นและประชาชนโดยรวม<sup>91</sup> ดังนั้นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นและประสิทธิภาพในการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการควบคุมบังคับบัญชาจึงมีความจำเป็น ซึ่งลักษณะการควบคุมบังคับบัญชานี้เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นของไทยมาตั้งแต่การมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึง พ.ศ. 2534<sup>92</sup> ซึ่งปริมาณการใช้อำนาจในลักษณะบังคับบัญชาที่อาจจะบ่งบอกถึงการขาดความเป็นอิสระของท้องถิ่น

โดยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 282 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ และจะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ รวมถึงให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยภาคประชาชนอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีควรมีลักษณะที่ 1). อำนาจการกำกับดูแลทางปกครองต้องมาจากส่วนกลาง 2). อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย 3). อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และ 4). อำนาจกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ โดยที่การกำกับดูแลต้องอาศัยกฎหมายที่ไม่ขัดกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งอำนาจการกำกับดูแลจะเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ แล้วแต่กรณีและระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น<sup>93</sup> ซึ่งรูปแบบการกำกับดูแลมีทั้ง 1). การกำกับดูแลทางกฎหมาย จากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หนังสือเวียน และการกำกับดูแลโดยกฎหมายเฉพาะกิจอื่น ๆ 2). การกำกับดูแลทางบริหาร 3). การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระและ 4). การกำกับดูแลโดยประชาชน

แต่ปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันก็มีอยู่มากแม้ว่าการกำกับดูแลจะถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนแต่ในความเป็นจริงแล้วจะพบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการทั้งในเชิงข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติซึ่งเกิดจาก

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 189.

<sup>91</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 91.

<sup>92</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 91.

<sup>93</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. (2546). ทิศทางของการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น. 89.

1. **ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง** เนื่องจากกระบวนการกำกับดูแลโดยรัฐแม้จะเป็นกระบวนการที่กระทำโดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วการกำกับดูแลยังเป็นการกำกับดูแลตามระเบียบที่ออกมาตามความในพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น การที่กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบหรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลที่ขัดกับหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การกำกับดูแลต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย ซึ่งเกิดจากการตราระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยนั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเพิ่มเติมจากที่ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีการกำกับดูแลจำนวนมาก อีกทั้งส่วนใหญ่ยังเน้นที่การกำกับดูแลก่อนการกระทำมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลตัวบุคคลในการลงโทษทางวินัย การออกคำสั่งพักการปฏิบัติงาน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง หรือการกำกับดูแลองค์กร เช่น สามารถยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตลอดจนอำนาจในการกำกับดูแลการกระทำเช่น การอนุมัติ อนุญาต การให้ความเห็นชอบ การยกเลิกเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การกำกับดูแลในลักษณะนี้กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องอาศัยความรวดเร็วในการตัดสินใจและขัดกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น

นอกจากนี้ ปัญหาจากปริมาณของระเบียบที่ตราขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติที่มีจำนวนมาก โดยที่บางระเบียบเป็นเรื่องเล็กน้อย ล้าสมัย และสร้างความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน ทำให้การกำกับดูแลมีลักษณะราชการมากเกินไป ส่งผลให้การทำงานล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งกระบวนการตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของส่วนกลางมักขาดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นทำให้กฎระเบียบไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการปฏิบัติงานของแต่ละท้องถิ่น<sup>94</sup>

2. **ปัญหาบุคลากรในกระบวนการกำกับดูแล** เนื่องจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นอกเหนือจากกระบวนการกำกับดูแลและตรวจสอบจากกลไกของราชการส่วนภูมิภาค ยังมีการกำกับดูแลจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น แต่โดยข้อเท็จจริง นอกเหนือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอมีเพียงสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียงหน่วยงานเดียวที่มีบุคลากรของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หน่วยงานอื่นมีข้อจำกัดในการจัดสรรบุคลากรลงมาทำงานในท้องถิ่นแต่อาศัยการฝากงานการกำกับดูแลไว้กับ

<sup>94</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). เรื่องเดียวกัน, น. 127-128.

นายอำเภอ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ/จังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลยังความเข้าใจและความชำนาญในการกำกับดูแลท้องถิ่นที่แตกต่างจากการควบคุมสั่งการในระบบราชการเดิม จึงทำให้การกำกับดูแลเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของท้องถิ่น<sup>95</sup>

3. **ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและวัฒนธรรมการเมืองการบริหาร** นับตั้งแต่การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 ส่งผลให้ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทและงบประมาณลดลง จึงทำให้ราชการส่วนภูมิภาคมีงบประมาณที่จำกัดในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย จึงทำให้ราชการส่วนภูมิภาคต้องอาศัยงบประมาณและความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้กลไกราชการส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเกิดความเกรงอกเกรงใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้หน่วยงานของตนสามารถได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ จึงทำให้เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาหรือสั่งการอาจมีแนวโน้มเข้าข้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาจเกิดความไม่เที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากเข้าข้างการมีผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการกำกับดูแลท้องถิ่นในบางลักษณะที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ เช่น การกำกับดูแลคณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้ว่าราชการจังหวัดมักมีความสามารถรองรับการตัดสินใจของคณะกรรมการได้ อันเกิดจากวัฒนธรรมการบริหารที่มักให้เกียรติและยอมรับในการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>96</sup>
4. **ปัญหาการแทรกแซงกระบวนการกำกับดูแลจากฝ่ายการเมือง** เนื่องจากความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในลักษณะแบบอุปถัมภ์ อาจทำให้การกำกับดูแลจากส่วนกลางถูกแทรกแซงจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาศัยความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือผู้บริหารระดับชาติ ไปแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการประจำที่มีบทบาทในการกำกับดูแล ทำให้การกำกับดูแลนั้นขาดประสิทธิภาพ มีความเอนเอียงและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>97</sup>
5. **ปัญหาความอ่อนแอของสภาท้องถิ่น** เนื่องจากสภาท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการกำกับการทำงานของฝ่ายบริหารและมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองภายในท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจึงทำให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสภาและสภามีอำนาจน้อยลงในการเข้าไปควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารเพราะถือว่าฝ่ายบริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นอกจากนี้สภาท้องถิ่นบางแห่งอาจมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานของท้องถิ่นนั้นๆ เช่น สภาท้องถิ่นอาจขอให้ฝ่ายบริหารจัดสรรงบประมาณและโครงการลงในพื้นที่ของสมาชิกสภา โดยแลกกับการอนุมัติงบประมาณและการไม่ยื่นกระทู้เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่าย

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 128.

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 128.

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 129.

บริหาร หรือในบางกรณีที่สมาชิกสภาเสียงข้างมากเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร ก็ทำให้ การกำกับและตรวจสอบซึ่งกันและกันเป็นไปได้ยากขึ้น<sup>๙๘</sup>

6. **ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน** แม้ว่าภาคประชาชนจะมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 285-287 ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วการเข้าไปมีส่วนร่วมยังมีไม่มากเท่าที่ควรเนื่องจากติดขัดตรงเงื่อนไขและกระบวนการการมีส่วนร่วมที่เป็นข้อจำกัดให้การมีส่วนร่วมนั้นเกิดขึ้นได้ยาก<sup>๙๙</sup> อีกทั้งประชาชนเมื่อได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของท้องถิ่นมักเข้าไปมีบทบาทในรูปของการร้องเรียนกับนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องมากกว่าซึ่งเป็นผลจากสภาวะการณ์การกระจายอำนาจที่จำกัดและราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการควบคุมสั่งการท้องถิ่นอยู่ จึงทำให้ประชาชนมักหันไปร้องเรียนกับส่วนกลางมากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงต่อท้องถิ่นเอง

### 3.4 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นกับอิทธิพลของสถานการณ์การกระจายอำนาจและบริบททางสังคมในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจของไทยได้มีพัฒนาการมาตั้งแต่การปฏิรูปการเมือง การปกครองและการสร้างรัฐไทยสมัยใหม่ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาแต่ทว่าต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถหยั่งรากลึกอย่างต่อเนื่องในระบบการเมืองการปกครองของไทย เช่น การมุ่งเน้นอำนาจรัฐรวมศูนย์ ปัญหาระบบอมาตยาธิปไตย ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของระบบประชาธิปไตยไทย ปัญหาระบบอุปถัมภ์ ฯลฯ จนเมื่อภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ที่ได้เกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองขึ้นจนนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้บรรจุหลักการการกระจายอำนาจและขั้นตอนการกระจายอำนาจไว้ จึงทำให้เกิดกระบวนการการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างชัดเจนจนมาถึงปัจจุบัน แต่การกระจายอำนาจก็ยังประสบปัญหาทั้งในด้านกระบวนการการกระจายอำนาจ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภารกิจหน้าที่ การคลัง การบริหารงานบุคคล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ในภาพรวมของการกระจายอำนาจแม้จะมีทิศทางที่ดีขึ้นแต่ยังไม่สัมฤทธิ์ผลจนมีผลต่อพัฒนาการประชาธิปไตยท้องถิ่นและประชาธิปไตยไทยในระดับชาติ ซึ่งวิธีการพรรณนาลำดับทางประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสถาบันนิยมแบบเก่า (Old Institutionalism) ดังที่กล่าวไปตอนต้น

<sup>๙๘</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 129.

<sup>๙๙</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 129.

โดยคำอธิบายดังกล่าวเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาของการกระจายอำนาจทั้งด้านกระบวนการกระจายอำนาจ โครงสร้าง ภารกิจหน้าที่ การคลัง การบริหารงานบุคคล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นที่พิจารณาและให้ความสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหารที่เป็นการริเริ่มของส่วนกลางจากระดับชาติในฐานะที่เป็นแกนหลักของการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ รูปแบบ และปฏิสัมพันธ์ต่อสถาบันทางการเมือง/การบริหารแบบเดิมระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจและพัฒนาการของประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกที่งานศึกษาจำพวกตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับท้องถิ่นไทยจะได้รับอิทธิพลจากงานจำพวกกฎหมาย รายงานสถานการณ์และชุดข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและหลักปฏิบัติของกระบวนการกระจายอำนาจ กับคำอธิบายที่อิงกับกระบวนการกระจายอำนาจที่เป็นทางการ

งานศึกษาเกี่ยวกับท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากบริบทของสถานการณ์การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ที่ทำให้เกิดการศึกษาที่เกี่ยวกับท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและหลากหลายซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจได้รับความสนใจอย่างมากจากกระแสการปฏิรูปทางการเมืองและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาแนวทางและหลักเกณฑ์ในการกำหนดกติกาและออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการริเริ่มของหลายภาคส่วนในการศึกษาออกแบบมาตรการ/แนวทางของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมซึ่งสะท้อนรูปของกฎหมายหรือแผนการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ ที่ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการที่ออกมาอย่างเป็นรูปธรรมเป็นจำนวนมากเช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ ขึ้นมาจึงทำให้กฎหมายหรือแผน เหล่านี้เป็นองค์ประกอบและแหล่งข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่องานศึกษาท้องถิ่นด้านการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น

ซึ่งภายใต้บริบทแวดล้อมดังกล่าวทำให้มีงานศึกษาที่เกี่ยวกับท้องถิ่นจึงได้รับอิทธิพลจากสถานการณ์การกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งแบ่งงานออกได้เป็น 5 ลักษณะคือ

- 1). งานศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการเมืองการปกครองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อ 1). กำหนดกฎเกณฑ์และออกแบบสถาบันการเมืองการปกครองของท้องถิ่นที่มุ่งเน้นในการค้นหา กำหนดกฎเกณฑ์และออกแบบสถาบันการเมืองการปกครองกับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองและการบริหารงานที่เหมาะสมสำหรับการบริหารปกครองท้องถิ่นไทยที่สอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจ 2). การศึกษาที่มุ่งพรรณนาถึงกำเนิด พัฒนาการ ปัญหา หรือตรวจสอบโครงสร้างการเมืองการปกครองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีลักษณะหรือข้อบกพร่องอย่างไร 3). งานที่มีการจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างการเมืองการปกครองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น การศึกษาโครงสร้างการเมืองการปกครองภายในท้องถิ่นในประเด็นการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางตรง

ของวุฒิสภา ดันไชย ชีรพรรณ ใจมั่น และธนัชฐา งามจันทร์ (บรรณาธิการ) (2547)<sup>100</sup> การศึกษากำเนิด พัฒนาการ และปัญหาในระดับโครงสร้างของท้องถิ่นในมิติด้านการเมือง ประวัติศาสตร์และโครงสร้างการปกครองของธนศวรร์ เจริญเมือง (2544)<sup>101</sup> การศึกษาถึง พหุมิติทางการเมืองของท้องถิ่นและพัฒนากิจการทางด้านการเมืองท้องถิ่นไทยของ ปธาน สุวรรณมงคล (2552)<sup>102</sup> เป็นต้น

2). งานที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการและการประเมินผลของการกระจายอำนาจ เป็นงานที่มุ่งศึกษาต่อ 1). กระบวนการการกระจายอำนาจว่ามีสถานการณ์หรือแนวโน้มไปในทิศทางใด 2). ศึกษาถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการการกระจายอำนาจว่าได้สร้างการเปลี่ยนแปลงต่อท้องถิ่นหรือรัฐในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหารปกครองท้องถิ่น ฯลฯ หรือ 3). งานที่มีการวางแผนและกำหนดข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในอนาคตอีกด้วย เช่น การศึกษากระบวนการการเมืองและบริบทแวดล้อมของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ (ม.ป.ป.)<sup>103</sup> ข้อเสนอแนะต่อบทบาทของรัฐธรรมนูญ วิสัยทัศน์ใหม่ ยุทธศาสตร์การสร้างชาติ ลำดับขั้นตอนการพัฒนาภาวะผู้นำ เป้าหมาย หลักการ วิธีการ เนื้อหา และยุทธศาสตร์ การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเชาวนะ ไตรมาศ (2550)<sup>104</sup> การศึกษาทิศทางและความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ของวุฒิสภา ดันไชย (2547)<sup>105</sup> และการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจต่อการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของโกวิท พวงงาม(2550)<sup>106</sup> หรืองานจำพวกตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ<sup>107</sup> เป็นต้น

3). งานศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาที่มุ่งประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหรืองานศึกษาที่มุ่งในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะเช่น การเสวนาจัดทำแนวทางมาตรฐาน

<sup>100</sup> วุฒิสภา ดันไชย ชีรพรรณ ใจมั่น และธนัชฐา งามจันทร์ (บรรณาธิการ). (2547). การเลือกตั้งนายก อบจ. ทางตรง: นัยต่ออนาคตท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>101</sup> ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2544). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. เรื่องเดียวกัน.

<sup>102</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. กรุงเทพมหานคร: โครงการผลิตตำราและสื่อการสอน โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

<sup>103</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (ม.ป.ป.). กระบวนการทางการเมืองในการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข: กรณีศึกษา การถ่ายโอนสถานอนามัย สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก [http://www.thailocaladmin.go.th/upload/document/type4/2553/12/8619\\_1.pdf](http://www.thailocaladmin.go.th/upload/document/type4/2553/12/8619_1.pdf)

<sup>104</sup> เชาวนะ ไตรมาศ. (2550). ข้อเสนอทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่. ในโกวิท พวงงาม (บรรณาธิการ), ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (น.33-52), กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.

<sup>105</sup> วุฒิสภา ดันไชย. (2547). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>106</sup> โกวิท พวงงาม. (2550). ทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญใหม่. ในโกวิท พวงงาม (บรรณาธิการ), ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (น.33-52), กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.

<sup>107</sup> ดูในบทที่ 4

การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของวุฒิสาร ตันไชย ธีรพรรณ ใจมั่น และธนัชฐา งามจันทร์ (บรรณารักษ์) <sup>108</sup> การศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะและการประเมินผลของนโยบายโดยศุภชัย ยาวะประภาสและปิยากร หวังมหภาพร (2555) <sup>109</sup> หรือปรากฏในตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น <sup>110</sup> เป็นต้น

- 4). **งานศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น** เป็นงานศึกษาที่พิจารณาถึงที่มา/แนวคิด/พัฒนาการของประชาธิปไตยท้องถิ่นใน ทั้งในรูปของประชาธิปไตยทางตรง (Directed Democracy) และประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) เพื่อหาแนวทางหรือหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยท้องถิ่น รวมถึงพิจารณาเชื่อมโยงในประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นเช่นการกระจายอำนาจ (Decentralization) การปกครองตนเองของประชาชน (Self-Government) วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) การบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) โครงสร้าง/สถาบัน/กลไกทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยของท้องถิ่น การมีส่วนร่วม (Participation) ภาคประชาสังคม (Civil Society) และอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity) เป็นต้น ซึ่งงานศึกษาที่ผ่านมา มักศึกษาต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยให้ความสำคัญกับสถาบัน/กลไกทางการเมืองที่เป็นทางการเมือง เช่น การศึกษาโครงสร้างการเมืองและระบบการเลือกตั้งโดยตรงของท้องถิ่น <sup>111</sup> หรือเป็นการศึกษาในทางทฤษฎีของการทำให้ท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย <sup>112</sup> หรือการศึกษาถึงการกระจายอำนาจและปกครองตนเองเพื่อรักษาอัตลักษณ์ของท้องถิ่น <sup>113</sup> เป็นต้น

<sup>108</sup> วุฒิสาร ตันไชย ธีรพรรณ ใจมั่น และธนัชฐา งามจันทร์ (บรรณารักษ์). (2547). *แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>109</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหภาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาทอง.

<sup>110</sup> ดูในบทที่ 4

<sup>111</sup> เช่น วุฒิสาร ตันไชย ธีรพรรณ ใจมั่น และธนัชฐา งามจันทร์ (บรรณารักษ์). (2547). *การเลือกตั้งนายก อบจ. ทางตรง: นัยต่ออนาคตท้องถิ่นไทย*, เรื่องเดียวกัน.

<sup>112</sup> เช่นงานศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ที่ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของวิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเด็นการปกครองตนเองของประชาชนตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันว่ามีพัฒนาการหรือความเปลี่ยนแปลงใดที่ทำให้การปกครองโดยตรงของประชาชนในอดีตที่ประชาชนสามารถกำหนดแนวทางหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในพื้นที่ของตนเองได้ หรือมีความสามารถที่จะรวมกลุ่มเป็นสมาคมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง กฎเกณฑ์ ควบคุมและบริหารงานบางลักษณะที่เกี่ยวข้องภายในกลุ่มของตนเองได้ ที่ได้พัฒนาเป็นระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เริ่มลดบทบาทและความสัมพันธ์ของขบวนการภาคประชาชนและกลุ่มทางสังคมอื่น ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อรัฐในเรื่องการปกครองตนเอง มาเป็นปัจเจกชนอิสระที่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อรัฐผ่านระบบประชาธิปไตยตัวแทน จึงทำให้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีแนวโน้มที่จะละลายภาคประชาสังคม (Civil Society) และจำกัดการปกครองตนเองของประชาชนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นไปทั่วโลก ซึ่งแนวคิดของเอนกในเรื่องการสร้างประชาธิปไตยโดยมีรากฐานจากท้องถิ่นและบทบาทของภาคประชาสังคมสามารถดูเพิ่มเติมได้ใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2541). ส่วนรวมที่มีใช้รัฐ: ความหมายของประชาสังคม. *วารสารธรรมศาสตร์*, 24(2), 124-156. และ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (กันยายน-ธันวาคม 2542). การมีส่วนร่วมของประชาชนและการปกครองท้องถิ่น. *วารสารธรรมศาสตร์*, 25(3), 3-14.

<sup>113</sup> เช่น บทความของธเนศวร์ เจริญเมืองที่ศึกษาถึงปัญหาการปกครองท้องถิ่นกับประเพณีสงกรานต์ที่ท้องถิ่นที่ชี้ให้เห็นว่า นอกจากการครอบงำผ่านกลไกทางการเมืองการปกครองของรัฐแล้วยังมีอิทธิพลต่อการจัดการวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดการและปกป้องวัฒนธรรมของตนเองจากอิทธิพลจากภายนอกเข้ามา มีบทบาทนำในการควบคุมวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากขึ้น (ดูเพิ่มเติมใน ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*, เรื่องเดียวกัน, น. 205-233.)



ส่วนงานศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นที่ศึกษาในประเด็นใกล้เคียงกับประชาธิปไตย ท้องถิ่นส่วนใหญ่มักพิจารณาการมีส่วนร่วมที่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกทางการเมือง/การบริหารที่เป็นทางการต่อการ บริหารงานและกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ เช่น การศึกษา เพื่อจัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของอรรถัย ก๊กผล ฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ ภควัต อัจฉริยปัญญา อภิวรรณ ชัคเช็ก และรัชฎา เจือจันทร์ (2552)<sup>114</sup> ซึ่งตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทยก็มักให้ ความสำคัญต่อการศึกษาวัดผลการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นจำนวนมาก<sup>115</sup>

ส่วนงานศึกษาประชาธิปไตยท้องถิ่นในมิติด้านกลุ่ม/ภาคส่วน วัฒนธรรมทางการเมือง และ กิจกรรมที่ไม่เป็นทางการและวัดผลยากแต่ส่งผลต่อสถาบัน/กลไกทางการเมือง/การบริหาร งานท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นการศึกษาแบบวิเคราะห์อย่างเจาะลึกและมุ่งพรรณนา เช่น ปัญหา ผู้มีอิทธิพลในทางอำนาจการเมือง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่มี อิทธิพลต่อการเมืองและสังคมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ<sup>116</sup> การศึกษาเกี่ยวกับ วัฒนธรรมชุมชนของฉัตรทิพย์ นาถสุภา<sup>117</sup> เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการหรืออยู่นอก เหนือการมีส่วนร่วมตามกลไกที่เป็นทางการส่วนใหญ่มักไม่ถูกนำมาศึกษาเพื่อจัดทำตัวชี้วัด มากนัก ทำให้ในขณะนี้ยังไม่มีการจัดทำตัวชี้วัดด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างครอบคลุม ทุกมิติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

- 5). งานในรูปของกฎหมายหรือแผนงานของท้องถิ่น ที่ออกมาตั้งแต่มีกระบวนการ การกระจายอำนาจเพื่อกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจ ซึ่งกฎหมายหรือแผนงาน จะมุ่งเน้นใน 1). การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น การกำหนด ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างกลไกการบริหารในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ฯลฯ 2). ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น ความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ และ

<sup>114</sup> อรรถัย ก๊กผล ฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ ภควัต อัจฉริยปัญญา อภิวรรณ ชัคเช็ก และรัชฎา เจือจันทร์. (2552), เรื่องเดียวกัน, น. 116.

<sup>115</sup> ดูในบทที่ 4

<sup>116</sup> เช่นงานศึกษาเรื่องอย่างเจาะลึกเจ้าพ่อท้องถิ่นผู้สร้างอิทธิพลด้านเศรษฐกิจและการเมืองผ่านกลไกในระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อ ในการสร้างอำนาจทางการเมืองและส่งเสริมการทำธุรกิจทั้งที่ถูกกฎหมายและที่เป็นธุรกิจสีเทาของเจ้าพ่อในระดับภูธร ซึ่งเจ้าพ่อเหล่านี้ ได้เข้าไปมีบทบาทในการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น รวมถึงมีอิทธิพลภายในพื้นที่ของตนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและทางสังคม ของผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคิต พิริยะรังสรรค์. (2537). **คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และโอฬาร ถินบางเตียว. (2549). **เจ้าพ่อ ท้องถิ่น การเมือง โลกาภิวัตน์**. ในผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ), การต่อสู้ของไทย 2: การเมือง วัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด (น.358-422), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

<sup>117</sup> เช่น งานของฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2540). **เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2541). **วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์. และฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2553). **การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์. โดยสามารถดูข้อวิจารณ์เกี่ยวกับแนวคิดนี้ได้ ใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). **สองนคราประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, น. 74-81.

3). การเน้นในหลักการมีประสิทธิภาพในการบริหารการปกครองท้องถิ่นเช่น การกำหนดให้มีมาตรฐานการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ฯลฯ และ 4). การจัดตั้งหน่วยงาน/คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งปรากฏในงานศึกษาในรูปของกฎหมาย รายงานสถานการณ์และงานชุดข้อเสนอที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ที่กล่าวไปก่อนหน้านี้<sup>118</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่างานศึกษาได้รับอิทธิพลกระแสหลักจากกระบวนการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและการบริหารที่มีลักษณะแบบแนวคิดสถาบันนิยมแบบเก่า (Old Institutionalism) จึงทำให้มีแนวโน้มที่งานศึกษาการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทยจะมุ่งพิจารณาด้านโครงสร้างการเมืองการปกครองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการและการประเมินผลของการกระจายอำนาจ การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาธิปไตยท้องถิ่น (ในรูปของการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ) และกฎหมายหรือแผนงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น (เช่น ระบบราชการส่วนกลางที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ กลไกการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ฯลฯ)

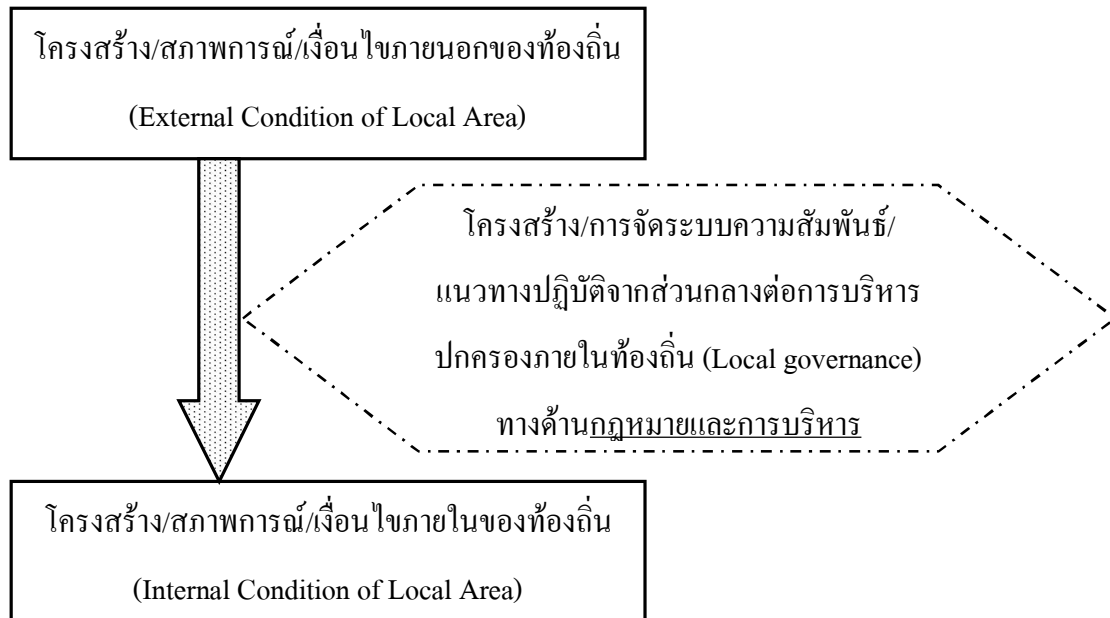
ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่การพิจารณาความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจกับประชาธิปไตยท้องถิ่นไปสู่แต่ละพื้นที่ในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมองว่าการพิจารณาจาก **โครงสร้าง/สภาพการณ์/เงื่อนไขภายนอกของท้องถิ่น (External Condition of Local Area)** ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีอยู่ การปรับตัวและสภาพการณ์ของท้องถิ่น โดยอาศัยพิจารณาในประเด็นทางกฎหมายและการบริหารที่ได้กำหนด **โครงสร้าง/การจัดระบบความสัมพันธ์/แนวทางปฏิบัติจากส่วนกลางต่อการบริหารปกครองภายในท้องถิ่น (local governance)** จนส่งผลต่อ **โครงสร้าง/สภาพการณ์/เงื่อนไขภายในของท้องถิ่น (Internal Condition of Local Area)** ที่ได้รับอิทธิพลจากภายนอกที่กำหนดกฎเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติงาน และทิศทางของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาสภาพการณ์ของท้องถิ่นมีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) และเป็นเปลี่ยนแปลงจากภายนอกสู่ภายในผ่านการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลต่อโครงสร้าง/สถาบันทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินตามแผนภาพ 3.3

กล่าวคือการอธิบายในลักษณะนี้ทำให้การกระจายอำนาจและการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นการริเริ่มจากสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นหลัก จึงทำให้ขาดการพิจารณา **ความสัมพันธ์ที่เป็นพลวัตต่อกันในทุกมิติ** ระหว่างโครงสร้าง/สภาพการณ์/เงื่อนไขภายนอกและภายในท้องถิ่นที่มีผลต่อ

<sup>118</sup> ดูในบทที่ 3

การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น จนดูเหมือนว่าการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและการบริหารเท่ากับการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่สัมฤทธิ์ผล

แผนภาพ 3.3: กรอบความสัมพันธ์ของ  
โครงสร้าง/สภาพการณ์/เงื่อนไขภายนอกและภายในของท้องถิ่น



ที่มา: โดยผู้วิจัย

## 4.5 สรุป

โดยสรุปแล้วงานศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นส่วนใหญ่จะให้คำอธิบายต่อสถานการณ์การกระจายอำนาจที่เน้นศึกษาด้านโครงสร้างการเมืองการปกครองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการการกระจายอำนาจ การประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ประชาธิปไตยท้องถิ่น (ผ่านการมีส่วนร่วมในกลไกที่เป็นทางการ) และการออกกฎหมายหรือแผนงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น เพื่อให้ข้อเสนอแนะ วางแนวทาง/มาตรการของการกระจายอำนาจและออกแบบโครงสร้าง/สถาบันการเมืองที่เหมาะสมต่อการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมาย/การบริหารในลักษณะแนวคิดสถาบันนิยมแบบเก่า (Old Institutionalism) เพื่อตอบโจทย์ของการจัดระบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่การตอบโจทย์จากฐานแนวคิดและบริบทดังกล่าวทำให้การพิจารณาสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยกลายเป็นเรื่องที่มาจากการริเริ่มจากภายนอกท้องถิ่นไปสู่ภายในท้องถิ่นในทางโดยอาศัยการกระจายอำนาจทางกฎหมาย/การบริหารว่าจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น จึงทำให้ผลของการศึกษาที่ผ่านมามีเหมือนว่าการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและการบริหารเท่ากับการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตย

ท้องถิ่นที่สัมฤทธิ์ผล จนทำให้ผลการประเมินการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในภาพรวมยังขาดความสมบูรณ์

จากสภาพการศึกษาข้างต้น เป็นที่น่าสังเกตว่ามีลักษณะไม่ต่างจากการทบทวนวรรณกรรมตัวชี้วัดและสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย ก็พบว่างานศึกษาประเภทตัวชี้วัดเกี่ยวกับท้องถิ่นของไทยยังไม่ได้มีการศึกษาตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างชัดเจนและครอบคลุม ส่วนแนวคิดและกรอบการศึกษาในการจัดทำตัวชี้วัดมักให้ความสำคัญต่อแนวคิดด้านการกระจายอำนาจ ธรรมชาติ การมีส่วนร่วม การประเมินผลการปฏิบัติงานต่อรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น และการพัฒนาสังคมและมนุษย์ที่พิจารณาอย่างแยกส่วนและไม่ครอบคลุมต่อการประเมินสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นดังที่จะกล่าวในบทถัดไป<sup>119</sup>

---

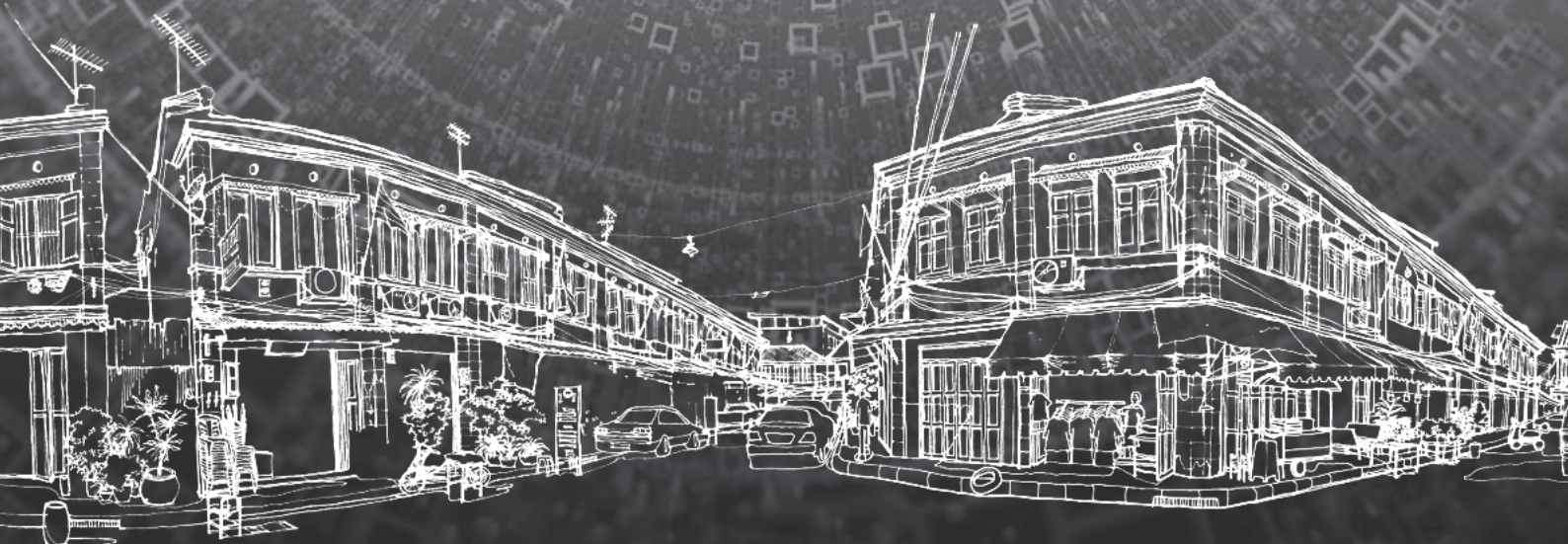
<sup>119</sup> ดูในบทที่ 4

# บทที่ 4



การกระจายอำนาจ  
และประชาธิปไตยในประเทศไทย

แนวคิดทั้งห้าจัดเป็นฐานของการประเมินและจัดทำตัวชี้วัด  
แม้ว่าแนวคิดเหล่านี้จะมีองค์ประกอบ/ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น  
แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจสภาพการณ์การกระจายอำนาจ  
และประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างรอบด้านมากนัก  
เนื่องจากมักจำกัดเฉพาะมิติเชิงกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการ  
แม้จะมีบางแนวคิดที่พยายามเข้าไปประเมินในมิติทางการเมือง  
ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ  
แต่ยังให้ความสนใจในการออกแบบตัวชี้วัดในมิตินี้อย่างจำกัด





## ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย



### 4.1 งานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัด ของท้องถิ่น (Local Indicators)

โดยงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่น คณะผู้วิจัยจะเน้นการทบทวนวรรณกรรมและยกตัวอย่างจากงานศึกษามากเป็นพิเศษเพราะมีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัยมากที่สุด ซึ่งงานประเภทนี้มีขอบข่ายและประเด็นการศึกษายู่ 4 ลักษณะคือ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nahem, Joachim. (2009). **A User's Guide to Measuring Local Governance**. Oslo: UNDP Oslo Governance Centre, p. 8. ซึ่ง A User's Guide to Measuring Local Governance ได้กำหนดกรอบประเด็นในการพิจารณาการบริหารปกครองท้องถิ่น (local governance) ที่ควรจัดทำเป็นตัวชี้วัด โดยผู้เขียนได้นำมาดัดแปลงเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่างานศึกษาเพื่อจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่นในหัวข้อนี้

โดย A User's Guide to Measuring Local Governance เป็นคู่มือการวัดและการประเมินผลด้านการบริหารปกครองท้องถิ่น (local governance) ของ UNDP ที่ทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการออกแบบเครื่องมือ เพื่อวัด/ประเมินผล และติดตามการบริหารปกครองท้องถิ่น ทั้งในเชิงกรอบความคิด ประเด็นที่ควรศึกษา ความสำคัญของการบริหารปกครองท้องถิ่น วิธีการกำหนดนิยามและจัดทำตัวชี้วัด และกำหนดกรอบประเด็นการพิจารณาการบริหารปกครองท้องถิ่นที่ควรจัดทำเป็นตัวชี้วัด รวมถึงได้ยกตัวอย่างเครื่องมือและตัวชี้วัดการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งเป็นที่นิยมและสามารถเป็นต้นแบบของการออกแบบตัวชี้วัดขององค์กร เครือข่าย และหน่วยงานต่าง ๆ จำนวน 22 เครื่องมือชี้วัด ซึ่งคณะผู้วิจัยจะนำตัวอย่างตัวชี้วัดของงานชิ้นนี้มานำเสนอต่อไปข้างหน้า

- 1). ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ (Decentralization Indicators)
- 2). ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น  
(Local Governance Assessment Indicators)
- 3). ตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Indicators) และ
- 4). ตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น  
(Local government and Local government performance Indicators)

#### 4.1.1 ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ [Decentralization Indicators]

งานที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ (decentralization) จะมุ่งศึกษาชี้วัดต่อกระบวนการการกระจายอำนาจซึ่งเป็นการจัดระเบียบรูปแบบทางการเมืองการปกครองระหว่างศูนย์กลาง (Centre) สู่พื้นที่ในระดับย่อย (subregion) ในการลดบทบาทการควบคุมสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางเพื่อไปเพิ่มอำนาจหน้าที่และบทบาทของตัวแทน (agency) ที่หลากหลายมากขึ้นเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาสังคม อาสาสมัครของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งกระบวนการการกระจายอำนาจในที่นี่จะให้น้ำหนักต่อการกระจายอำนาจของส่วนกลางสู่พื้นที่ในระดับท้องถิ่น (local level) เพื่อกำหนดระดับการกระจายอำนาจ การรวมอำนาจ และการแบ่งอำนาจ (degrees of devolution, deconcentration and delegation) ของท้องถิ่น

---

โดย A User's Guide to Measuring Local Governance ได้จัดแบ่งประเภทของเครื่องมือตามลักษณะการใช้งานไว้สามประเภทคือ (Nahem, Joachim. (2009). Ibrd, p. 47-48.)

1. การประเมินผลการบริหารปกครองท้องถิ่นอย่างครอบคลุมบนฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย (Comprehensive local governance assessment approach based on multiple stakeholder perspectives) ที่เน้นการประยุกต์ใช้กรอบการวิเคราะห์อย่างครอบคลุมในการจับสถานการณ์ที่เป็นมิติหลักและกำหนดการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่นเช่น ระบบการเมืองท้องถิ่น (local political system) ประเด็นปัญหาเชิงสถาบัน (institutional issues) ประเด็นทางสังคมและเกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง (social and cross-cutting issues) และการบริหารปกครองตลาด (market governance)

2. การประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่นบนฐานของมุมมองจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายเดียว (Local governance assessment based on citizen [or single stakeholder] perspectives) ซึ่งจะให้ความสำคัญต่อการรับรู้และประสบการณ์ของประชาชนที่จะเป็นฐานของข้อสมมติฐานที่คุณภาพของการบริหารปกครองท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น โดยการที่จะบ่งชี้ถึงความคาดหวัง ประสบการณ์ และการรับรู้ของพวกเขาจะต้องอาศัยวิธีการรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกัน เช่น การประชุมกลุ่ม (focus group) และการสำรวจโดยตรง (direct surveying)

3. การประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่นและสมรรถนะด้วยตนเองของสถาบันการปกครองท้องถิ่น (Local governance and performance self-assessment by local government institutions) ที่จะเน้นย้ำถึงความสำเร็จของผลลัพธ์หรือผลผลิตของการปกครองท้องถิ่นในด้านการจัดทำบริการสาธารณะกับด้านรายได้และรายจ่าย ซึ่งการประเมินสมรรถนะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะพิจารณาว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดหาสินค้าและบริการให้กับสาธารณะอย่างไร ซึ่งการประเมินสมรรถนะจะพิจารณาจากปริมาณ (volume) คุณภาพ (quality) ประสิทธิภาพ (efficiency) และผลผลิต (outcome) ของการจัดหาสินค้าและบริการ รวมไปถึงให้ความสนใจต่อประสิทธิภาพของสถาบัน การคลัง และทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนา ปฏิบัติการ และติดตาม/ประเมินผลของนโยบายและโครงการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการประเมินนี้จะระบุถึงมุมมองสมรรถนะของหลายภาคส่วน (multi-sectoral) ซึ่งตัวชี้วัดประเภทนี้มีของข่ายของงานที่ต่างจากตัวชี้วัดด้านการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น



โดยตัวชี้วัดการกระจายอำนาจจะศึกษากระบวนการการกระจายอำนาจในการมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจหน้าที่/อำนาจเพื่อทราบถึงสมภาวะการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในเชิงกระบวนการและในเขตการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งใน 4 ด้านคือ

- 1). การกระจายอำนาจทางการบริหาร (**Administrative decentralization**) ของโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ และกฎระเบียบจากส่วนกลางสู่ตัวแทน/หน่วยงานในระดับท้องถิ่น
- 2). กระจายอำนาจทางการเมือง (**Political decentralization**) เพื่อเพิ่มและกระจายอำนาจการเมืองและการปกครองสู่ประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจทางการเมือง
- 3). การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (**Economic decentralization**) เพื่อเพิ่มอำนาจของเอกชนและปัจเจกบุคคลในทางเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับกลไกตลาดมากขึ้น
- 4). การกระจายอำนาจทางการคลัง (**Financial decentralization**) เพื่อเพิ่มอำนาจทางการคลังในการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ ฯลฯ ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ซึ่งการศึกษาตัวชี้วัดจะมุ่งพิจารณาถึง **สภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ (enabling environment for decentralization)** ที่มาจากหลายปัจจัยเช่น สถาบัน (institutions) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) กฎหมาย (laws) และนโยบาย (policies) เป็นต้น โดยการกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อศูนย์กลางทางอำนาจยินยอมหรือเกิดความเห็นพ้องต้องกันระหว่างศูนย์กลางกับท้องถิ่นให้มีการกระจายอำนาจที่ช่วยรับรองและสร้างความชัดเจนต่อกระบวนการการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับท้องถิ่น ซึ่งตัวชี้วัดการกระจายอำนาจจะช่วยในการตรวจสอบสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลาง/ท้องถิ่นและระดับของการกระจายอำนาจว่าท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะใดเช่น ตัวชี้วัดด้านการกระจายอำนาจการบริหารและการคลัง ตัวชี้วัดสำหรับการกระจายอำนาจทางการเมือง ตัวชี้วัดด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ เป็นต้น ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดการกระจายอำนาจจะต้องอาศัยทั้งหลักคิดในเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (เช่น แนวคิดการคลังท้องถิ่น แนวคิดการกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ฯลฯ) และข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขกำหนดทิศทางกระบวนการการกระจายอำนาจ (เช่น สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ความพร้อมของส่วนกลางต่อการกระจายอำนาจ ความพร้อมของภาคประชาชน ฯลฯ) ควบคู่กัน

อนึ่งกระบวนการการกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากเงื่อนไขเชิงบังคับที่ทำให้การกระจายอำนาจมีเนื้อหาสาระเชิงนโยบาย (policy contents) เกิดความเสถียร (stabilization) และมีผล (effectiveness) ที่ทำให้การขับเคลื่อนกระบวนการการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องผ่านกฎหมายและแผนงานที่กำหนดทิศทางกระจายอำนาจ ซึ่งกฎหมายและแผนงานจะเป็นหลักหน้ของการกำหนดตัวชี้วัดและเป็นหลักฐานของตัวชี้วัดการกระจายอำนาจอีกด้วย โดยผลของการประเมินและชี้วัดจะบ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการการกระจายอำนาจที่ส่งผลต่อทางทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคต ซึ่งการชี้วัดผลของการกระจายอำนาจอาจเรียกได้ว่ามีความสำคัญที่สุดต่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่นทั้งหมด เพราะการทำความเข้าใจสถานการณ์ของท้องถิ่นในมิติอื่นจำเป็น

ต้องทราบถึงสถานการณ์การกระจายอำนาจควบคู่กันด้วยตัวอย่างเช่น **ตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government and Local government performance Indicators)**<sup>2</sup> ที่ประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงานท้องถิ่นจะไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดโดยไม่ทราบถึงสถานการณ์การกระจายอำนาจที่กำหนดอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นได้เป็นต้น

โดยงานที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดการกระจายอำนาจได้แก่ การรายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจด้านอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยของถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2547, 2549)<sup>3</sup> งานจัดทำตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ สาธารณูปโภคพื้นฐาน โครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศ และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในท้องถิ่นของประกอบ วิโรจนกุฎ และคณะ (2547)<sup>4</sup> การจัดทำตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2553)<sup>5</sup> ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตยของ Barnett, Camille Cates Minis, Henry P. and Vansant, Jerry (1997)<sup>6</sup> ชุดตัวชี้วัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นใน 166 ประเทศของ Daniel Treisman (2002)<sup>7</sup> การประเมินผลการกระจายอำนาจในภาคใต้ของไทยโดยจุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญและคณะ (2545)<sup>8</sup> และการประเมินการกระจายอำนาจด้านการคลังของจรัส สุวรรณมาลา (2553)<sup>9</sup> เป็นต้น

## ตัวอย่างงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (decentralization)

1). **ฉบับชี้แจงประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลปี พ.ศ. 2547 และฉบับชี้แจงประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลปี พ.ศ. 2549** ของถวิลวดี บุรีกุลและคณะ

การศึกษาตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลเป็นการริเริ่มโดยสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานการณ์ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลของประเทศ

<sup>2</sup> ดูในบทที่ 4 หัวข้อที่ 4.1.4

<sup>3</sup> ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. (2547). **ฉบับชี้แจงประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า และ ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. (2549) **ฉบับชี้แจงประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>4</sup> ประกอบ วิโรจนกุฎ กฤษณา พัชรานิช และเหมวรรณ เหมะนิก. (2547). **รายงานวิจัยดัชนีตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 71-89** กรุงเทพมหานคร: คณะติดตามการดำเนินงานโครงการจัดทำเครือข่ายข้อมูล สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

<sup>5</sup> สำนักเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). **ตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

<sup>6</sup> Barnett, Camille Cates Minis, Henry P. and Vansant, Jerry. (1997) **Democratic Decentralization**. Research Triangle Institute.

<sup>7</sup> Treisman, Daniel. (2002). **Defining and Measuring decentralization: A global perspective**. Unpublished manuscript. University of California at Los Angeles.

<sup>8</sup> จุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญ อารุณ คุระวรรณ กมล ส่งวัฒนา และณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2545). **การประเมินความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้**. เอกสารไม่ตีพิมพ์

<sup>9</sup> จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **ประชาธิปไตยทางการคลังไทย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไทยที่เกิดขึ้นในรอบปีและนำเสนอข้อมูลดังกล่าวในรูปแบบของรายงานประจำปี โดยอาศัยการเก็บข้อมูลเชิง  
ทฤษฎีภูมิ ข้อมูลจากทางการ และข้อมูลจากงานศึกษาวิจัยที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก เช่น ข้อมูลจากผลงานวิจัย  
ที่เกี่ยวข้องของสถาบันพระปกเกล้า ข้อมูลเชิงสถิติจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ฯลฯ เพื่อประกอบการ  
ศึกษาและวิเคราะห์ให้เห็นถึงภาพรวมสถานการณ์และความสัมพันธ์ของตัวแปรด้านประชาธิปไตยและ  
ธรรมาภิบาลในประเทศไทยที่แบ่งเป็นสองแนวทางหลักคือ

- ระบบการปกครองที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐบาล (เฉพาะการบริหารงาน) ในหกหลักการคือ 1). กระบวนการประชาธิปไตยที่เป็นฐานสำคัญต่อหลักการอื่น 2). ความเชื่อมั่นในรัฐบาลและองค์กรต่างๆ 3). หลักนิติธรรม 4). การกระจายอำนาจ 5). ความโปร่งใสและสำนึกรับผิดชอบทางสังคม 6). การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และ
- ผลกระทบต่อสังคมซึ่งเป็นผลลัพธ์ของการนำนโยบายทางการบริหารไปสู่การปฏิบัติ อันเนื่องมาจากการมีธรรมาภิบาลและกระบวนการประชาธิปไตยในหกหลักการคือ 1). การพัฒนาเศรษฐกิจ 2). ความเป็นธรรมและความเสมอภาค 3). ความปลอดภัย 4). การสนับสนุนทางสังคม 5). สังคมแห่งการเรียนรู้ และ 6). สถานการณ์สิ่งแวดล้อม<sup>10</sup>

โดยในบทที่ 5 ของงานทั้งสองชิ้นพิจารณาถึงเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งได้อธิบายข้อมูล  
พื้นฐานเกี่ยวกับความเป็นมา พัฒนาการและสถานการณ์ของการกระจายอำนาจและพัฒนาการ/ผลลัพธ์  
ของกระบวนการกระจายอำนาจที่เกี่ยวกับกฎหมาย การบริหาร และงบประมาณที่ริเริ่มโดยภาครัฐไทย  
ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และได้กำหนดตัวชี้วัดการกระจายอำนาจการปกครองที่อาศัยข้อมูลเชิงทฤษฎีจาก  
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ในสามด้านคือ<sup>11</sup>

- ตัวชี้วัดด้านการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง  
ตัวชี้วัดนี้ได้พิจารณาจากจำนวนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น
- ตัวชี้วัดด้านการถ่ายโอนเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ซึ่งตัวชี้วัดนี้พิจารณาจากร้อยละของการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตัวชี้วัดด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้กับ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวชี้วัดนี้พิจารณาจากจำนวนกฎหมายที่ต้องมีการ  
ปรับปรุงให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ

จะพบว่างานทั้งสองชิ้นได้มุ่งพิจารณาผลของการกระจายอำนาจด้านกฎหมายและการบริหาร  
ราชการแผ่นดินจากจำนวนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ  
แผ่นดินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนกฎหมายที่ปรับปรุงให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ  
แต่ไม่ได้มุ่งประเมินสภาวะของประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ขาดการพิจารณาถึงมิติที่อยู่นอกเหนือ

<sup>10</sup> ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. (2547). เรื่องเดียวกัน, สารบัญญ. และ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2549). เรื่องเดียวกัน, น. 5-6.

<sup>11</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2547). เรื่องเดียวกัน, น.78-81 และ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2549). เรื่องเดียวกัน, น. 91-93.

จากกระบวนการกระจายอำนาจของส่วนกลางและไม่เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของผลสัมฤทธิ์การกระจายอำนาจในแต่ละพื้นที่ว่าได้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อการบริหารปกครองท้องถิ่น (local governance) ในแต่ละมิติอย่างไร กล่าวคือการชีวิตในรูปแบบนี้ทำให้เราเห็นเพียงความเปลี่ยนแปลงด้านภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) เท่านั้น

**ตาราง 4.1: ดัชนีชีวิตที่สื่อถึงความเป็นธรรมาภิบาลของประเทศไทย (ด้านการกระจายอำนาจ)**

ประเด็นการศึกษาวิจัย: การกระจายอำนาจ		
วัตถุประสงค์: เพื่อศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจของประเทศไทย ทั้งในส่วนของ การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ		
ตัวชี้วัด	ข้อมูล	แหล่งที่มาข้อมูล
4.1 การกระจายอำนาจในประเทศไทย	4.1.1 ความเป็นมาของการกระจายอำนาจในประเทศไทย 4.1.2 รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจ 4.1.3 กระบวนการกระจายอำนาจ	ตระกูล มีชัย และจุมพล หินนิพานิช (2545) วุฒิสาร ตันไชย (2545) วุฒิสาร ตันไชย (2545)
4.2 การกระจายอำนาจที่มีผลต่อการศึกษาในประเทศไทย	4.2.1 ความเป็นมา และผลการกระจายอำนาจด้านการศึกษาของประเทศไทย	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, มติชนสุดสัปดาห์ (2547)
4.3 การกระจายอำนาจกับการสาธารณสุข	4.3.1 ความเป็นมาและผลการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, ชูชัย สุภวงค์ (2544)
4.4 ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจการปกครอง - การถ่ายโอนภารกิจ - การถ่ายโอนงบประมาณ - การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ	4.4.1 จำนวนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (2548)
	4.4.2 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (2548)
	4.4.3 จำนวนกฎหมายที่ต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (2548)

ที่มา: ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2549). เรื่องเดียวกัน, น. 12.

**2). ดัชนีตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 71-89** โดย ศ. ดร.ประกอบ วิโรจนุกฎ ดร.กฤษฎา พัทธราวิช และ ดร.เหมวรรณ เหมะนิก

ดัชนีตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นงานวิจัยที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศ.) ซึ่งต้องการจัดทำดัชนีชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวดที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 71 - 89 รวมทั้งสิ้น 19 มาตรา เพื่อชี้วัดผลของการดำเนินการของภาครัฐว่าสามารถดำเนินงานได้ตามแต่ละมาตราและสามารถบรรลุเป้าหมายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ โดยดัชนีชี้วัดนี้จัดทำเพิ่มเติมจากดัชนีชี้วัดของ คู่มือการกำหนดดัชนีชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐาน ที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อสร้างดัชนีชี้วัดที่สามารถแสดงผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลและให้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างชัดเจนและครบถ้วนในทุกด้านอย่างเป็นกลาง โดยเฉพาะดัชนีชี้วัดตามมาตรา 71, 72, 73, 74, 75, 78, 80, 81, 82, 83, 86, 87, และ 89 ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดด้านความมั่นคง ศาสนา การต่างประเทศ การบริหารและอำนวยการยุติธรรมแก่ประชาชน การกระจายรายได้ เศรษฐกิจ การศึกษา การคุ้มครองแรงงาน เด็กสตรี สาธารณสุข กระจายอำนาจ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>12</sup>

<sup>12</sup> ประกอบ วิโรจนุกฎ กฤษฎา พัทธราวิช และเหมวรรณ เหมะนิก. (2547). รายงานวิจัยดัชนีชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 71-89, เรื่องเดียวกัน, น. 86-87.

ซึ่งดัชนีชี้วัดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อติดตามการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐระยะที่ 2 ซึ่งโครงการสืบเนื่องจากโครงการเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อติดตามการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐระยะที่ 1 ที่จัดทำโดยสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยมีศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติเป็นที่ปรึกษา เพื่อรวบรวมฐานข้อมูลและดัชนีชี้วัดของแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 8 ด้านคือ 1). ด้านการศึกษา 2). ด้านเศรษฐกิจ 3). ด้านทรัพยากรและการเกษตร 4). ด้านการเมืองและการปกครอง 5). ด้านความยุติธรรมและการบริหาร 6). ด้านสังคม ศาสนาและสาธารณสุข 7). ด้านความมั่นคงของชาติ และ 8). ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อทำการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรอิสระ นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังได้พัฒนาและติดตั้งเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้บริการข้อมูลด้วยระบบที่พัฒนาขึ้นในระยะที่ 1 ยังสามารถใช้งานได้อย่างจำกัด เนื่องจากข้อมูลมีจำนวนมากและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเห็นควรจัดทำระบบฐานข้อมูลและดัชนีชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น และให้มีการดำเนินโครงการจัดทำเครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อการติดตามการดำเนินงานตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐระยะที่ 2 เพื่อทำดัชนีชี้วัดชุดนี้ขึ้นมา<sup>13</sup>

โดยในกรณีการกำหนดดัชนีชี้วัดด้านการกระจายอำนาจได้อิงตามความในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 78 ซึ่งกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” โดยได้แปลงความจามเจตนารมณ์ด้านการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญเป็นตัวชี้วัดใน 9 ประเด็นคือ<sup>14</sup>

1. กระจายงบประมาณเพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละภาคและรายจังหวัด
2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการพึ่งตนเอง หรือการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง
3. การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
4. การกระจายโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
5. ปริมาณและคุณภาพของการให้บริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
6. ความก้าวหน้าของโครงการในการจัดทำแผนที่แนวท่อระบบ GIS
7. ภารกิจที่โอนให้ท้องถิ่น
8. การกระจายโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ
9. การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 86.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 94.

ซึ่งการวิเคราะห์ปรับปรุงและเพิ่มเติมดัชนีชี้วัดเพื่อให้การวัดและรายงานผลมีความสมบูรณ์ จะอยู่ภายใต้ประเด็นหลักข้างต้น รวมถึงได้ชี้แจงเหตุผลของการกำหนดดัชนีชี้วัดและแหล่งที่มาของข้อมูล ประกอบคือ 1). ความมีอยู่ของข้อมูล 2). หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัด 3). ข้อมูลสารสนเทศที่ใช้ ประกอบดัชนีชี้วัด และ 4). เหตุผลในการใช้ดัชนีชี้วัด โดยข้อมูลและสารสนเทศที่ใช้จะมาจากเว็บไซต์ของ หน่วยงานผู้รับผิดชอบการจัดเก็บข้อมูลทั้งหมด<sup>15</sup> โดยดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวกับท้องถิ่น คือ ดัชนีชี้วัดชุมชน ระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่นซึ่งกำหนดกรอบการชี้วัดหลักตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 78 และได้แบ่งวัตถุประสงค์/ประเด็นของดัชนีชี้วัดเป็น 4 ด้านตาม ตาราง 4.2

แต่ดัชนีชี้วัดยังมีข้อบกพร่องเนื่องจากดัชนีชี้วัดที่ออกแบบเพิ่มเติมบางตัวไม่สอดคล้องกับ หลักการการกระจายอำนาจ (เช่น ดัชนีชี้วัด “จำนวนจังหวัดที่มีการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO” ที่ไม่สอดคล้องกับประเด็นของดัชนีชี้วัดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ ท้องถิ่นได้เองเพราะการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ยังให้ผู้ว่าฯ มีอำนาจในการวินิจฉัย สั่งการกิจการของจังหวัดเหมือนเดิม<sup>16</sup>) นอกจากนี้ความไม่ครอบคลุมของข้อมูลและสารสนเทศที่ใช้ ประกอบดัชนีชี้วัด ที่กำหนดแหล่งที่มาจากเว็บไซต์ทั้งหมด ทำให้ข้อมูลขาดความสมบูรณ์เนื่องจาก 1). ส่วนราชการยังไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูล 2). ปัญหาการจัดเก็บข้อมูลที่ขาดความต่อเนื่อง 3). ปัญหา การละเลยในการเก็บรักษาข้อมูล 4). ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของเว็บไซต์และฐานข้อมูลของหน่วยงาน และ 5). ปัญหาการละเลยของหน่วยงานที่ไม่ได้นำข้อมูลเผยแพร่ในเว็บไซต์หรือฐานข้อมูล จึงทำให้ข้อมูล ประกอบดัชนีชี้วัดยังขาดความสมบูรณ์

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 119-128.

<sup>16</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). การเมืองในกระบวนการการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 159.

ตาราง 4.2: ดัชนีชี้วัดชุมชนระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่นตามมาตราที่ 78

กรอบการชี้วัดหลัก: ชุมชนระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่น	
วัตถุประสงค์/ประเด็นของดัชนีชี้วัด	
<p>1.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง</p> <p><b>ดัชนีชี้วัด</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนกฎหมาย/ระเบียบท้องถิ่นที่มีการปรับปรุงเพิ่มขึ้น</li> <li>- จำนวนโครงสร้างพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ส่วนกลางที่มีการถ่ายโอนงานหรือกิจการให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น</li> <li>- อัตราส่วนงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไปที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นต้องงบประมาณทั้งหมดสูงขึ้น</li> <li>- อัตราส่วนงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นต้องงบประมาณทั้งหมดลดลง</li> <li>- อัตราส่วนงบประมาณที่ท้องถิ่นจัดเก็บและใช้เองสูงขึ้น</li> <li>- สัดส่วนของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยรายได้ของท้องถิ่นเองต่อโครงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นทั้งหมด</li> <li>- อัตราร้อยละของครัวเรือนจำแนกตามระดับรายได้ต่อครัวเรือนตลอดปี</li> <li>- อัตราร้อยละของหมู่บ้านจำแนกตามอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ในหมู่บ้านและภาค</li> <li>- อัตราร้อยละของหมู่บ้านจำแนกตามอัตราค่าแรงต่อวันและภาค</li> <li>- จำนวนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นนอกงบประมาณแผ่นดินจำแนกตามประเภทเพิ่มขึ้น</li> <li>- รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนในจังหวัด</li> <li>- จำนวนโครงการและกิจการที่มาจากมติ ก.รอ. จังหวัดเพิ่มขึ้น</li> <li>- จำนวนจัดตั้งหน่วยงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบจ. อบต.)</li> <li>- จำนวนจังหวัดที่มีการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO</li> <li>- จำนวนการยกฐานะการปกครองจากตำบลเป็นเทศบาลเมือง</li> <li>- รายได้จากภาษีเงินได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล</li> <li>- จำนวนโครงการที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้จังหวัดต่าง ๆ ที่มีความพร้อมเกิดความร่วมมือกลุ่มประสานร่วมกัน</li> <li>- จำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลางสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น</li> <li>- จำนวนโครงการที่ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมผ่านการปกครองท้องถิ่น</li> </ul>	<p>1.3 การกระจายโครงสร้างพื้นฐานทางสารสนเทศสู่ชุมชนระดับท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน</p> <p><b>ดัชนีชี้วัด</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนโครงสร้างพื้นฐานทางสารสนเทศเพิ่มขึ้น</li> <li>- จำนวนเครือข่ายเชื่อมโยงระบบสารสนเทศ</li> <li>- จำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องคอมพิวเตอร์ในเขตภูมิภาค</li> <li>- จำนวนประชากรในเขตพื้นที่ใช้อินเทอร์เน็ตในเขตภูมิภาค</li> <li>- จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในแต่ละภูมิภาคต่อประชากร 1,000 คน</li> <li>- Bandwidth ในแต่ละเขตภูมิภาคในการบริการอินเทอร์เน็ตในประเทศ</li> <li>- จำนวนจุดให้บริการอินเทอร์เน็ตสาธารณะเพิ่มขึ้น</li> <li>- จำนวนคู่สายโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คนเปรียบเทียบระหว่างเมืองและภูมิภาค</li> <li>- จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถเชื่อมต่อข่ายอินเทอร์เน็ตตำบล</li> <li>- จำนวนโรงเรียนที่มีการเชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ตและจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตภายในโรงเรียน</li> <li>- สัดส่วนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีเว็บไซต์เป็นของตนเอง</li> <li>- จำนวนการจดทะเบียนเว็บไซต์ในแต่ละจังหวัดมากขึ้นของ SMEs กลุ่มแม่บ้าน หรือส่วนบุคคล</li> <li>- จำนวนร้านอินเทอร์เน็ต</li> <li>- จำนวนการเป็นสมาชิกผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ในเขตภูมิภาคเพิ่มขึ้น</li> <li>- อัตราการซื้อขายหรือบริการสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และสินค้าชุมชนผ่านอินเทอร์เน็ต</li> <li>- เบอร์เซ็กซ์เตอร์ให้บริการในรูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในเขตภูมิภาคเพิ่มขึ้น</li> <li>- จำนวนนักศึกษาระดับปริญญาตรี โท เอก ในสาขาวิชาด้าน ICT ในเขตภูมิภาค</li> <li>- จำนวนหลักสูตรปริญญาตรี โท เอก ในสาขาวิชาด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศและคอมพิวเตอร์ในเขตภูมิภาค</li> <li>- จำนวนหลักสูตรด้านเทคโนโลยีที่จัดฝึกอบรมให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น</li> </ul>

<p>กรอบการชี้วัดหลัก: ชุมชนระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่น วัตถุประสงค์/ประเด็นของดัชนีชี้วัด</p>	
<p>1.2 ชุมชนระดับท้องถิ่นมีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน</p> <p><b>ดัชนีชี้วัด</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนแหล่งน้ำที่ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค</li> <li>- จำนวนครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำในด้านการทำเกษตรประจำแคว้นตามภาค</li> <li>- จำนวนงบประมาณด้านกระจายสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น</li> <li>- การมีโทรศัพท์มือถือ</li> <li>- จำนวนการให้บริการไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ คมนาคม (ทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ) เพิ่มขึ้น</li> <li>- อัตรางบประมาณในการสนับสนุนการบริการไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ คมนาคม (ทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ)</li> </ul>	<p>1.4 การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในแต่ละจังหวัด</p> <p><b>ดัชนีชี้วัด</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนจังหวัดที่ได้รับการยกฐานะให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น</li> <li>- เปรอรัชนีชี้วัดการจัดตั้ง อบจ. อบต. และเทศบาลในแต่ละจังหวัด</li> </ul>

ที่มา: ประกอบ วิโรจน์ และคณะ. (2547). รายงานวิจัยดัชนีชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 71-89. เรื่องเดียวกัน. น. 119-128  
หมายเหตุ ตัวอย่าง คือ ดัชนีชี้วัดที่เพิ่มเติมจากดัชนีชี้วัดเดิมของคู่มือการกำหนดดัชนีชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐาน ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี



### 3). ตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง) โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี

ตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจัดทำขึ้นเพื่อเตรียมรองรับภารกิจของรัฐบาลที่ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพื่อแสดงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานเสนอต่อรัฐสภาเมื่อครบหนึ่งปีการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 75 ระบุว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง” ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำ “โครงการศึกษาเพื่อกำหนดตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เพื่อให้เป็นเกณฑ์ชี้วัดและจัดการข้อมูลที่ทำเป็นประจำสำหรับรัฐบาลเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550<sup>17</sup> โดยคู่มือได้กำหนดประเด็นการชี้วัด ตัวชี้วัดและผู้รับผิดชอบการรายงานผลของตัวชี้วัด ซึ่งตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นจะอิงตามความของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (3) มาตรา 80 (4) และ มาตรา 87 (4) ตามตาราง 4.3

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตัวชี้วัดออกแบบสำหรับการประเมินผลงานของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ส่วนราชการไปปฏิบัติตามและรายงานผลงานตามที่ตัวชี้วัดกำหนดเป็นรายปี จึงทำให้ตัวชี้วัดมีลักษณะของราชการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น หรือมุ่งชี้วัดที่อิงตามกรอบอาณาบริเวณ (Spatial) ตามกลไกของรัฐที่เป็นทางการ เช่น กลไกของระบบราชการส่วนภูมิภาค (ตำบลและหมู่บ้าน) และกลไกของราชการส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ) ซึ่งตัวชี้วัดบางอย่างที่อิงตามกรอบอาณาบริเวณของระบบราชการส่วนภูมิภาค เช่น จำนวนหมู่บ้าน ตำบลที่ได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินกิจกรรมการเมืองภาคพลเมืองโดยใช้กระบวนการประชาธิปไตยชุมชน ก็ยังสื่อถึงอิทธิพลของส่วนภูมิภาคที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่นและการกำหนดตัวชี้วัด

แม้ว่างานชิ้นนี้จะผนวกตัวชี้วัดเกี่ยวกับกลไกนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือภาคประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเกิดประชาธิปไตยท้องถิ่น แต่ก็ยังมีจำนวนน้อยกว่าตัวชี้วัดประเภทอื่นและยังมุ่งเน้นการชี้วัดต่อกิจกรรมที่มีลักษณะทางการหรือเป็นกิจกรรมที่กลไกนอกภาครัฐทำร่วมกับรัฐหรือรัฐเป็นผู้นำของการทำกิจกรรมเสียเอง เช่น ตัวชี้วัดจำนวนชุมชนที่จัดกิจกรรมเพื่อเสนอข้อคิดเห็น ความต้องการ แผนและนโยบาย เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ซึ่งสื่อถึงวัตถุประสงค์ที่ชุมชนต้องทำกับรัฐแล้ว ยังเป็นตัวชี้วัดที่ขาดความชัดเจนเพราะการเสนอข้อคิดเห็นหรือความต้องการ แผนและนโยบายในทางทฤษฎีการมีส่วนร่วมของพลเมืองยังไม่อาจชี้ชัดถึงระดับการมีส่วนร่วมกล่าวคือ การมีส่วนร่วม

<sup>17</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). ตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง), เรื่องเดียวกัน, น. ก.

ที่เกิดขึ้นอาจเป็นเพียงการเสนอความเห็นหรือความต้องการซึ่งถือเป็นระดับของการมีส่วนร่วมที่ต่ำเพียงและอาจไม่สามารถบ่งบอกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง<sup>18</sup> นอกจากนี้การจำกัดรูปแบบการมีส่วนร่วมของแต่ละตัวชี้วัดอย่างพหุนัยอาจทำให้การกระทำที่ดูเหมือนจะสอดคล้องกับเกณฑ์ของตัวชี้วัดถูกนับได้ว่าการกระทำที่เกิดขึ้นหมายถึงเกิดการมีส่วนร่วมขึ้นตัวอย่างเช่น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นอาจเกิดปัญหาเช่น มีการเกณฑ์ชาวบ้านมารับฟังความคิดเห็นหรือไม่ได้นำความเห็นของประชาชนไปประกอบการตัดสินใจ ก็อาจถูกนับว่าได้เกิดการมีส่วนร่วมขึ้นแล้ว เป็นต้น ทำให้การชี้วัดไม่สามารถบ่งบอกถึงสภาพการณ์ประชาธิปไตยและความเข้มแข็งในทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

---

<sup>18</sup> เช่น ถวิลวดี บุรีกุลมองว่าระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปสูงระดับที่สูงที่สุดจะเริ่มที่ 1). การให้ข้อมูล 2). การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน 3). การปรึกษาหารือ 4). การวางแผนร่วมกัน 5). การร่วมปฏิบัติ 6). การร่วมติดตามตรวจสอบ และ 7). การควบคุมโดยประชาชน (ดูในถวิลวดี บุรีกุล. (2552). พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 28.) ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมแต่ละประเภทมิได้บ่งบอกว่ารูปแบบใดดีกว่ากัน เพราะต้องขึ้นกับบริบทและความจำเป็นของเหตุการณ์ ซึ่งการเลือกใช้แต่ละรูปแบบควรจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถบรรลุข้อตกลงของการมีส่วนร่วมที่ดีที่สุด แต่ทว่าเงื่อนไขทางสังคมการเมืองที่เอื้อต่อการใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายจึงมีความจำเป็นมากกว่าการเลือกใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างเฉพาะเจาะจง

ตาราง 4.3: ตัวชี้วัดตามมาตรา 78 (3) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองและตัดสินใจในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขไปภาคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณสุขในพื้นที่ท้องถิ่นและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้ป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาของประชาชนในจังหวัดนั้น	ตัวชี้วัด	ผู้รับผิดชอบการรายงาน
<p><b>ประเด็นตัวชี้วัด</b></p> <p>กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และตัดสินใจในการของท้องถิ่นได้เอง</p>	<p>ชี้วัดความสามารถของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง</p> <p>ชุมชนมีกระบวนการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาของตนเอง</p> <p>จำนวนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา</p> <p>จำนวนกฎหมายและ/หรือระเบียบท้องถิ่นที่มีการปรับปรุงเพื่อการกระจายอำนาจ</p> <p>จำนวนภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนกลางและ/หรือส่วนภูมิภาคที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>ประชาชนมีความประทับใจต่อการให้บริการสาธารณะและประชาชนอย่างมีมาตรฐาน โปร่งใสและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ</p> <p>จำนวนครัวเรือนที่ใช้แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดหาให้</p> <p>จำนวนหมู่บ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีถนนใช้ จำแนกตามประเภท (ลูกรัง ลาดยาง ซีเมนต์)</p>	<p>มท. (สถ.)</p> <p>มท.</p> <p>สปน. (สถ.)</p> <p>มท. (สถ.) สปน. (สถ.)</p> <p>สปน. (สถ.)</p> <p>มท. (สถ.)</p> <p>มท. (สถ.)</p> <p>มท. (สถ.)</p>
ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจ ของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขไปภาคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณสุขในพื้นที่ท้องถิ่น และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ	<p>พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาของ ประชาชนในจังหวัดนั้น</p>	<p>มท. (สถ.)</p> <p>สปน. (สถ.)</p>

ตัวย่อ: มท. = กระทรวงมหาดไทย, สถ. = กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, สปน. = สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สกถ. = สำนักงานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). ตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง). น. 12-13

ตาราง 4.4: ตัวชี้วัดตามมาตรา 80 (4) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

มาตรา 80 (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์การทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแผนนโยบายพื้นฐานของรัฐ	ตัวชี้วัด	ผู้รับผิดชอบการรายงาน
ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์การทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแผนนโยบายพื้นฐานของรัฐ	สัดส่วนการจัดการศึกษาระหว่างภาครัฐกับเอกชน ระบบเครือข่ายที่ร่วมจัดการศึกษานอกระบบ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายครอบครัวและอื่นๆ ที่เข้าร่วมจัดการศึกษา	ศธ. ศธ. ศธ.
	จำนวนสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ศธ.
	ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการพัฒนาให้มีความพร้อมด้านการจัดการศึกษา	มท.

ตัวย่อ: มท. = กระทรวงมหาดไทย, ศธ. = กระทรวงศึกษาธิการ

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). ตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง). น. 35

ตาราง 4.5: ตัวชี้วัดตามมาตรา 87 (4) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

ประเด็นตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด	ผู้รับผิดชอบการรายงาน
มาตรา 87 (4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชน	จำนวนหมู่บ้าน ตำบลที่ได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินการเมืองภาคพลเมืองโดยใช้กระบวนการประชาธิปไตยชุมชน	สถาบันพระปกเกล้า
จัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการสาธารณะของชุมชน	จำนวนกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการสาธารณะของชุมชน	สถาบันพระปกเกล้า
สนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่	ข้อคิดเห็นและความต้องการของชุมชนได้รับการบรรจุในแผนชุมชน	มท. (พช.)
	จำนวนชุมชนที่จัดกิจกรรมเพื่อเสนอข้อคิดเห็น ความต้องการ แผนและนโยบาย เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่	กกต.

ตัวย่อ: มท. = กระทรวงมหาดไทย, พช. = กรมการพัฒนาชุมชน, กกต. = คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). ตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง), น. 84

**4). Democratic Decentralization** ของ Camille Cates Barnett, Henry P. Minis และ Jerry Vansant จาก Research Triangle Institute

Democratic Decentralization เป็นงานศึกษาของ Research Triangle Institute เสนอให้กับองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development-USAID) เพื่อเป็นแผนการส่งเสริมการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) ในเรื่องความชอบธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบภายในระบบการเมืองท้องถิ่นของแต่ละประเทศที่ USAID ให้การสนับสนุน โดยทำการจัดขอบข่ายความคิด (Conceptual framework) เพื่อทำความเข้าใจการกระจายอำนาจอย่างเป็นประชาธิปไตย ตั้งแต่การกำหนดนิยาม (Definitions) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะกับกุญแจหลักของความสัมพันธ์ในการกระจายอำนาจอย่างเป็นประชาธิปไตย (Characteristics and key relationship in democratic decentralization) การหาจุดเริ่มต้น (Entry Point) การสร้างแรงจูงใจ (Motivating forces) การกำหนดเป้าหมาย (Target system) การออกแบบกรอบการพิจารณา (Design considerations) วิธีการดำเนินการ (Implementation) และการออกแบบตัวชี้วัด (Performance Indicators) ที่เหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงและขับเคลื่อนระบบการเมืองของการกระจายอำนาจอย่างเป็นประชาธิปไตย<sup>19</sup>

โดยงานชิ้นนี้ได้อาศัยกรอบการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) ที่มุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างรัฐบาลกลาง (central government) และรัฐบาลท้องถิ่น (local government) และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับพลเมือง (citizens) กล่าวคือการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตยเป็นการสนธิระหว่างสองแนวคิดหลักคือ **1). แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)** ที่มุ่งถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ การตอบสนอง และความรับผิดชอบของส่วนกลางให้รัฐบาลท้องถิ่นด้านการกระจายอำนาจทางการบริหารที่มีหน้าที่ในการตอบสนอง (Administrative decentralization) การกระจายอำนาจทางการคลังที่เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรของท้องถิ่น (Financial administration) และการกระจายอำนาจทางการเมืองที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ (political decentralization) และ **2). การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic local governance)** ซึ่งเป็นระดับความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของรัฐบาลท้องถิ่นและมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรให้ท้องถิ่นตามธรรมเนียมการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยคำนึงถึงการยอมรับในความโปร่งใสและมีความเกี่ยวข้องกับพลเมืองและสถาบันทางประชาสังคมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นมากกว่าการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นในเชิงสถาบันและโครงสร้างเพราะได้มอบสิทธิให้ประชาชนตัดสินใจที่จะคิดหรือกระทำการด้วยตัวเอง ซึ่งการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยจะเน้นถึงการมีกลไกการแข่งขันทางการเมืองที่เท่าเทียม ความโปร่งใส การยอมรับผิด กระบวนการของรัฐบาลที่เปิดกว้างต่อสาธารณะ การตอบสนองต่อสาธารณะ และการปกครองตามหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Barnett, Camille Cates Minis, Henry P. and Vansant, Jerry. (1997) **Democratic Decentralization**, p.2-12.

<sup>20</sup> Ibid., p. 3.

โดยที่แนวคิดการกระจายอำนาจจะเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลาง (central) และท้องถิ่น (Sub-National/Local) ที่มีกรอบการพิจารณาและตัวชี้วัดในสองด้านคือ<sup>21</sup>

- 1). **รัฐธรรมนูญและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อถ่ายโอนอำนาจมายังโครงสร้างของท้องถิ่น (Instituting Constitutional and Legal Reforms to Devolve Power to Local Structures)** ซึ่งพิจารณาเกี่ยวกับการผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มุ่งถ่ายโอนอำนาจหน้าที่สู่ตัวแทนของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย และการปฏิบัติของรัฐบาลในภายหลังเพื่อสนับสนุนกฎหมายเหล่านั้น รวมถึงการเคารพต่อสิทธิของมนุษย์ สิทธิพลเมืองและหลักนิติรัฐ
- 2). **การเพิ่มความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการออกกฎหมายของตนเอง [ด้านการคลัง ทรัพยากรมนุษย์ การจัดระเบียบองค์กร และอำนาจหน้าที่] (Increasing Local Governments' Ability to Act [financial and human resources, organization, authority])** ที่ประกอบด้วยการระดมรายได้ อำนาจการบริหารงบประมาณและการเงินที่มาจากรายได้ของท้องถิ่น ประสิทธิภาพของการกำหนดนโยบาย การยกระดับทักษะและความเป็นมืออาชีพ และการใช้หลักคุณธรรมในการสรรหาและเลื่อนตำแหน่งบุคลากร นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีสมรรถนะในการปรับโครงสร้างด้วยตนเองและเตรียมการสำหรับการเริ่มต้นและสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ๆ

ส่วนแนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic local governance) จะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน (Citizens) ที่มีกรอบการพิจารณาและตัวชี้วัดในสามด้านคือ<sup>22</sup>

- 3). **การเพิ่มความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น (Increasing Local Government Accountability)** ที่ประกอบด้วย การมีมาตรฐานและประมวลทางจริยธรรม การวัดผล การปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การตรวจสอบ ความโปร่งใส ระบบข้อมูลข่าวสาร การกำกับดูแลโดยประชาชน และการตอบสนองต่อความต้องการ ความเห็น และข้อเรียกร้องต่อประชาชน
- 4). **การยกระดับบทบาทของภาคประชาสังคม (Enhancing the Role of Civil Society)** ประกอบด้วย การแข่งขันทางการเมืองเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมืองอย่างราบรื่นและการมีเสรีภาพกับความยุติธรรมสำหรับการแข่งขันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาของรัฐบาลท้องถิ่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกับการพบปะ การประชุมเมือง คณะกรรมการพลเมือง และกลไกอื่นๆ สำหรับการเข้าร่วมเพื่อกำหนดนโยบายของสาธารณะ รวมไปถึงสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของประชากรทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสของคนยากจนและสตรีที่เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในเชิงปัจเจกบุคคลหรือเป็นกลุ่ม

<sup>21</sup> Ibid., p. 8-9.

<sup>22</sup> Ibid., p. 9-10.

5). **การปรับปรุงคุณภาพชีวิต (Improving Quality of Life)** ที่ประกอบด้วย การเพิ่มอำนาจให้ประชาชน การปรับปรุงการบริการสาธารณะ การเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม การปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะต่อกลุ่มที่ด้อยโอกาสและมีความเปราะบาง) และสนใจต่อความอ่อนไหวในบทบาทและความสัมพันธ์ทางเพศสภาพต่อการวางแผนและการปฏิบัติการนโยบายสาธารณะ

จุดเด่นของงานชิ้นนี้คือ ได้พิจารณาการกระจายอำนาจในมิติที่นอกเหนือไปจากการบริหารภาครัฐและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐหรือตัวแทนของท้องถิ่น เพราะการพิจารณาถึงประเด็นด้านการกระจายอำนาจเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับท้องถิ่นได้ศึกษาถึงการกระจายอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการมาประกอบ อีกทั้งได้ให้น้ำหนักต่อการพิจารณาถึงการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการจัดระดับความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนในด้านการเพิ่มความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น การยกระดับบทบาทของภาคประชาสังคม และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตมาประกอบเพื่อบ่งชี้ถึงผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจและการบริหารปกครองว่าได้สร้างความเป็นประชาธิปไตยขึ้นในท้องถิ่นได้หรือไม่ จึงทำให้ลดข้อบกพร่องของการประเมินสถานการณ์การกระจายอำนาจที่ให้น้ำหนักต่อในทางกฎหมายและการบริหารที่อาจไม่ได้บ่งชี้ถึงการสร้างเสริมประชาธิปไตยของท้องถิ่น<sup>23</sup> นอกจากนี้กรอบประเด็นและตัวชี้วัดยังออกแบบให้ผู้ศึกษาหรือฝ่ายปฏิบัติการสามารถกำหนดขอบเขต ความสำคัญและจุดเน้นของการชี้วัดได้ตามบริบทว่าจะให้ความสนใจต่อกรอบประเด็นใดในการนำกรอบประเด็นและตัวชี้วัดไปส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างเป็นประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) เพื่อกำหนดการวัดประสิทธิผลตาม 1). ความหลากหลายของจุดเริ่มต้น (entry point) 2). การแทรกแซงในระดับแคบกับระดับกว้าง และ 3). การแทรกแซงต่อการกระจายอำนาจกับการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย<sup>24</sup>

อย่างไรก็ดี ตัวชี้วัดยังกำหนดให้กลไกที่เป็นทางการของท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการพิจารณาและจัดเก็บข้อมูลตัวอย่างเช่น การชี้วัดถึงการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยยังจำกัดเฉพาะการศึกษาด้านการบริหารงานท้องถิ่นให้มีความเป็นประชาธิปไตยทั้งการเพิ่มความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น การปรับปรุงคุณภาพชีวิต หรือแม้แต่การยกระดับบทบาทของภาคประชาสังคมที่ให้น้ำหนักถึงปฏิสัมพันธ์ของภาคประชาสังคมต่อกลไกที่เป็นทางการของท้องถิ่นมากกว่าเช่น จำนวนหรือร้อยละของสตรีที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ร้อยละของผู้มีสิทธิออกเสียง (ทั้งชายและหญิง) ที่ไปออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่น ฯลฯ ทำให้การศึกษาถึงสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นยังขาดแง่มุมต่อลักษณะที่ไม่เป็นทางการและความเคลื่อนไหว/ปฏิสัมพันธ์ของท้องถิ่นที่มีได้ถูกทางการนับหรือเก็บข้อมูล

<sup>23</sup> เช่นการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบอำนาจนิยมที่มีทหารเป็นผู้นำในปากีสถานตั้งแต่ ค.ศ. 1979 ที่มีได้ส่งเสริมการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยและการบริหารปกครองที่มีประสิทธิภาพภายในท้องถิ่นมากนัก ส่วนการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งที่ปราศจากพรรคหรือกลุ่มการเมืองที่มีการแข่งขันกัน และผู้ที่ได้รับเลือกนั้นมาจากผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองในท้องถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ ดูเพิ่มเติมใน Hayat, Sikandar Ali. (2008). **Decentralization without democracy in Pakistan**. Fribourg: Institute of Federalism.

<sup>24</sup> Ibid., p. 12.



ตาราง 4.6: กรอบการวิเคราะห์และประเด็นการพิจารณาเกี่ยวกับตัวชี้วัด  
การกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Decentralization)

กรอบการวิเคราะห์	ประเด็นการพิจารณา	ประเด็นการพิจารณา/ตัวอย่างตัวชี้วัด
<p>1). รัฐธรรมนูญและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อถ่ายโอนอำนาจมายังโครงสร้างของท้องถิ่น (Instituting Constitutional and Legal Reforms to Devolve Power to Local Structures)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการกำหนดโครงสร้างการตัดสินใจของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในการหารายได้และจัดบริการสาธารณะที่รับมอบหมายหรือไม่?</li> <li>- มีสถาบันภายในท้องถิ่นเองที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อกระตุ้นหรือรักษาแรงกดดันต่อการเปลี่ยนแปลงหรือไม่?</li> <li>- รัฐบาลกลางได้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับตรวจสอบการกระทำของหลังด้านงบประมาณและการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวทางการตรวจสอบที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนเท่านั้นหรือไม่?</li> </ul>	<p><b>ตัวอย่างตัวชี้วัด</b></p> <p><b>ตัวชี้วัดด้านการกระจายอำนาจการบริหาร</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเพิ่มอำนาจหน้าที่ที่สงวนไว้เป็นการเฉพาะสำหรับท้องถิ่น (ที่ตรงข้ามกับศูนย์กลาง)</li> <li>- จำนวนของกฎหมายการปฏิรูปที่ผ่านเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนข้อแนะนำหรือแรงสนับสนุนของการปฏิรูป</li> <li>- จำนวนครั้งการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางที่ดัดทาน</li> <li>- ความชัดเจนของขอยุบายการตอบสนองที่กำหนดไว้ในแต่ละระดับของการปกครองท้องถิ่น</li> <li>- จำนวนหรือสัดส่วนร้อยละของกฎหมายท้องถิ่นที่ได้รับการอนุมัติโดยปราศจากการขัดขวางจากรัฐบาลกลาง</li> <li>- ระดับของการมอบหมายการตอบสนองต่อหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น</li> <li>- การมีอยู่ของประมวลจริยธรรมหรือสัญญาที่มีผลผูกพันตามกฎหมายอื่น ๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> </ul> <p><b>ตัวชี้วัดด้านผลการกระจายอำนาจด้านการศึกษา</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีอยู่ของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่สำหรับการเก็บรวบรวมภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อใช้จ่ายภายในท้องถิ่น</li> <li>- แนวโน้มของรายได้ที่เกิดขึ้นเองภายในท้องถิ่น</li> <li>- ร้อยละของรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่กลับคืนสู่ท้องถิ่น</li> <li>- ร้อยละของประชาชนที่จ่ายภาษี (ที่กำหนดไว้) ให้กับท้องถิ่น</li> <li>- ระดับของความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณจากส่วนกลาง</li> <li>- ร้อยละของงบประมาณท้องถิ่นที่ได้รับมอบจากรัฐบาลกลาง</li> <li>- อำนาจหน้าที่ในการระดมเงินโดยการก่อกองท้องถิ่น</li> <li>- การมีอยู่ของแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น</li> </ul>

กรอบการวิเคราะห์	ประเด็นการพิจารณา	ประเด็นการพิจารณา/ตัวอย่างตัวชี้วัด
		<p><b>ตัวอย่างตัวชี้วัด</b></p> <p><b>ตัวชี้วัดด้านการกระจายอำนาจทางการเมือง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายปฏิบัติเพื่อการถ่ายโอนอำนาจ (รัฐบาลท้องถิ่นควรมีกฎหมายที่ระบุปกป้องสถานะ กำหนดอำนาจ เฉพาะและความรับผิดชอบ)</li> <li>- จำนวนหรือร้อยละของการตัดสินใจโดยรัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกคัดค้าน โดยรัฐบาลกลาง</li> <li>- ระดับของอำนาจหน้าที่ในการยอมรับ ปฏิเสธ หรือแก้ไขแผนงานของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของเมืองที่ริเริ่มโดยตัวแทนของส่วนกลาง</li> <li>- การแข่งขันในการเลือกตั้งผู้บริหารงานของท้องถิ่น</li> <li>- ระดับการปรึกษาหารือกับสมาคมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับประเด็นนโยบายระดับชาติ</li> <li>- ร้อยละของจำนวนประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและร้อยละของจำนวนประชาชนที่ไม่ออกเสียงเลือกตั้ง (แยกตามเพศ)</li> <li>- กำหนดการการเลือกตั้งที่ถูกต้องขึ้นตามแผน</li> <li>- ร้อยละของผู้บริหารระดับสูง นักบริหาร ผู้สมัคร และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิง</li> </ul>
<p>2). การเพิ่มความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการออกกฎหมายของตนเอง [ด้านการคลัง ทรัพยากรมนุษย์ การจัดระเบียบองค์กร และอำนาจหน้าที่] (Increasing Local Governments' Ability to Act [financial and human resources, organization, authority])</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐบาลท้องถิ่นมีรายรับที่สอดคล้องและเพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับตอบสนองต่อการให้บริการหรือไม่?</li> <li>- ทรัพยากรต่างๆ ที่ถูกรวบรวมภายในท้องถิ่นถูกเก็บไว้ให้ใช้ภายในท้องถิ่นเองหรือไม่?</li> <li>- รัฐบาลกลางได้จัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีหรือไม่ อย่างไร?</li> <li>- รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจ้างและเลิกจ้างบุคลากรโดยมีหลักประกันความรับผิดชอบหรือไม่?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การถ่ายโอนอำนาจทางนิติบัญญัติสู่สภาท้องถิ่นในเรื่องการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม</li> <li>- ร้อยละของบุคลากรท้องถิ่นที่ได้รับการฝึกอบรมและหลักฐานที่ใช้ประกอบการฝึกอบรมบุคลากรเหล่านี้</li> <li>- ร้อยละของบุคลากรที่ถูกจ้างโดยรัฐบาลท้องถิ่น</li> <li>- ร้อยละของรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่เก็บโดยรัฐบาลท้องถิ่น</li> <li>- ร้อยละของต้นทุนการดำเนินงานโดยรัฐบาลท้องถิ่นที่ครอบคลุมกับรายได้ของท้องถิ่นเอง</li> <li>- ร้อยละของต้นทุนการดำเนินงานของการบริการในเขตเมืองที่ครอบคลุมกับค่าธรรมเนียม</li> <li>- การรับรู้ของสาธารณะเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลจากรายงานผลของการสำรวจความคิดเห็น</li> </ul>

กรอบการวิเคราะห์	ประเด็นการพิจารณา	ประเด็นการพิจารณา/ตัวอย่างตัวชี้วัด
<p>3). การเพิ่มความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น (Increasing Local Government Accountability)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเลือกตั้งสร้างความรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่าศูนย์กลางอำนาจอื่นในระดับใด ?</li> <li>- มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลในทุกระดับต่อพลเมืองและภายในรัฐบาลเองในระดับใด ?</li> <li>- สาธารณะชน (ทั้งพลเมืองและสื่อมวลชน) มีเสรีภาพในการเข้าถึงการประชุมสาธารณะและบันทึกการประชุมในระดับใด ?</li> <li>- มีการอนุญาตให้พลเมืองเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจในกระบวนการจัดการทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นในระดับใด ?</li> <li>- มีการเผยแพร่ผลการตัดสินใจของรัฐบาลต่อประชาชนในระดับใด ?</li> <li>- สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสมรรถนะของรัฐบาลได้ง่ายในระดับใด ?</li> <li>- มีการปรับปรุงให้ตนเองอ่อนง่ไปรง่ใสหรือไม่ ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความพร้อมของการรายงานด้านงบประมาณและการคลังตามขอบเขตอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่น สาธารณะชนและสื่อมวลชน</li> <li>- การมีอยู่ของการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอกตามกำหนดการ</li> <li>- จำนวนหรือร้อยละของการตรวจสอบภายหลังการกระทำ</li> <li>- การมีอยู่และการใช้งานของกลไกการร้องเรียนของประชาชน</li> <li>- การตอบสนองต่อการร้องเรียนของประชาชนในเวลาที่เหมาะสม</li> <li>- การยกระดับการติดตามตรวจสอบการทุจริต การละเมิดสิทธิมนุษยชน</li> <li>- ค่าแรงขั้นต่ำและการประกันสุขภาพของแรงงาน ฯลฯ</li> <li>- ความโปร่งใสของระบบการคลังและการรายงานผลต่อประชาชน</li> <li>- เอกสารมาตรฐานการปฏิบัติงานและระบบการวัดผล</li> <li>- การรายงานผลการปฏิบัติงานที่เป็นจริงต่อสาธารณะ</li> <li>- การวัดระดับความพึงพอใจของประชาชนของรัฐบาลท้องถิ่น</li> </ul>
<p>4). การยกระดับบทบาทของภาคประชาสังคม (Enhancing the Role of Civil Society)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภายใต้อิทธิพลสามารถสร้างการเป็นพันธมิตรระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม ภาคธุรกิจ และองค์กรประเภทอื่น ๆ หรือไม่ และมีอุปสรรคในด้านกฎหมายหรือทัศนคติหรือไม่ อย่างไร ?</li> <li>- องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอื่น ๆ สามารถทำงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลและเป็นไปตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนและความหลากหลายของพลเมืองที่ได้ใช้โครงการของท้องถิ่น ผลประโยชน์ และบริการ</li> <li>- ความถี่หรือร้อยละของการตัดสินใจในเรื่องหลักที่มาจากการประชุมเมือง การเปิดรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการร่วม หรือกลไกการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น</li> <li>- ร้อยละของผู้มีสิทธิออกเสียง (ทั้งชายและหญิง) ที่ไปออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่น</li> <li>- จำนวนเฉลี่ยและร้อยละของประชากรที่เข้าร่วมการประชุมเมืองที่จัดโดยรัฐบาลท้องถิ่น</li> <li>- จำนวนหรือร้อยละของสตรีที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น</li> <li>- จำนวนและความหลากหลายของพลเมืองที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการ</li> <li>- จำนวนผู้แทนสื่อที่ได้รับการรับรองหรือช่องทางของสื่ออิสระ</li> <li>- จำนวนและความหลากหลายของพลเมืองและองค์กรชุมชนในการวางแผนกลยุทธ์ของท้องถิ่น</li> <li>- ระดับของทรัพยากรที่มุ่งทำให้การสนับสนุนต่อธุรกิจท้องถิ่นซึ่งรวมถึงธุรกิจที่ผู้หญิงเป็นเจ้าของด้วย</li> </ul>

กรอบการวิเคราะห์	ประเด็นการพิจารณา	ประเด็นการพิจารณา/ตัวอย่างตัวชี้วัด
<p>5). การปรับปรุงคุณภาพชีวิต (<i>Improving Quality of Life</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีกลไกที่พลเมืองสามารถแสดงออกถึงความพึงพอใจหรือจัดลำดับความสำคัญต่อการบริการหรือไม่</li> <li>- รัฐบาลท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่พลเมืองเกี่ยวกับวิธีการเข้าถึงการบริการสาธารณะหรือไม่</li> <li>- รัฐบาลท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่พลเมืองเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม และสภาพทางสังคมหรือไม่?</li> <li>- สภาพเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่?</li> </ul>	<p>ตัวอย่างตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับการเข้าถึงการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมโดยไม่กีดกันด้วยเหตุผลทางเพศและถิ่นฐาน ฯลฯ             <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเข้าถึงน้ำสะอาด</li> <li>- การกำจัดสิ่งสกปรก</li> <li>- การจัดเก็บขยะมูลฝอย</li> <li>- ถนน</li> <li>- การมีตลาดกลาง</li> <li>- การมีระบบขนส่งสาธารณะ</li> <li>- โรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา</li> </ul> </li> <li>- การจัดหาที่อยู่อาศัย</li> <li>- การบริการสุขภาพ</li> <li>- กิจกรรมและแนวโน้มทางเศรษฐกิจในด้านหลัก</li> <li>- ระดับและแนวโน้มของรายได้</li> <li>- จำนวนหรือสัดส่วนร้อยละของครอบครัวที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน</li> <li>- สัดส่วนของเด็กในวัยเรียนที่เข้าเรียนในระดับประถมศึกษา</li> <li>- ร้อยละของครอบครัวที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัว</li> </ul>

ที่มา: Barnett, Camille Cates Minis, Henry P. and Vansant, Jerry. (1997) Democratic Decentralization, p. 13, 18-19.

จะเห็นได้ว่างานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (decentralization) จะให้น้ำหนักต่อการพิจารณาถึงทิศทางและสภาพการณ์ของกระบวนการกระจายอำนาจเพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจในทางกฎหมายและการบริหารงานมากขึ้น จึงทำให้กรอบการศึกษาต่อสภาพการณ์ของท้องถิ่นมีแนวโน้มพิจารณาในลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-Down) กล่าวคือมักพิจารณาถึงกระบวนการกระจายอำนาจที่ริเริ่มโดยส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเนื่องจากการกระจายอำนาจไม่อาจเกิดขึ้นได้ถ้าส่วนกลางไม่ยินยอมและส่วนกลางถือเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์/ขั้นตอนของการกระจายอำนาจว่าจะให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร การเมืองและเศรษฐกิจในลักษณะใด ทำให้ตัวชี้วัดเหล่านี้ต้องอิงกับข้อกฎหมาย แผนงาน หรือหลักปฏิบัติของส่วนกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ซึ่งตัวชี้วัดบางชุดมีจุดประสงค์เพื่อตรวจสอบพิจารณาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจตามกฎหมาย แผนงาน และหลักปฏิบัติเหล่านี้เช่น ดัชนีตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 71-89 และ ตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง) ที่ยึดเอารัฐธรรมนูญเป็นหลักในการทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายพื้นฐานที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติตาม ส่วนงานจับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลปี พ.ศ.2547 และ จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลปี พ.ศ. 2549 ที่มุ่งประเมินประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในแง่ของการกระจายอำนาจทางการบริหาร การคลังและกฎหมายที่เป็นกระบวนการกระจายอำนาจที่ทำโดยภาครัฐเป็นสำคัญ ส่วน **Democratic Decentralization** ได้พยายามขยายขอบเขตการประเมินการกระจายอำนาจให้รวมถึงประเด็นของประชาธิปไตยท้องถิ่นในแง่ของภาคประชาสังคมเพิ่มเติม แม้ว่าจะไม่ใช่องค์ประกอบหลักก็ตาม

อย่างไรก็ดีการศึกษาพัฒนาการของกระบวนการกระจายอำนาจยังคงเป็นเรื่องสำคัญที่สุดต่อการประเมินสถานการณ์ของท้องถิ่นและเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

#### 4.1.2 ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น

##### [Local Governance Assessment Indicators]

ตามความเห็นของ Anwar Shah (2006) มองว่าการบริหารปกครองท้องถิ่น (local governance) จัดเป็นกรอบความคิดที่กว้างและถูกให้นิยามในการกำหนด/การปฏิบัติของการกระทำรวมกลุ่มในระดับท้องถิ่นที่ห้อมล้อมไปด้วยบทบาททางตรงและทางอ้อมของสถาบันที่เป็นทางการของรัฐบาลท้องถิ่นและการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง และบทบาทของปทัสฐาน (norm) ที่ไม่เป็นทางการของเครือข่าย องค์กรชุมชนและกลุ่มเพื่อนบ้าน ซึ่งทั้งสองฝ่ายแสวงหาการกระทำร่วมกันในการกำหนดโครงสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนต่อประชาชน ประชาชนต่อรัฐ และต่อการตัดสินใจร่วมกับการจัดหา/ให้บริการสาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการปกครองท้องถิ่น (local government) ที่สื่อนัยถึงสถาบันที่เป็นการเฉพาะหรือนิติบุคคลที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (เช่นบราซิล ฝรั่งเศส อินเดีย) ธรรมนูญประจำมลรัฐ (เช่น ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา) จากการตรากฎหมายในระดับชาติ

หรือในระดับของรัฐบาลกลาง (เช่น นิวซีแลนด์ อังกฤษ) การตรากฎหมายในระดับจังหวัดหรือมลรัฐ (เช่น แคนาดาและปากีสถาน) หรือโดยคำสั่งของฝ่ายบริหาร (เช่น จีน) ที่ทำเพื่อส่งมอบระดับของการให้บริการที่ถูกระบุหรือกำหนดไว้สู่พื้นที่ส่วนย่อยที่ถูกจำแนกไว้ในทางภูมิศาสตร์<sup>25</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการปกครองท้องถิ่นจะมุ่งเน้นด้านการปกครองโดยสถาบัน/องค์กรที่มีจำกัดและมีสถานะที่เป็นทางการ มีกฎหมายรองรับ และเน้นการบังคับบัญชา แต่การบริหารปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารโดยสถาบัน/องค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ลดการรวมศูนย์ เน้นเครือข่ายแบบแนวนอนที่เป็นสากล และมีการกระจายอำนาจ<sup>26</sup> ซึ่งแนวโน้มของการบริหารปกครอง (governance) จะมีมากขึ้นตามลำดับจากจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในท้องถิ่นที่มีมากขึ้นไปพร้อมกับประเด็นปัญหาภายในท้องถิ่นที่ซับซ้อนขึ้นตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เชื่อมโยงกับบริบทของโลก

ด้วยเหตุนี้จะเห็นว่าการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่นควรศึกษาในลักษณะประเด็นปัญหา (issues) เนื่องจากการบริหารปกครองท้องถิ่นมีความหมายที่กว้างกว่าการปกครองโดยรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นและวิธีการดำเนินงานในหลายลักษณะของท้องถิ่นต้องเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนที่มีหลายระดับ จึงไม่ควรพิจารณาการดำเนินงานภายในท้องถิ่นจากการทำงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นในฐานะตัวกระทำหลักเพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งลักษณะประเด็นปัญหาของท้องถิ่นเริ่มมีความซับซ้อนทั้งในตัวปัญหา ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และผลกระทบที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่และขอบเขตอาณาบริเวณที่การปกครองท้องถิ่นดูแล ซึ่งการพิจารณาโดยเอาประเด็นปัญหาเป็นแกนหลักจะช่วยให้สามารถประเมินสภาพการณ์ของประเด็นปัญหาได้อย่างครอบคลุม ซึ่งประเด็นปัญหาของการบริหารปกครองของท้องถิ่นที่ควรพิจารณาและประเมินผลจะอยู่ในขอบข่ายการศึกษา 5 ด้านคือ<sup>27</sup>

1. **ประเด็นปัญหาของระบบการเมืองภายในท้องถิ่น (Local Political System)** เป็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินวัดผลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถาบันและกิจกรรมทางการเมืองภายในท้องถิ่นเช่น การเลือกตั้ง สิทธิมนุษยชน นิติรัฐ ประชาสังคม เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น
2. **ประเด็นปัญหาในเชิงสถาบัน (Institutional Issues)** เป็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินวัดผลต่อประเด็นขององค์กรหรือหน่วยงานภายในท้องถิ่นเช่น การทุจริต การบริหารงานภาครัฐ การบริหารการคลัง การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร เป็นต้น
3. **ประเด็นปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง (Social and cross-cutting issues)** เป็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนและมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นจำนวนมาก เช่น กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการด้านงบประมาณ การระดมทรัพยากรและรายได้ การบริการสาธารณะ ปัญหาความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาเพศสภาพ ปัญหาของเด็ก สตรี และผู้สูงอายุ คุณภาพชีวิต เป็นต้น

<sup>25</sup> Shah, Anwar, Editor. (2006). **Local governance in developing countries**. Washington: The World Bank, p 1-2.

<sup>26</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2553). **ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, น. 73.

<sup>27</sup> ผู้เขียนดัดแปลงและเพิ่มเติมจาก Nahem, Joachim. (2009). *Ibnd*, p. 8.

- 4). **ประเด็นด้านสภาพธุรกิจ/การค้า (the business/trade environment)** เพื่อศึกษาและชีวิตสภาพการณ์ของเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นเช่น อัตราค่าแรงขั้นต่ำ การจ้างงาน เป็นต้น
- 5). **ประเด็นด้านธรรมาภิบาล (Good Governance)**<sup>28</sup> ที่มากกว่าการประเมินธรรมาภิบาลภายในองค์กรอย่างรัฐบาล/หน่วยงานของท้องถิ่น แต่ยังรวมถึงธรรมาภิบาลของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ดีการพิจารณาและจัดทำตัวชี้วัดตามประเด็นปัญหาก็มีข้อพึงระวังอยู่ 4 ประการคือ

- 1). **ประเด็นปัญหาและการกระทำอะไรที่ถือเป็นประเด็นปัญหาและการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครองท้องถิ่น ?** เพราะแม้เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับท้องถิ่น (Local level) แต่อาจไม่ได้เป็นผลจากการกระทำของท้องถิ่นเสมอไปตัวอย่างเช่น ประเด็นปัญหากระบวนการยุติธรรมของศาลยุติธรรมไทยของในแต่ละพื้นที่เพราะระบบตุลาการของไทยมาจากส่วนกลาง หรือประเด็นปัญหาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐในพื้นที่เพราะสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่เป็นหน่วยงานของระบบราชการส่วนกลาง เป็นต้น อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดีแม้ประเด็นปัญหาบางอย่างจะไม่ได้มาจากท้องถิ่นแต่เราก็สามารถพิจารณาจากแง่มุมที่ท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเด็นปัญหาตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นมีบทบาทแค่ไหนต่อการจัดการศึกษาที่มาจากส่วนกลาง ท้องถิ่นมีอำนาจแค่ไหนในการจัดสรรทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ขลย หรืออาจพิจารณาประเด็นปัญหาที่ไม่ได้มาจากท้องถิ่นในฐานะที่เป็นภาพสะท้อนต่อสภาพการณ์การบริหารปกครองท้องถิ่นเช่น ประเด็นปัญหาการจัดการ

<sup>28</sup> คำว่า Good Governance เป็นคำที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยเริ่มจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเช่น ธนาคารโลก (World Bank) ได้เริ่มใช้คำนี้ตั้งแต่ค.ศ.1989 ในรายงานของธนาคารโลกเรื่อง “Sub-Saraha: From Crisis to Sustainable Growth” โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ภายใต้ฐานคิดที่ว่าปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและความยากจนของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานรัฐ นอกจากนี้คำว่า Good Governance ยังเกี่ยวข้องกับแนวคิดประชาธิปไตย (Democracy) และประชาสังคม (Civil Society) อีกด้วย โดยคำว่า Good Governance ถูกแปลเป็นภาษาไทยอยู่หลายคำ เช่น ธรรมาภิบาล, ธรรมรัฐ, การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น (ดูตัวอย่างคำแปลเพิ่มเติมใน บุษกร ชัยเจริญวัฒน์และบุญมี ลี. (2550). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 17.) ซึ่งในงานศึกษาที่เกี่ยวกับ Good Governance ได้กำหนดองค์ประกอบไว้แตกต่างกันตามแนวคิดพื้นฐานและการนิยามของแต่ละงานศึกษา เช่น ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แปลคำว่า Good Governance เป็นคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ที่มีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า เป็นต้น (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. (2552). **ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 18-19)

โดยในที่นี้ได้เลือกคำแปล Good Governance ว่า “ธรรมาภิบาล” เนื่องจากเป็นคำแปลที่เข้าใจและรับรู้กันในวงกว้าง อีกทั้งยังสื่อความหมายที่กว้างขวางกว่าคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งถูกจำกัดไว้สำหรับการบริหารกิจการของภาครัฐเท่านั้น ซึ่งการบริหารปกครองท้องถิ่นก็สัมพันธ์กับธรรมาภิบาลด้วย เช่น ตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ใน Introducing Good Local Governance: The Indonesian Experience ที่เป็นโครงการพัฒนาธรรมาภิบาลของท้องถิ่นที่ดีของ UNDP ซึ่งประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วม (Participation) นิติรัฐ (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) ความเสมอภาค (Equality) การตอบสนอง (Responsiveness) การมีวิสัยทัศน์ (Vision) การยอมรับผิด (Accountability) การกำกับดูแล (Supervision) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) (ดูเพิ่มเติมใน UNDP. (2002). Introducing Good Local Governance: The Indonesian Experience. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.undp.or.id/programme/governance/intro\\_glg.pdf](http://www.undp.or.id/programme/governance/intro_glg.pdf))

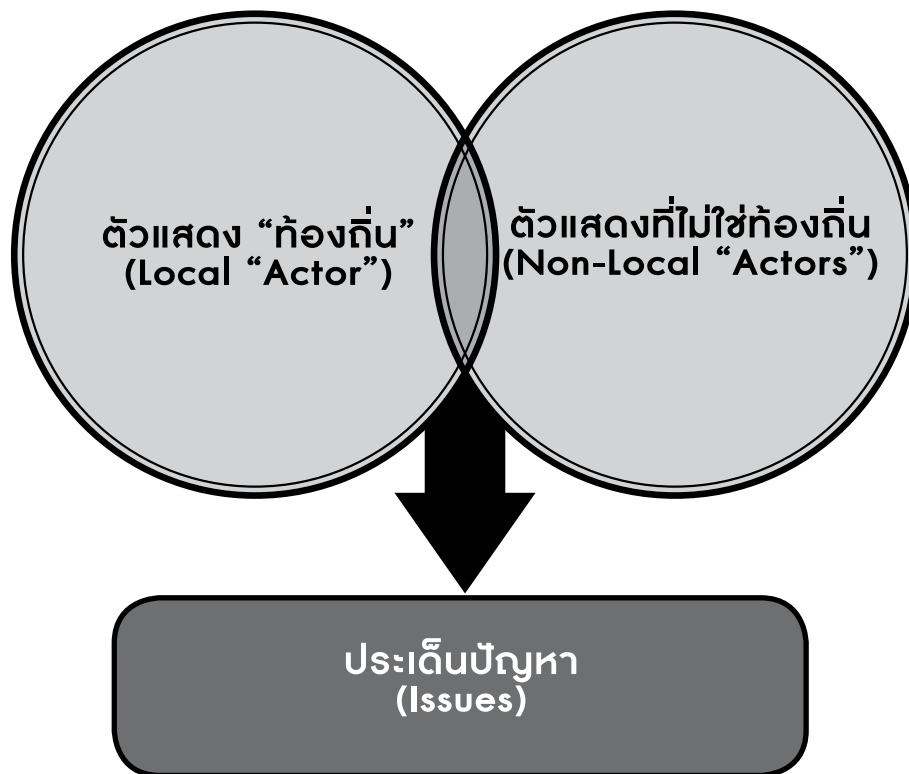
ศึกษาของส่วนกลางภายในพื้นที่ส่งผลต่อการบริหารด้านการศึกษาของหน่วยงานท้องถิ่น  
อย่างไร เป็นต้น

- 2). เราจะนิยามว่าใครคือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำต่อประเด็นปัญหาอย่างไร  
เนื่องจากเวลาเรากล่าวถึง “การกระทำของท้องถิ่น” ก็จะสื่อถึงถึงกลุ่มเครือข่ายตัวแสดง  
ภายในอาณาบริเวณของท้องถิ่นทั้ง 1). ตัวแสดง “ท้องถิ่น” (Local “Actor”) ซึ่งอาจหมายถึง  
ถึงรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) หน่วยงานของท้องถิ่น (Local Offices) เครือข่าย  
การทำงานภายในท้องถิ่น (Network) เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของท้องถิ่น (Local Officer)  
อาสาสมัครของท้องถิ่น (Volunteer) นักการเมืองท้องถิ่น (Local Politicians) องค์กรภาค  
ประชาสังคม (Civil Society Organization) ประชาชนที่มีภูมิลำเนาในท้องถิ่น หรืออาจขยาย  
ความไปถึงประชากรแฝงและชาวต่างชาติที่พำนักและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรของ  
ท้องถิ่น ภาคธุรกิจขนาดเล็กของท้องถิ่น เป็นต้น และ 2). ตัวแสดงที่ไม่ใช่ “ท้องถิ่น” (Non-  
Local “Actors”) เช่น รัฐบาลกลาง (Central Government) นักการเมืองระดับชาติ (national  
Politicians) ระบบราชการส่วนกลาง (Bureaucracy) ข้าราชการ (Bureaucratic Officer)  
องค์การระหว่างประเทศ (International Organizations) เป็นต้น ซึ่งความเกี่ยวพันของทั้ง  
สองฝ่ายต่อประเด็นปัญหาจะช่วยบ่งบอกถึงบทบาทและความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วม  
ต่อประเด็นปัญหาของท้องถิ่นตามแผนภาพที่ ตัวอย่างเช่น การมีส่วนร่วมในการบริหาร  
จัดการโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานราชการส่วนกลางผู้รับผิดชอบ  
โครงการ และภาคเอกชน เป็นต้น

โดยผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาประเด็นปัญหาของท้องถิ่นควรที่จะขยายความหมายให้มากกว่า  
การกระทำจากตัวแสดงของสถาบันที่เป็นทางการของท้องถิ่น (เช่น รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานภายใน  
ท้องถิ่น ฯลฯ) ให้ครอบคลุมถึงความเคลื่อนไหวและการกระทำที่ไม่เป็นทางการของตัวแสดง “ท้องถิ่น”  
และ ตัวแสดงที่ไม่ใช่ “ท้องถิ่น” รวมถึงควรตระหนักต่อความคลุมเครือในบทบาทของตัวแสดงที่เราควร  
นับตัวแสดงใดในการศึกษาการบริหารปกครองตามแต่ละประเด็นปัญหาและบทบาทของตัวแสดงเหล่านั้น  
เช่น เราควรจะนับองค์กรภาคประชาสังคมเป็นตัวแสดง “ท้องถิ่น” หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับบทบาทของพวกเขา  
ที่มีต่อท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งตัวแสดงที่นำมาศึกษาควรเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทต่อการกำหนดทิศทาง/  
การตัดสินใจต่อประเด็นปัญหาการบริหารปกครองท้องถิ่นทั้งในเชิงสนับสนุนหรือคัดค้าน ซึ่งจำนวนของ  
ตัวแสดงและระดับความเข้มข้นของประเด็นปัญหา จะบ่งบอกถึงตำแหน่งแห่งที่ (positioning) ของท้องถิ่น  
ต่อประเด็นปัญหานั้นๆ อีกด้วย



แผนภาพที่ 4.2: ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง “ท้องถิ่น” (Local “Actor”) และตัวแสดงที่ไม่ใช่ท้องถิ่น (Non-Local “Actors”) ต่อประเด็นปัญหา



- 3). ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ “ท้องถิ่น” มีความเกี่ยวข้องในระดับใด ? เพราะระดับบทบาทและความสำคัญของท้องถิ่นถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งต่อความสามารถในการบริหารปกครองของท้องถิ่นภายในพื้นที่และเป็นเกณฑ์สำคัญที่ระบุว่าอะไรคือประเด็นปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งระดับดังกล่าวขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและสภาพการณ์ที่มาจากภายนอก (เช่น ข้อกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและวิธีการการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการประเด็นปัญหาที่รัฐบาลกลางอนุญาตให้ท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ฯลฯ) และสภาพแวดล้อมและสภาพการณ์ที่มาจากภายในของท้องถิ่น (เช่น ความเข้มแข็งของรัฐบาลและสมาชิกสภาท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ จำนวนประชากร ฯลฯ) ที่บ่งบอกถึงความสำคัญของประเด็นปัญหาของท้องถิ่นที่ควรนำมาวิเคราะห์ ซึ่งการพิจารณาสภาพแวดล้อมจากภายนอกและภายในท้องถิ่นจะระบุระดับความเกี่ยวข้องของท้องถิ่นว่า “อะไร” คือประเด็นปัญหาของการบริหารปกครองท้องถิ่นที่ควรหรือไม่ควรนำมาพิจารณาตัวอย่างเช่น เราสามารถพิจารณาในประเด็นกระบวนการยุติธรรมของศาลในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกาได้แต่ไม่สามารถนำมาพิจารณาในกรณีของไทยได้ เป็นต้น
- 4). อะไรคือประเด็นปัญหาที่ควรเลือกมาพิจารณา ? ในการคัดเลือกว่าประเด็นปัญหาอะไรที่ควรพิจารณาจะขึ้นกับความต้องการของเราในการทราบถึงสภาพการณ์ของประเด็นปัญหาที่เราสนใจภายใต้เงื่อนไขของสามข้อข้างต้น แต่ในกรณีที่เรากำลังพิจารณาประเด็นปัญหาหนึ่งๆ ในพื้นที่ที่แตกต่างกันมากกว่าหนึ่งแห่ง ประเด็นปัญหาที่พิจารณาควรมีลักษณะทั่วไป

ที่ในแต่ละพื้นที่มีประเด็นปัญหาาร่วมกันและไม่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขเฉพาะทางมากจนเกินไป เช่น ปัญหาความเท่าเทียมด้านเพศสภาพที่สามารถพิจารณาได้ในทุกพื้นที่ เป็นต้น แต่การพิจารณาควรมีความยืดหยุ่นตามความแตกต่างและลักษณะเฉพาะของประเด็นปัญหาในแต่ละพื้นที่โดยพยายามออกแบบตัวชี้วัดที่เปิดกว้างต่อการพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะด้วย

**ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น**ในที่นี้ผู้เขียนจะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ

- 1). **ประเด็นปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง (Social and cross-cutting issues)** เช่น การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมสุขภาพของพาลาภ สิงหเสนีและคณะ (2545)<sup>29</sup> งานประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ของโกวิทย์ พวงงาม (2553)<sup>30</sup> มาตรฐานตัวชี้วัดด้านสตรีและครอบครัวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยโกวิทย์ พวงงาม (ม.ป.ป.)<sup>31</sup>
- 2). **ประเด็นด้านสภาพธุรกิจ/การค้า (the business/trade environment)** เช่น ตัวชี้วัดที่มุ่งประเมินเศรษฐกิจท้องถิ่นของ Cities Alliance (2007)<sup>32</sup>
- 3). **ประเด็นด้านธรรมาภิบาล (Good Governance)** เช่น ตัวอย่างตัวชี้วัดที่ใช้แนวคิดธรรมาภิบาลของ Urban Governance Index (UGI) Analysis Local Governance Barometer (LGB) และการใช้แนวคิดในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในหลายประเด็นของ Methodological Guidelines for Local Governance Analysis ใน UNDP Oslo Governance Centre (2009)<sup>33</sup> งานที่ศึกษาและจัดทำตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ (2550)<sup>34</sup> งานศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสของโกวิทย์ พวงงาม (2553)<sup>35</sup> เป็นต้น

ส่วนการศึกษาถึงประเด็นปัญหาเฉพาะด้านระบบการเมืองภายในท้องถิ่น (Local Political System) และประเด็นปัญหาในเชิงสถาบัน (Institutional Issues) ซึ่งทั้งสองประเด็นจะสอดคล้องกับตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่นและตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงงานดังในลำดับถัดไป

<sup>29</sup> พาลาภ สิงหเสนีและคณะ. (2545). การมีส่วนร่วมเพื่อคุณภาพชีวิตของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาสารพิษในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>30</sup> โกวิทย์ พวงงามและคณะ. (2553). รายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>31</sup> โกวิทย์ พวงงามและนางพาง มหามิตร. (ม.ป.ป.). รายงานการศึกษาหลักเกณฑ์และมาตรฐานตัวชี้วัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสตรีและครอบครัว. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>32</sup> Cities Alliance. (2007). *Understanding your local economy: A resource guide for cities*. Washington: The Cities Alliance.

<sup>33</sup> Nahem, Joachim. (2009). Ibrd.

<sup>34</sup> สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ. (2550). คู่มือธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

<sup>35</sup> โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก็อบบี้.

## ตัวอย่างงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการบริหารปกครองท้องถิ่น

ตัวอย่างงานประเด็นปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง (Social and cross-cutting issues)

1). รายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 ของโกวิท พวงงาม

เป็นงานศึกษาที่จัดทำเพื่อประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศประจำปี 2553 โดยสถาบันพระปกเกล้า ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดอันดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าร่วมโครงการรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 โดยรางวัลพระปกเกล้าได้จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2544 ที่จะจัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้าและใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้าแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่น โดยในแต่ละปีจะมีเกณฑ์การชี้วัดและการประเมินคัดเลือกที่แตกต่างกัน ซึ่งการมอบรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2553 ได้วางขอบเขตของการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในรอบปีงบประมาณ 2552 (ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน 2552) และนำผลที่ได้มาพิจารณาตามกรอบตัวชี้วัดตามที่ได้จัดทำขึ้นไว้ 3 ด้าน<sup>36</sup> คือ 1). กรอบตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 2). กรอบตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และ 3). กรอบตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม

โดยกรอบตัวชี้วัดทั้งสามประกอบไปด้วยตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (Audit Indicator) ที่วัดจากภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่มีระเบียบและกฎหมายกำหนด และตัวชี้วัดขั้นพัฒนา (Performance Indicators) ที่เป็นตัวชี้วัดเสริมตามกรอบตัวชี้วัดในแต่ละด้านที่มาจากการสังเคราะห์กรอบความคิดที่เกี่ยวข้อง โดยตัวชี้วัดยังได้แบ่งเป็นตัวชี้วัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยาแยกออกจากกันเพื่อความแม่นยำในการวัดเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบของโครงสร้างการปกครองและกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยงานวิจัยนี้ได้อาศัยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1. ใช้ข้อมูลเอกสารและเอกสารประกอบใบสมัครพร้อมหลักฐาน 2. การเก็บข้อมูลภาคสนามโดยใช้วิธีการสำรวจความพึงพอใจ จากตัวแทนครัวเรือน กลุ่ม หรือคณะกรรมการชุมชน ครู และตัวแทน อปท. และ 3. การเก็บข้อมูลภาคสนามโดยใช้วิธีการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Groups Interview) หรือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับตัวแทนกลุ่ม ตัวแทนประชาคม ตัวแทนกรรมการชุมชน และตัวแทน อปท. ตัวแทนส่วนราชการ หรือธุรกิจเอกชน<sup>37</sup>

<sup>36</sup> ดูรายละเอียดตัวชี้วัดใน โกวิท พวงงามและคณะ. (2553). เรื่องเดียวกัน, น. 35-44, 51-54, 67-70.

<sup>37</sup> บทสรุปสำหรับผู้บริหารใน เรื่องเดียวกัน, น. 1.

ซึ่งในการดำเนินการวิจัยในโครงการรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2553 จะมีกรอบขั้นตอน  
แนวทางการประเมินผลดังนี้<sup>38</sup>

1. การประเมินขั้นต้น ที่จะพิจารณาผลเบื้องต้นจากเอกสารใบสมัครและหลักฐานที่แนบมา  
พร้อมกับใบสมัคร ซึ่งในใบสมัครจะกำหนดตัวชี้วัดที่ใช้ในการพิจารณาให้คะแนนแบ่งเป็น  
ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานและตัวชี้วัดขั้นพัฒนา โดยในการประเมินขั้นต้นนี้จะพิจารณาจาก
  - a. การพิจารณาองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ชี้วัดขั้นพื้นฐานที่บ่งบอกถึง  
ภารกิจและกิจกรรมที่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นต้องกระทำหรือดำเนินการตาม  
อำนาจหน้าที่ ถ้าท้องถิ่นใดไม่ได้ปฏิบัติตามตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน ให้ถือว่าไม่ผ่าน  
เกณฑ์การประเมินขั้นต้น
  - b. การพิจารณาเพื่อให้ค่าคะแนนทั้งตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานและตัวชี้วัดขั้นพัฒนา
2. ขั้นตอนการประเมินผลการทำงาน โดยประเมินจากความพึงพอใจและความเชื่อถือ  
ไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยแบบสอบถามเป็น  
เครื่องมือในการเก็บข้อมูล และการประเมินจากการสนทนากลุ่มหรือสัมภาษณ์เชิงลึกกับ  
กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่
3. ขั้นตอนการจัดอันดับขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ  
พิจารณาองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศในแต่ละรางวัล จากการนำผล  
การพิจารณาให้คะแนนมารวมคะแนนตามเกณฑ์และจัดอันดับขององค์ประกอบส่วน  
ท้องถิ่น
4. ขั้นตอนการตรวจสอบความเหมาะสมขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น (ที่ได้รับรางวัล)  
โดยคณะกรรมการพิจารณาองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศเพื่อรับรางวัล  
พระปกเกล้า ซึ่งจะพิจารณาประกอบกับข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงิน  
แผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และ  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อตรวจสอบเรื่องร้องเรียน  
ในประเด็นเรื่องการทุจริตและความไม่โปร่งใสของท้องถิ่น ซึ่งถ้าเรื่องร้องเรียนดังกล่าว  
มีมูลความจริง คณะกรรมการฯ จะตัดสิทธิในการเสนอชื่อเพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า

ตาราง 4.7: ตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา

ภารกิจและอำนาจหน้าที่		การมีส่วนร่วม	ความโปร่งใส
<b>หมวดว่าด้วยการจัดทำแผนและการประสานแผน</b>			
<b>ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน</b>			
1. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาได้มีการแต่งตั้งประชาชน ผู้แทนกลุ่ม/องค์กรชุมชน/องค์กรชุมชนเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และมีการจัดประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (ในรอบปี)	/		
2. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและมีการจัดประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (ในรอบปี)	/		
3. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาเปิดโอกาสให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และกลุ่ม องค์กรชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือปรับปรุงแผนพัฒนาท้องถิ่น	/		/
<b>ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา</b>			
4. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีวิธีการให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาคมมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	/		/
5. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการในพื้นที่	/		
6. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยา ได้แสดงบทบาทหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรชุมชนเพื่อจัดทำโครงการ/กิจกรรมร่วมกัน	/		/
<b>หมวดการจัดทำโครงการและกิจกรรม (ในรอบปี 2549)</b>			
<b>ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน</b>			
1. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีวิธีการให้ประชาชนได้รับรู้โครงการและกิจการที่ดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมา	/		/
<b>ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา</b>			
2. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่ม องค์กร ชุมชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเสนอโครงการ/กิจกรรมในรอบปี			/
3. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีวิธีการให้ประชาชนรับข้อมูลถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปี/รายจ่ายเพิ่มเติม			/
4. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาสถาบันดำเนินการดำเนินโครงการและกิจการตามแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี			/

ภารกิจและอำนาจหน้าที่		การมีส่วนร่วม	ความโปร่งใส
<b>หมวดว่าด้วยการประชุมสภาอบต./เทศบาล/เมืองพัทยา</b>			
<b>ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน</b>			
1. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น	/	/	/
<b>ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา</b>			
2. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในการประชุมสภาท้องถิ่น	/	/	/
3. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีข้อบัญญัติจังหวัดที่เสนอโดยกลุ่ม/องค์กร/องค์กรชุมชน	/	/	/
4. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการยื่นญัตติ การตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ	/	/	/
<b>หมวดว่าด้วยงบประมาณ ภาษี อากร ค่าธรรมเนียมและการจัดซื้อจัดจ้าง</b>			
<b>ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน</b>			
1. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาแจ้งและมีวิธีการแจ้งข้อมูลรายรับรายจ่ายให้ประชาชนทราบ	/	/	/
2. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนได้ทราบ	/	/	/
3. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการแต่งตั้งประชาชนเป็นคณะกรรมการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้าง	/	/	/
4. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง	/	/	/
<b>ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา</b>			
5. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี อากร ค่าธรรมเนียมแก่ประชาชน	/	/	/
6. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีกลุ่ม องค์กรชุมชนคอยดูแลการทุจริตคอร์รัปชัน	/	/	/
7. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาดำเนินการตามแผนจัดซื้อจัดจ้าง	/	/	/

ภารกิจและอำนาจหน้าที่		การมีส่วนร่วม	ความโปร่งใส
<b>หมวดว่าด้วยการส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชน กลุ่ม/องค์กรชุมชน</b>			
<b>ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา</b>			
1. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาหรือจัดทำหรือสนับสนุนกิจกรรม/โครงการที่ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม/องค์กรชุมชนแก่ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน	/		
2. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการติดตามผลโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน	/		
3. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยา ให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน	/		
4. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยาเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการด้านผังเมืองชุมชน กิจการระดับด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	/		
5. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีส่วนส่งเสริมกิจกรรมแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในชุมชนและส่งเสริมความมีสมานฉันท์ในชุมชน	/		
<b>หมวดว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นผู้ดูแลโดยโอกาส</b>			
<b>ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน</b>			
1. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีการจัดทำโครงการและกิจการเกี่ยวกับคนพิการ คนกลุ่มน้อย ผู้สูงอายุและเยาวชนสตรี ครอบครัว และอื่น ๆ	/		
<b>ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา</b>			
2. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีวิธีการสนับสนุนและส่งเสริมกิจการเกี่ยวกับคนพิการ คนกลุ่มน้อย ผู้สูงอายุ เด็กและเยาวชน สตรี ครอบครัว และอื่น ๆ	/		
3. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีวิธีการสนับสนุนและส่งเสริมกลุ่มอาชีพในชุมชน	/		
4. อบต./เทศบาล/เมืองพัทยามีส่วนร่วมในการจัดตั้งศูนย์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสวัสดิการสังคม	/		

ที่มา: ภิวิทย์ พวงงามและคณะ. (2553). รายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553, น.39-44.

**ตาราง 4.8: ตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล**

ภารกิจและอำนาจหน้าที่
<b>ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน: ภารกิจที่ต้องทำตามระเบียบ</b>
1. อบต./เทศบาลมีการแต่งตั้งประชาชน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
2. อบต./เทศบาลมีการจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
3. อบต./เทศบาลมีการจัดประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
4. อบต./เทศบาลมีการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น
5. อบต./เทศบาลมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลรายรับรายจ่ายของอบต./เทศบาลให้ประชาชนทราบ
6. อบต./เทศบาลมีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง
7. อบต./เทศบาลมีการรายงานการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อแจ้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.)
8. อบต./เทศบาลมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างก่อนหรือระหว่างดำเนินการให้ประชาชน/องค์กรชุมชนได้รับทราบ
9. อบต./เทศบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น
10. อบต./เทศบาลมีวิธีการให้ประชาชนได้รับรู้โครงการและกิจกรรมที่ดำเนินการ
<b>ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา: ตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์</b>
1. อบต./เทศบาลได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์/พันธกิจ/ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์
2. อบต./เทศบาลมีกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์
3. อบต./เทศบาลมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านการป้องกันและการจัดการความขัดแย้ง/ การเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์
4. อบต./เทศบาลมีโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไข เยียวยาความขัดแย้งในจังหวัดหรือโครงการที่ก่อให้เกิดการเสริมสร้างสันติสุขหรือสมานฉันท์ในจังหวัด
5. อบต./เทศบาลมีการจัดกลไก อาทิเช่น คณะกรรมการที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด/ศูนย์ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระดับจังหวัด/ศูนย์ในลักษณะอื่น ๆ) เพื่อก่อให้เกิดสันติสุขและสมานฉันท์
6. อบต./เทศบาลได้มีการจัดทำรายงานผลหรือประเมินผลการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์

ที่มา: โกวิทย์ พวงงามและคณะ. (2553). รายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553, น.53-54.



ตาราง 4.9: ตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา

ภารกิจและอำนาจหน้าที่
<b>ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน: ภารกิจที่ต้องทำตามระเบียบ</b>
1. อบต./เทศบาลมีการแต่งตั้งประชาชน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
2. อบต./เทศบาลมีการจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
3. อบต./เทศบาลมีการจัดประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
4. อบต./เทศบาลมีการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น
5. อบต./เทศบาลมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลรายรับรายจ่ายของอบต./เทศบาลให้ประชาชนทราบ
6. อบต./เทศบาลมีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง
7. อบต./เทศบาลมีการรายงานการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อแจ้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)
8. อบต./เทศบาลมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างก่อนหรือระหว่างดำเนินการให้ประชาชน/องค์กรชุมชนได้รับทราบ
9. อบต./เทศบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น
10. อบต./เทศบาลมีวิธีการให้ประชาชนได้รับรู้โครงการและกิจกรรมที่ดำเนินการ
<b>ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา: ตัวชี้วัดด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม</b>
1. อบต./เทศบาลได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์/พันธกิจ/ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม
2. อบต./เทศบาลมีกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม
3. อบต./เทศบาลมีแผน/โครงการ/กิจกรรมส่งเสริม/สนับสนุนการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม
4. อบต./เทศบาลได้ทำการจัดทำฐานข้อมูลของเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม
5. อบต./เทศบาลมีการจัดตั้งกลไกการทำงานที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม อาทิเช่น คณะกรรมการประชาคมพื้นที่/ศูนย์ประสานงานเครือข่ายการพัฒนาท้องถิ่นหรือศูนย์ลักษณะอื่นๆ
6. อบต./เทศบาลมีการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม อาทิเช่น ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการและความร่วมมือที่เป็นทางการในลักษณะบันทึกข้อตกลงร่วม (MOU)
7. อบต./เทศบาลมีการระดมทรัพยากรภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมเข้ามาเป็นเครือข่าย

ที่มา: โกวิท พวงงามและคณะ. (2553). รายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553, น.39-44.

## 2). คู่มือธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน โดย เครือข่ายธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย

คู่มือธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชนเป็นผลงานของเครือข่ายธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทยซึ่งเป็นความร่วมมือกันเป็นเครือข่ายของหลายภาคส่วน เช่น สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการนโยบายฐานทรัพยากร ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งเครือข่ายนี้ เนื่องจากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้เข้าร่วมก่อตั้งเครือข่ายธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมสากล (The Access Initiative-TAI) และได้ร่วมมือจัดทำชุดตัวชี้วัดธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อวัดผลการดำเนินงานด้านธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ โดยในประเทศไทยก็ได้ใช้ชุดตัวชี้วัดดังกล่าวในการประเมินธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย<sup>39</sup> แต่การประเมินดังกล่าวจะมุ่งประเมินผลในระดับชาติและทำการประเมินโดยคณะวิจัยของเครือข่ายฯ เอง<sup>40</sup> จึงทำให้มีการพัฒนาคู่มือธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชนขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนสามารถมีแนวทางในการประเมินธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมได้<sup>41</sup>

โดยคู่มือฉบับนี้ได้ออกแบบให้องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาระดับธรรมนูญบาลของโครงการ แผน หรือนโยบายหนึ่งๆ ที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน โดยอาศัยกรอบธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมเป็นหลักในการพิจารณาซึ่งหมายถึง “การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน โครงการ และกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความโปร่งใส มีความพร้อมรับผิด มีนิติธรรม เป็นที่คาดหมายได้ และมีความยุติธรรม”<sup>42</sup> โดยได้กำหนดชุดตัวชี้วัดไว้ทั้งหมด 3 หมวดและ 49 ตัวชี้วัด ซึ่งแบ่งเป็น

ตาราง 4.10: จำนวนตัวชี้วัดของคู่มือธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน

	ด้านกฎหมาย	ด้านความพยายามของรัฐ	ด้านประสิทธิผล	รวม
หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	5	4	4	17
หมวดการมีส่วนร่วมของประชาชน	10	10	10	17
หมวดการเข้าถึงความยุติธรรม	2	3	1	15

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 72-83.

<sup>39</sup> ชุดตัวชี้วัดได้ในฝ่ายเมืองและสิ่งแวดล้อม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2544). ธรรมนูญบาลที่วัดได้: ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: ไทยกราฟิคแอนด์พริ้นท์. ซึ่งชุดตัวชี้วัดนี้เป็นต้นแบบของตัวชี้วัดในคู่มือธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน

<sup>40</sup> เช่น งานศึกษาเรื่องการออกแบบดัชนีชี้วัดการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านสิ่งแวดล้อมของ พาลาภ สิงหเสนี และคณะ. (2545). เรื่องเดียวกัน.

<sup>41</sup> สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ. (2550). คู่มือธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน, น. 32-33.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 15.

ตาราง 4.11: ตัวอย่างชุดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน

หมวดตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด
<p>หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร</p>	<p><b>ด้านกฎหมาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายช่วยให้ประชาชนได้รับข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือแผนหรือโครงการที่กำลังประเมินได้มากที่สุดเพียงใด</li> <li>- กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนไว้เหมาะสมเพียงใด</li> </ul> <p><b>ด้านความพยายามของรัฐ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงประเด็นและครบถ้วน เมื่อมีการร้องขอมากน้อยเพียงใด</li> <li>- ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา อบจ. หรือเทศบาล หรือ อบต. ในพื้นที่ของท่านได้พัฒนาคู่มือและให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของตนในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด</li> </ul> <p><b>ด้านประสิทธิภาพ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชนได้รับข้อมูลที่รวดเร็วที่ต้องการใช้ประโยชน์มากน้อยเพียงใด</li> <li>- ข้อมูลที่ประชาชนได้รับส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือแผน หรือส่งผล ให้ อบจ. เทศบาล อบต. หรือองค์กรประชาชนเปลี่ยนแปลงแนวความคิด แนวทางการดำเนินงาน ฯลฯ ที่เกี่ยวกับกรณีนี้ประเมินบ้างหรือไม่</li> </ul>
<p>หมวดการมีส่วนร่วมของประชาชน</p>	<p><b>ด้านกฎหมาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีที่ท่านกำลังประเมินนี้สู่สาธารณะก่อนมีการตัดสินใจในนโยบาย หรือแผนหรือโครงการดังกล่าวมากน้อยเพียงใด</li> <li>- กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของนโยบาย หรือแผนหรือโครงการที่กำลังประเมินนี้มากน้อยเพียงใด</li> </ul> <p><b>ด้านความพยายามของรัฐ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานรับผิดชอบจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจหรือไม่ เพียงใด</li> <li>- เอกสารที่ต้องใช้ประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย หรือแผน หรือโครงการที่ท่านกำลังประเมินนี้ หาได้ตามสถานที่สาธารณะ (เช่นศาลากลางจังหวัด ห้องสมุดประชาชน สำนักงานอบจ. เทศบาล อบต. ฯลฯ มากน้อยเพียงใด)</li> </ul> <p><b>ด้านประสิทธิภาพ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานรัฐมีการเก็บรวบรวมบันทึกความเห็นของประชาชน ทั้งที่ได้และไม่ได้นำมาประกอบการตัดสินใจไว้ดีเพียงใด</li> <li>- ประชาชนได้ทราบเร็วเพียงใดว่าความเห็นของประชาชนมีผลต่อการตัดสินใจหรือไม่</li> </ul>

หมวดตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด
หมวดการเข้าถึงความยุติธรรม	<p><b>ด้านกฎหมาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เมื่อมีการร้องเรียน กฎหมายกำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการพิจารณาและตัดสินเรื่องร้องเรียนหรือไม่</li> <li>- กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาตัดสินหรือวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ไว้เหมาะสมเพียงใด</li> </ul> <p><b>ด้านความพยายามของรัฐ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มาตราฐาน กฎระเบียบ หรือนโยบายของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระและเป็นกลาง มีความเข้มงวดเพียงใด</li> </ul> <p><b>ด้านประสิทธิภาพ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ค่าวินิจฉัยหรือคำตัดสินของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์เกี่ยวกับนโยบาย หรือแผนหรือโครงการ ที่ทำนกลาง ประเมินนี้ได้รับการปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด</li> </ul>

ที่มา: สถาบันสิ่งแวดลอมไทยและคณะ. (2550). คู่มือรรมมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน, น. 32-33.

## ตัวอย่างงานประเด็นด้านสภาพธุรกิจ/การค้า (the business/trade environment)

### Understanding Your Local Economy: A Resource Guide for Cities ของ Cities Alliance

Understanding Your Local Economy: A Resource Guide for Cities หรือที่เรียกอย่างสั้นๆ ว่า Resource Guide เป็นคู่มือที่มีจุดประสงค์เพื่อแนะนำหลักการและเครื่องมือพื้นฐานสำหรับการประเมิน วัตถุประสงค์เศรษฐกิจท้องถิ่น (Local Economy) และการรวบรวมผลของการประเมินเศรษฐกิจท้องถิ่นสำหรับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น (Local Economic Development - LED) ซึ่งในคู่มือจะระบุวิธีการ คัดเลือกตัวชี้วัดและเครื่องมือที่ใช้เก็บ/วิเคราะห์ข้อมูล และประเมินเศรษฐกิจท้องถิ่นในภาพรวม โดยมีความประสงค์ให้ประชาชนและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินวัตถุประสงค์เศรษฐกิจท้องถิ่นและการวางแผนการพัฒนา เช่น นายกเทศมนตรี (Mayor) ผู้จัดการเมือง (municipal manager) นักวางกลยุทธ์ (strategy process leader) และผู้ปฏิบัติงานด้านการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น (LED practitioners) รวมทั้งเป็นแนวทางให้กลุ่มเป้าหมายที่สนใจ โดยคู่มือนี้ผู้ใช้ตัวชี้วัดสามารถเลือกสรรและออกแบบตัวชี้วัดบนฐานของความสนใจ บริบท และสมรรถนะของท้องถิ่นเองอีกด้วย<sup>43</sup>

ซึ่งความจำเป็นของการประเมินวัตถุประสงค์เศรษฐกิจท้องถิ่นเนื่องจากการที่เมืองต่างๆ ได้นำเอา แผนพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จของผู้อื่นมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น แต่กลับ ประสบปัญหาเนื่องจากแผนเหล่านี้ขาดความเอาใจใส่ต่อบริบทของท้องถิ่น แม้จะมีแนวทางและบทเรียน ของการวางแผนเศรษฐกิจตามแนวทางที่ดีที่สุด (Best Practices) แต่ก็ไม่ได้เป็นการรับรองว่าการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวจะได้ผลสำเร็จเสมอไปในแต่ละสภาพการณ์ของท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องการเครื่องมือ สำหรับการสร้างองค์ความรู้และการวัดประเมินผลสภาพการของท้องถิ่นเพื่อการวางกลยุทธ์การพัฒนา เมือง (City development Strategies-CDSs) ที่เป็นแผนปฏิบัติการของการสร้างความเติบโตอย่าง เท่าเทียมของเมืองเพื่อสร้างการพัฒนาและส่งเสริมผ่านการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและภาคเอกชน ต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ซึ่ง CDSs จะรวมถึงการเพิ่มการลงทุนเพื่อขยายการจ้างงานและการบริการ กับการลดความยากจน<sup>44</sup> จึงทำให้ CDSs จำเป็นต้องมีการวางกลยุทธ์การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นความสำเร็จของการวางแผนเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ดีต้องอาศัยการสร้างการวัด ประเมินผลเพื่อให้เข้าใจต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของเมืองในปัจจุบัน เพื่อเข้าใจสมรรถนะ จุดแข็ง และ จุดอ่อนเพื่อสร้างโอกาสและความท้าทายภายใต้บริบท พัฒนาศักยภาพด้านพัฒนาที่ชัดเจน และการ วางกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาของกิจกรรมต่างๆ ตามความสำคัญ ซึ่งการวัดประเมินผลเศรษฐกิจท้องถิ่น ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความมั่นใจต่อการวางกลยุทธ์ของเมืองสำหรับการสร้างงาน กระตุ้นเศรษฐกิจ และการพัฒนาสังคม<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Cities Alliance. (2007), *ibrd*, p. xiii.

<sup>44</sup> *ibrd*, p. 2.

<sup>45</sup> *ibrd*, p. 3.

โดยขั้นตอนของการประเมินวัดผลเศรษฐกิจท้องถิ่นจะมีขั้นตอนสำคัญอยู่ 5 ประการคือ

1. **ขั้นตอนการจัดการกระบวนการการวัดประเมินผล (Organizing the effort)** ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในวงกว้างจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น 1). รัฐบาลท้องถิ่น (local government) 2). รัฐบาลในระดับภาคและรัฐบาลในระดับชาติ (Regional and national government) 3). ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของท้องถิ่น (local stakeholders) ที่ประกอบด้วย สมาคมทางธุรกิจและหอการค้า (Business associations and chambers of commerce) กลุ่มธุรกิจที่สำคัญของท้องถิ่นและจากภายนอก (Key business) องค์กรทางสังคม (Social organizations) นักวิชาการและมหาวิทยาลัย (Academic and universities) กักกองทุนการวิจัย (Research foundations) 4). ผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้สนับสนุน (Donors and multilateral donor agencies) ด้านการเงินและเทคนิคในการวัดประเมินผลเศรษฐกิจท้องถิ่น และ 5). กลุ่มที่ปรึกษาจากภายนอก (External consultants)<sup>46</sup>

โดยที่ท้องถิ่นต้องหาทางให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการวัดประเมินผล (assessment) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (strategic planning) และกระบวนการการตัดสินใจ (decision-making processes) ผ่าน 1). การมีส่วนร่วมในการระบุปัญหา (Participatory issues identification) 2). การมีส่วนร่วมผ่านการวางแผนกลยุทธ์ (Participatory strategic analysis) 3). กระบวนการแนะนำการวางแผนกลยุทธ์ (Strategy process guidance) และ 4). การประชุมเพื่อถกเถียงอย่างสม่ำเสมอ (Regular discussion meeting) ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมโดยท้องถิ่นจะเป็นผู้ริเริ่มในกระบวนการการมีส่วนร่วมเพื่อวัดประเมินผลขั้นต้น หรือต้องอาศัยการเกี่ยวพันในระดับแนวหน้ากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน<sup>47</sup>

2. **ขั้นตอนการระบุข้อมูลที่ต้องการ (Identifying data requirement)** เพื่อระบุและกำหนดถึงตัวชี้วัดด้านสังคมเศรษฐกิจ (socioeconomic indicators) ซึ่งการระบุถึงข้อมูลที่ต้องการจะช่วยให้ผลการประเมินที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งในที่นี้ได้กำหนดประเภทตัวชี้วัดประเมินเศรษฐกิจท้องถิ่นไว้สี่ด้านคือ 1). โครงสร้างเศรษฐกิจ (Economic structure) เป็นตัวชี้วัดที่พิจารณาถึงขนาดและภาคส่วนทางเศรษฐกิจต่างๆ ของเมืองและชุมชนที่ห่างไกล 2). กองทุนของท้องถิ่น (Local endowments) ที่พิจารณาถึงโครงสร้างของแต่ละส่วนที่ชี้เฉพาะของพื้นที่ (territorial-specific sectoral structure) ที่ประกอบด้วยทรัพยากรทรัพย์สินในตลาด ทรัพย์สิน การขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ 3). ทุนมนุษย์ (Human capital) ที่จะพิจารณาถึงคุณลักษณะของประชากรในท้องถิ่นและแรงงานเช่น สถานการณ์จ้างงานและระดับการศึกษา เป็นต้น และ 4). สถาบัน (Institutions) ที่พิจารณาถึงปัจจัยทางการแข่งขันที่สัมพันธ์กับคุณภาพและประสิทธิผลของรัฐบาลและสถาบันที่ไม่เป็นทางการ<sup>48</sup>

<sup>46</sup> ibrd, p. 8.

<sup>47</sup> ibrd, p. 9.

<sup>48</sup> ibrd, p. 17.

3. **ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล (Collecting data)** โดยการรวบรวมข้อมูลสัมพันธ์กับระดับของแหล่งข้อมูลเช่น ข้อมูลเชิงสถิติทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นของรัฐบาล ผลการวิจัย และรายงานต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลด้านคุณลักษณะ (characteristic) ความชื่นชอบ (preference) รูปแบบของพฤติกรรม (behavioral patterns) และทัศนคติ (attitude) ต่อสถานประกอบการ (firms) องค์กร (organizations) บัณฑิตบุคคล (individuals) และครัวเรือน (households) โดยอาศัยวิธีการเก็บข้อมูลจาก 1). การสำรวจจากครัวเรือน (Household survey) เพื่อรวบรวมข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน 2). การสำรวจโครงสร้างด้านอุตสาหกรรม (Industrial structure survey) เพื่อรวบรวมข้อมูลของสถานประกอบการในระดับต่างๆ ในแต่ละภาคส่วนเช่น จำนวนการจ้างงานและรายได้รวม 3). การสำรวจเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal economy survey) เพื่อสำรวจโครงสร้างของสถานประกอบการต่างๆ ที่เป็นภาคส่วนไม่เป็นทางการ 4). การสำรวจสภาพการณ์การลงทุน (Investment climate survey) เพื่อสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับการรับรู้ของสถานประกอบการต่อการลงทุนในท้องถิ่นเช่น คุณภาพของแรงงาน โครงสร้างพื้นฐาน และการบริการสาธารณะ 5). การสำรวจแนวโน้มทางธุรกิจ (Business outlook survey) เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการรับรู้สมรรถนะทางธุรกิจและสภาพการณ์ทางธุรกิจในภาพรวมเพื่อทราบถึงสภาพการณ์ปัจจุบัน จุดประสงค์ และการคาดการณ์ในอนาคตอันใกล้ และ 6). การบ่งชี้ถึงการมีส่วนร่วม (Participatory issues identification) เพื่อทราบถึงการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและมุมมองในประเด็นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น<sup>49</sup>
4. **ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล (Analyzing data)** ซึ่งจะนำข้อมูลที่ได้ออกไปตีความเพื่อ 1). ช่วยในการจัดโครงสร้างและเปรียบเทียบข้อมูล (To help organize and compare data) 2). เพื่อประเมินผลพื้นฐานของเศรษฐกิจ (to assess basic sectoral contributions to economy) 3). เพื่อวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจหรือการจ้างงานโดยแต่ละภาคส่วน (to analyze change in economic output or employment by sector) 4). เพื่อวัดผลทางเศรษฐกิจหรือความสนใจและความเฉพาะเจาะจงของแต่ละภาคส่วน (to assess economic or sectoral concentration and specialization) 5). เพื่อทดสอบความเกี่ยวพันของแต่ละภาคส่วน (to examine linkages between sectors) 6). เพื่อตรวจสอบกองทุนของท้องถิ่น (to assess human capital) และ 7). เพื่อตรวจสอบทุนมนุษย์และเพื่อวิเคราะห์สถาบัน (to analyze institutions)<sup>50</sup>
5. **ขั้นตอนการวัดประเมินผลการแข่งขัน (Assessing competitiveness)** โดยวิเคราะห์จาก 1). การวิเคราะห์ SWOT (SWOT analysis) เพื่อประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของเศรษฐกิจท้องถิ่นในหลายพื้นที่ 2). การวิเคราะห์ปัญหา (Problem analysis) เพื่อระบุถึงปัญหาแกนกลางเพื่อระบุถึงกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ 3). การวิเคราะห์การแข่งขัน (Competitive advantage) เพื่อประเมินการแข่งขันของการลงทุนในเมือง

<sup>49</sup> ibrd, p. 31-34.

<sup>50</sup> ibrd, p. 35-38.

บนพื้นฐานของการแข่งขันของแต่ละภาคส่วน และ 4). การวางแผนสถานการณ์ (Scenario planning) เพื่อประเมินศักยภาพเพื่อสร้างแหล่งข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ผลของการแข่งขันสำหรับสถานประกอบการในทางปฏิบัติ<sup>51</sup>

โดยคู่มือฉบับนี้ได้นำเสนอชุดของตัวชี้วัดการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น (LED indicators) เพื่อช่วยทำความเข้าใจเศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองไว้สองแบบคือ

- 1). LED Indicator menu for cities with restricted resource availability ที่เป็นตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานที่ช่วยในการประเมินประสิทธิผลของเศรษฐกิจท้องถิ่นและ
- 2). LED Indicator menu for cities with good resource availability เป็นตัวชี้วัดที่ช่วยให้รายละเอียดที่ซับซ้อนเพื่อให้เห็นภาพของเศรษฐกิจท้องถิ่น

โดยตัวชี้วัดมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยนักวางแผน ผู้ปฏิบัติงาน และนักบริหารทำความเข้าใจสภาพเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยในแต่ละแบบจะมีประเด็นที่ต้องการชี้วัด (Key categories to monitor) ตัวชี้วัดขั้นต้น (Primary indicators) ตัวชี้วัดขั้นรอง (Secondary indicators) และตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการวัด (Potential indicator(s) to measure)<sup>52</sup> กำกับไว้ โดยในที่นี้คณะผู้วิจัยจะยกตัวอย่างมาเฉพาะแบบที่สองตามตารางที่ 4.12

---

<sup>51</sup> ibrd, p. 38-40.

<sup>52</sup> ibrd, p. 20-21.



ตาราง 4.1 2: LED Indicator menu for cities with good resource availability

ประเด็นที่เฝ้าระวัง (Key categories to monitor)	ตัวชี้วัดขั้นต้น (Primary indicators)	ตัวชี้วัดรอง (Secondary indicators)	ตัวชี้วัดศักยภาพในการวัด (Potential indicator(s) to measure)
<b>โครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Economic structure)</b>			
ขนาดของเศรษฐกิจ (Size of economy)	/		Regional or urban gross domestic product (including GRDP and GGP) over time (overall and per capita)
โครงสร้างตามแต่ละภาคส่วนและตามความเชี่ยวชาญ (Sectoral structure and Specialization)	/		Total employment levels Share of GDP by sector (output and employment) <input type="checkbox"/> Versus national structure <input type="checkbox"/> Changes over time Percent of employment from local firms versus FDI Percent of employment from public versus private sector organizations
การส่งออก (Exports)	/		Percent of exporting firms (overall, by sector, by firm size) Percent of output exported Main export destinations
การเชื่อมโยงข้ามกิจการ (Interfirm linkages)	/		Existence of industry clusters
โครงสร้างของสถานประกอบการ (Firm structure)	/		Total number of firms (by sector and over time) Number of firms by firm size (by output and employment), and by sector
ผลผลิต (Productivity)	/	/	Profiles of top local firms (by output and employment): output, employment, sector, exports, ties to other firms inside/outside region Regional or urban economy productivity measures (overall and by sector) <input type="checkbox"/> Total factor productivity <input type="checkbox"/> Capital productivity <input type="checkbox"/> Labour productivity

ประเด็นที่ต้องการวัด (Key categories to monitor)	ตัวชี้วัดขั้นต้น (Primary indicators)	ตัวชี้วัดรอง (Secondary indicators)	ตัวชี้วัดที่ศักยภาพในการวัด (Potential indicator(s) to measure)
การลงทุน (Investment)	/		Total number and size (value, employment) of inward investment <input type="checkbox"/> By firm size and sector <input type="checkbox"/> Share from domestic sources versus foreign direct investment
นวัตกรรม (Innovation)	/		R&D expenditure (overall and by sector) <input type="checkbox"/> Per capita and as percent of GRDP <input type="checkbox"/> By source (public versus private expenditure) Share of firms with R&D activity in the region Patent levels (overall and by sector)
ผู้ประกอบการ (Entrepreneurship)	/		Number of new business start-ups (by size, sector) Net firm creation rates (new start-ups minus closures)
เศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal economy)	/	/	Size of informal economy (overall and by main sector: primary, secondary, tertiary) <input type="checkbox"/> Employment (overall and percent of nonagricultural employment) <input type="checkbox"/> Output (percent of GRDP and percent of nonagricultural GRDP) <input type="checkbox"/> Total number of firms (by size: own account, less than 10 employees, greater than 10 employees) Links to formal sector <input type="checkbox"/> Government laws, policy, and initiatives on informal sector Backward and forward linkages with formal sector firms
<b>กำลังของท้องถิ่น (Local endowments)</b>			
ทรัพยากรทางธรรมชาติ (Natural resources)		/	Primary sector output, employment, and export levels (per capita and as percent of GRDP)
ทำเลที่ตั้งและมูลค่าของตลาด (Location and market access)		/	Total scale and scope of local market and accessible catchment area (defined as within x km of local area) <input type="checkbox"/> Total market size (GRDP, population) <input type="checkbox"/> Population density <input type="checkbox"/> Average income levels (overall, disposable) and income distribution

ประเด็นที่ต้องการชี้วัด (Key categories to monitor)	ตัวชี้วัดขั้นต้น (Primary indicators)	ตัวชี้วัดรอง (Secondary indicators)	ตัวชี้วัดที่ศักยภาพในการวัด (Potential indicator(s) to measure)
โครงสร้างพื้นฐาน-การคมนาคม <b>Infrastructure-transport</b>	/		Scale and scope of transport infrastructure (current and change over time); not all of the following are relevant in all regions <input type="checkbox"/> Roads: total km of road network and motorways, number of passengers/journeys made, average travel times between key locations <input type="checkbox"/> Rails: total km of rail network and main line track, number of passengers/journeys made, average travel times between key locations, size and average age of rolling stock, percent of on-time arrivals <input type="checkbox"/> Ports: number of berths, capacity, number of arrivals/departures, average clearance time, connections, and travel times to key locations <input type="checkbox"/> Airports: Number of slots, flight capacity, number of arrivals/departures, connections to key locations, number of passengers carried, amount of cargo carried Inventory and profile of key transport infrastructure
โครงสร้างพื้นฐาน-ทรัพย์สิน <b>(Infrastructure-property)</b>	/		Quality of transport infrastructure (overall and by mode of transport)  Availability and quality of land and premises (by type: industrial, commercial, retail, R&D, and size) <input type="checkbox"/> Existence of business parks <input type="checkbox"/> Average age of property <input type="checkbox"/> Average quality level ( Grade A+, A, and so forth) <input type="checkbox"/> Capacity and vacancy levels  Cost of land and premises (current and change over time) <input type="checkbox"/> Rental or purchase prices <input type="checkbox"/> Building costs  Quality and cost of housing stock <input type="checkbox"/> Distribution of housing stock by value <input type="checkbox"/> Average prices and affordability (change over time)

ประเด็นที่ต้องการชี้วัด (Key categories to monitor)	ตัวชี้วัดขั้นต้น (Primary indicators)	ตัวชี้วัดรอง (Secondary indicators)	ตัวชี้วัดที่ตีความภาพในการวัด (Potential indicator(s) to measure)
โครงสร้างพื้นฐาน-สาธารณูปโภค (Infrastructure-utilities)		/	Cost of services to business (electricity, water, waste water disposal, solid waste collection) <input type="checkbox"/> Connection cost <input type="checkbox"/> Average usage rates  Cost and quality of services to local population (electricity, water, waste, telecommunications) <input type="checkbox"/> Share of households connected to utilities <input type="checkbox"/> Average monthly cost of utilities (as share of income)
โครงสร้างพื้นฐาน-การเงิน (Infrastructure- financial)		/	Availability of local finance to businesses <input type="checkbox"/> Number of bank branches (per capita) <input type="checkbox"/> Share of credit from formal/informal sources <input type="checkbox"/> Availability of venture capital (number of funds operating in the region and value of funds) <input type="checkbox"/> Availability of microfinance (number of schemes operating in region and value of loan funding)
โครงสร้างพื้นฐาน-การศึกษา (Infrastructure-Educational)	/		Primary and secondary education infrastructure <input type="checkbox"/> Number of schools <input type="checkbox"/> Per capita or per pupil government expenditure <input type="checkbox"/> Average class sizes  Higher education infrastructure <input type="checkbox"/> Further and higher education establishments and research centres by type
โครงสร้างพื้นฐานทางวัฒนธรรม สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ และคุณภาพชีวิต (Cultural infrastructure, amenities, and quality of life)	/		Local cost structure <input type="checkbox"/> Affordability of housing <input type="checkbox"/> Taxes (corporate, personal, property, other) <input type="checkbox"/> Cost of living  Perceptions of quality of life
ภาพลักษณ์ของเมือง (City image)		/	Perceptions of the city/city-region in media and among potential investors and workers

ประเด็นที่ต้องเฝ้าระวัง (Key categories to monitor)	ตัวชี้วัดขั้นต้น (Primary indicators)	ตัวชี้วัดรอง (Secondary indicators)	ตัวชี้วัดศักยภาพในการวัด (Potential indicator(s) to measure)
ทุนมนุษย์ (Human capital)  ประชากร (Demographics)	/		Population levels and distribution (current and change over time) by: <input type="checkbox"/> Age <input type="checkbox"/> Race/ethnicity (if relevant) <input type="checkbox"/> Gender <input type="checkbox"/> Number and distribution of households <input type="checkbox"/> Spatial (subregional density levels, especially urban, peri-urban, rural)  Immigration and emigration levels (current and change over time) by: <input type="checkbox"/> Age <input type="checkbox"/> Race/ethnicity (if relevant) <input type="checkbox"/> Gender <input type="checkbox"/> Educational attainment <input type="checkbox"/> Spatial (subregional density levels, especially urban, peri-urban, rural)
แรงงานและรายได้ (Employment and income)	/		Employment levels (current and change over time) by sector and/or type of occupation (professional, technical, semi-skilled) <input type="checkbox"/> Total levels <input type="checkbox"/> Share of total employment  Labour force participation, percent employment and unemployment (current and change over time) by: <input type="checkbox"/> Age <input type="checkbox"/> Sector and/or type of occupation <input type="checkbox"/> Race/ethnicity <input type="checkbox"/> Gender <input type="checkbox"/> Spatial  Nature/structure of employment (current and change over time) by age, gender, and so forth (as for labour force participation) <input type="checkbox"/> Percent wage earners (employed by others) versus self-employed versus unwaged <input type="checkbox"/> Percent of full-time / part-time / seasonal workers <input type="checkbox"/> Gender, racial, and spatial structure

ประเด็นที่ต้องการชี้วัด (Key categories to monitor)	ตัวชี้วัดขั้นต้น (Primary indicators)	ตัวชี้วัดรอง (Secondary indicators)	ตัวชี้วัดที่ศึกษาภาพในการวัด (Potential indicator(s) to measure)
			Nature/structure of unemployment (current and change over time) by age, gender, and so forth (as for employment) <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Average duration</li> <li><input type="checkbox"/> Percent no longer seeking employment</li> <li><input type="checkbox"/> Percent of long-term unemployed</li> <li><input type="checkbox"/> Gender, racial, and spatial structure</li> </ul> Earnings levels (current and change over time) <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Average weekly or monthly earnings by age, gender, race/ethnicity, educational/skills (by sector)</li> <li><input type="checkbox"/> Average earnings (formal versus informal economy)</li> </ul>
การศึกษาและทักษะ (Education and skills)	/		Educational attainment levels (current and change over time) <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Attainment level—number and percent of current workforce and population (primary, secondary, matriculation, technical diploma, university)</li> <li><input type="checkbox"/> Mix of university graduates by specialisation (technical/engineering versus business, liberal arts, or other)</li> <li><input type="checkbox"/> Current enrolment levels</li> </ul>
<b>สถาบัน (Institutions)</b>			
นิติรัฐ (Rule of law)		/	Perception of confidence in legal system
ความโปร่งใส/การยอมรับผิด (Transparency/ accountability)		/	Stakeholder perceptions of <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Consistency of officials' interpretation of regulations</li> <li><input type="checkbox"/> Economic and regulatory policy uncertainty</li> </ul> Perception of corruption levels in government and business
			Perception of existence of anti-competitive behavior

ประเด็นที่ต้องเฝ้าระวัง (Key categories to monitor)	ตัวชี้วัดขั้นต้น (Primary indicators)	ตัวชี้วัดรอง (Secondary indicators)	ตัวชี้วัดที่สัมพันธ์กับการวัด (Potential indicator(s) to measure)
สภาพแวดล้อมที่เอื้อหนุนธุรกิจท้องถิ่น (Local business enabling environment)	/		Existence of key LED institutions: <input type="checkbox"/> Economic development department/authority <input type="checkbox"/> Investment promotion / industrial development agency <input type="checkbox"/> Other  Overall size of city budget (current and change over time) <input type="checkbox"/> Split by main uses of budget <input type="checkbox"/> Split by main sources of funds (percent from local tax base versus national/regional transfers or donor funds)
ความไว้วางใจ ความร่วมมือ และความเชื่อมั่น (Trust, cooperation, and Confidence)		/	Perceived confidence in key institutions (government, police, courts, and so forth)  Perceived extent of interfirm cooperation
การจัดการเพื่อกระจายทรัพยากร (Distributional arrangements)	/		Income distribution levels by race/ethnicity Percent of public spending on social transfers
ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา (Problem-solving capacity)		/	Incidences of strikes and lock-outs (number of days work lost)

ที่มา: Cities Alliance. (2007). Understanding your local economy: A resource guide for cities, ibrd, p.25-29.

## ตัวอย่างงานประเด็นด้านธรรมาภิบาล (Good Governance)

1). **Urban Governance Index (UGI)** ของโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Settlement Programme-UN-HABITAT)

Urban Governance Index เป็นตัวชี้วัดสมรรถนะการพัฒนาภายใต้การดูแลของ UN-HABITAT ที่ได้มีโครงการรณรงค์ระดับนานาชาติในประเด็นเรื่องการบริหารปกครองเมือง (Urban Governance) และบริหารเมืองตามหลักการของการบริหารจัดการเมืองที่ดี (Principles of good urban governance) โดย UN-HABITAT ได้ออกแบบตัวชี้วัดเพื่อประเมินการบริหารจัดการเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพของความเป็นเมือง (Urban) ซึ่งโครงการนี้อยู่ภายใต้คำแนะนำและความร่วมมือจากหลายฝ่ายประกอบด้วย โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) สำนักงานกิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Department of Economic and Social Affairs – UNDESA) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children’s Fund – UNICEF) และจากการประชุมกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

โดย UGI มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพความเป็นเมือง นำตัวชี้วัดไปประเมินตนเองตามหลักการการบริหารเมืองที่ดีและช่วยในการขยายปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีรัฐบาลของท้องถิ่นและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐบาลซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสีย (อย่างเช่นภาคประชาสังคมและภาคเอกชน) ในการพัฒนาธรรมาภิบาลของท้องถิ่น รวมถึงมีเป้าหมายเพื่อพิสูจน์ให้เห็นถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง ซึ่ง UGI จะสามารถนำไปใช้ในท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขและบริบทในสองด้านคือ

1. ตัวชี้วัด UGI จะสามารถนำไปใช้ประเมินได้ดีในท้องถิ่นที่มีบริบทของความเป็นเมือง (urban context) ที่รัฐบาลท้องถิ่นมีความเต็มใจและมีความสามารถเพียงพอที่จะนำเอาตัวชี้วัดนี้ไปใช้ในการบริหารงาน ทั้งในท้องถิ่นที่มีภาคประชาสังคมที่แข็งแกร่งและกระตือรือร้นซึ่งจะนำตัวชี้วัดไปใช้ในการประเมินเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความสมัครสมานสามัคคีร่วมกัน และความมั่นใจระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและภาคประชาสังคม ในขณะที่ท้องถิ่นซึ่งภาคประชาสังคมมีความอ่อนแอตัวชี้วัดนี้จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและสร้างความเข้มแข็งต่อเสียงเรียกร้องขององค์กรชุมชน (Community Based Organizations)
2. ตัวชี้วัด UGI คาดหวังว่าเมืองจะมีสมรรถนะเชิงเทคนิคที่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามตัวชี้วัด ซึ่ง UGI จะขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะให้ความสนใจและมีเจตนาพร้อมทั้งใช้เวลาและแบ่งปันข้อมูลข่าวสารในการปรับปรุงการบริหารปกครองเมือง

โดยตัวชี้วัดจะอาศัยข้อมูลเชิงสถิติและระเบียบข้อบังคับทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เช่น ข้อมูลด้านประชากร งบประมาณ และข้อมูลในเชิงกระบวนการ (Procedures) แล้วแปรผลในรูปของข้อมูลตัวเลขเชิงเดี่ยว (Single Numbers) เช่น ค่ากลาง สัดส่วน และร้อยละ หรือข้อมูลในรูปของตัวแปรฐานสอง (Binary variable) เช่น ใช่และไม่ใช่ (ที่จะถูกแปลงค่าในรูปของตัวเลข 0 และ 1) โดยมุ่งประเมินการบริหารปกครองเมืองในสี่ด้านคือ ประสิทธิภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม และการยอมรับติดตามตารางที่ 3.13 โดยที่วิธีวิทยาและกรอบการวิเคราะห์ของ UGI จะเน้นต่อกระบวนการการตัดสินใจ กลไก



และสถาบันผ่านกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องด้วยผลประโยชน์ การบริหารสิทธิตามกฎหมาย การพบปะด้วยพันธกรณี และการประนีประนอมจากความแตกต่าง รวมถึงมุ่งสนใจต่อคุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น ทำให้ UGI ต้องอาศัยวิธีการการมีส่วนร่วม (participatory method) เพื่อการระบุปัญหา การรวบรวม และการวิเคราะห์ต่อตัวชี้วัดในท้องถิ่นผ่านกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งการรวบรวมข้อมูลผ่านการมีส่วนร่วมไม่เพียงช่วยเพิ่มสมรรถนะการเข้าถึงข้อมูลและสารสนเทศ แต่ยังช่วยสร้างความแน่ใจต่อการเป็นเจ้าของร่วมและวางรากฐานเพื่อริเริ่มการมีส่วนร่วมต่อการปฏิรูปการบริหารปกครองของท้องถิ่นอีกด้วย<sup>53</sup>

อย่างไรก็ดี UGI มีจุดอ่อนที่เกณฑ์การชี้วัดกำหนดค่าในรูปของตัวเลข 0 และ 1 ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ขาดความยืดหยุ่นและทำให้ยากต่อการพัฒนาตัวชี้วัดที่ซับซ้อน และไม่ใช้ตัวชี้วัดที่เจาะลึกถึงผลลัพธ์จากกลไกกระบวนการมีส่วนร่วม และการสร้างความเป็นธรรมของบริหารปกครองเมืองที่เกิดขึ้นมากนัก

**ตาราง 4.13: ตัวชี้วัดการบริหารปกครองเมือง (Urban Governance Index)**

ประสิทธิผล (Effectiveness)	การมีส่วนร่วม (Participation)
1. รายรับของรัฐบาลท้องถิ่นต่อหัวประชากร (Local government revenue per capita) 2. สัดส่วนที่เกิดขึ้นจริงของงบประมาณจ่ายลงทุน (Ratio of actual recurrent and capital budget) 3. การถ่ายโอนรายรับสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government revenue transfers) 4. สัดส่วนของภาษีที่ท้องถิ่นสามารถเก็บได้จริง (Ratio of mandates to actual tax collection) 5. การคาดการณ์การถ่ายโอนงบประมาณสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Predictability of transfers in local government budget) 6. การตีพิมพ์เผยแพร่สมรรถนะพื้นฐาน (Published performance standards) 7. การสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ (Customer satisfaction survey) 8. การมีอยู่ของวิสัยทัศน์ (Existence of a Vision statement)	14. การเลือกตั้งรัฐสภา (Elected council) 15. การคัดเลือกเทศมนตรี (Selection of Mayor) 16. จำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิออกเสียง (Voter turnout) 17. การประชุมความคิดเห็นสาธารณะ (Public forum) 18. จำนวนสมาคมของพลเมืองต่อประชากร 10,000 คน (Civic Associations per 10,000 population)
	การยอมรับผิด (Accountability)
	19. การจัดทำเอกสารทางการเกี่ยวกับสัญญา การประกวดราคา งบประมาณ และการบัญชี (Formal publication of contracts, tenders, budget and accounts) 20. การควบคุมโดยรัฐบาล (Control by higher levels government) 21. จรรยาบรรณ (Codes of conduct) 22. ความสะดวกในการรับเรื่องร้องเรียนจากพลเมือง (Facility for citizen complaints) 23. คณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Anti-corruption commission) 24. การเปิดเผยรายได้และทรัพย์สิน (Disclosure of income and assets) 25. การตรวจสอบที่เป็นอิสระอย่างสม่ำเสมอ (Regular independent audit)
ความเสมอภาค (Equity)	
9. ธรรมนูญของประชาชน: สิทธิในการเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐาน (Citizens' charter: right of access to basic services) 10. ร้อยละของจำนวนสตรีที่เป็นสมาชิกสภา (Percentage of women councilors) 11. สัดส่วนของผู้หญิงในตำแหน่งสำคัญ (Proportion of women in key positions) 12. นโยบายกำหนดราคาน้ำดื่มสำหรับคนจน (Pro-poor pricing policy for water) 13. แรงจูงใจต่อการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นทางการ (Incentive for informal business)	

ที่มา: Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 5

<sup>53</sup> Ibid., p. 56.

## 2). Analysis Local Governance Barometer (LGB) ของ Impact Alliance

Analysis Local Governance Barometer เป็นตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นโดย Impact Alliance ซึ่งเป็นการรวมตัวของเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศสามแห่งคือ มูลนิธิ PACT สถาบันเพื่อประชาธิปไตยแห่งแอฟริกาใต้ (The Institute for Democracy in Southern Africa – IDASA) และองค์การเพื่อการพัฒนาแห่งเนเธอร์แลนด์ (Netherlands Development Organization – SNV) โดย LGB ริเริ่มครั้งแรกในเมืองพริทอเรีย (Pretoria) ประเทศแอฟริกาใต้เมื่อ ค.ศ. 2005 เพื่อช่วยประเมินสถานการณ์บริหารปกครองของท้องถิ่นและช่วยในการวินิจฉัยความสามารถสำหรับการปรับปรุงการบริหารปกครองของท้องถิ่น เนื่องจากมูลนิธิทั้งสามซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนาสมรรถนะด้านธรรมาภิบาลและการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นต้องการพัฒนาเครื่องมือเพื่อช่วยในการประเมินสถานการณ์ข้างต้น ต่อมาใน ค.ศ. 2006 LGB ได้ถูกพัฒนาและนำไปทดลองใช้ใน 15 พื้นที่ใน 6 ประเทศ คือ บอซวานา แอฟริกาใต้ แคนาดา เอกวาดอร์ กานา มาดากัสกา และแทนซาเนีย และได้ถูกปรับปรุงอีกครั้งใน ค.ศ. 2007 ที่นำตัวชี้วัดไปใช้ในประเทศเอธิโอเปีย โมซัมบิก มาลาวี เลโซโท และประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>54</sup> โดยในปัจจุบัน LGB ได้ถูกนำไปใช้ในหลายสิบประเทศ

โดย LGB มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปวิเคราะห์และทำความเข้าใจสถานการณ์ของการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) เพื่อพัฒนาสมรรถนะของตัวแสดงของท้องถิ่นในการยกระดับ/สร้างธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน (sustain good governance) และปรับปรุงการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น (Service Delivery) ซึ่ง LGB ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินและการเสริมสร้างสมรรถนะสำหรับการมีส่วนร่วมเพื่อสานเสวนาอย่างเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดย LGB มีเป้าหมายอยู่สองด้านคือ

1. เพื่อแสวงหาการวัดในเชิงปริมาณสำหรับตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการของตัวแสดงของการบริหารปกครอง และเพื่อประเมินผลกระทบของการแทรกแซง
2. เพื่อรับรองการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลักในช่วงระหว่างกำหนดรูปแบบการบริหารปกครอง ไปพร้อมกับการรวบรวม การประมวลผล และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รวบรวมไว้ตามตัวชี้วัด

ซึ่ง LGB อาศัยข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ/ในเชิงอัตวิสัยและวัตถุวิสัยและในเชิงปฐมภูมิหรือทุติยภูมิจากแหล่งที่มาต่าง ๆ เช่น การรายงาน การสัมภาษณ์ การสำรวจร่วมกับผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขา ผู้ที่เป็นแหล่งข้อมูลในประเด็นด้านการบริหารปกครองของท้องถิ่นและภูมิภาค การประชุมกลุ่ม และการสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มประชากร ซึ่งเกณฑ์การชี้วัดจะมุ่งชี้วัดสมรรถนะของกลไกที่เป็นทางการโดยอิงตามเกณฑ์มาตรฐานระดับชาติและมุ่งชี้วัดการรับรู้ที่หลากหลายต่อแนวคิด “ธรรมาภิบาล” ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งการเก็บข้อมูลภายในท้องถิ่นอาศัยผู้รับเหมาช่วง (Outsource) เป็นหลัก โดยที่ LGB ได้กำหนดตัวแบบที่เรียกว่า “Universal Local Governance Model” ไว้เป็นแกนหลักของการวัดผลซึ่งประกอบด้วย 22 กลุ่มตัวชี้วัดย่อย ที่อยู่ภายใต้กลุ่มตัวชี้วัดหลัก 5 ประเภทคือ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ความโปร่งใสและนิติรัฐ (Transparency and Rule of law) ความยอมรับผิด

<sup>54</sup> Ibid., p. 62.

(Accountability) การมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participation and Civic Engagement) และความเสมอภาค (Equity) ตามตารางที่ 3.14 โดยจะนำข้อมูลที่ได้จากแต่ละกลุ่มตัวชี้วัดย่อยไปแปรผล ให้คะแนนและจัดลำดับตามมาตรวัดที่ออกเป็น 9 ระดับ คือ ดีเยี่ยม (Perfect) ดีมาก (Very Good) ดี (Good) ค่อนข้างดี (Fairly Good) ปานกลาง (Neutral) ค่อนข้างแย่ (Fairly Poor) แย่ (Poor) แย่มาก (Very Poor) และควรปรับปรุง (Non-existent) ตามตารางที่ 3.15<sup>55</sup> อย่างไรก็ตามแม้จะกำหนดตัวแบบหลักของตัวชี้วัด แต่เพื่อให้ตัวชี้วัดมีความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น จึงต้องแปลงตัวแบบหลักมาเป็นตัวแบบเฉพาะ/ท้องถิ่น (specific/local model) เพื่อให้ตัวชี้วัดสะท้อนต่อบริบทและความต้องการเฉพาะของท้องถิ่น ซึ่งการแปลงมาเป็นตัวแบบเฉพาะต้องอาศัยการดำเนินการโดยผู้มีประสบการณ์ของท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในท้องถิ่นเป็นสำคัญ<sup>56</sup>

ที่ว่าเนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยตัวแทน (agent) เพื่อเก็บข้อมูล ดังนั้นเพื่อให้ตัวแทนเหล่านี้มีความคุ้นชินต่อวิธีวิทยาของเครื่องมือ จึงต้องให้ตัวแทนต้องมีความเข้าใจต่อเครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลและสภาพการณ์ของการบริหารปกครองตามบริบทของท้องถิ่น

<sup>55</sup> Ibid., p. 63.

<sup>56</sup> Ibid., p. 61.

ตาราง 4.14: ตัวชี้วัด Local Governance Barometer (LGB)

กลุ่มตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด
ประสิทธิผล (Effectiveness)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การมีอยู่ของวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและแผนกลยุทธ์/ปฏิบัติการ (Existence of a clear vision and strategic/operational plans)</li> <li>2. ภาวะผู้นำ (Leadership)</li> <li>3. การจัดการการเงินที่ดี (Good management of financial resource)</li> <li>4. กระบวนการตัดสินใจที่ตัดสินใจที่สำคัญที่ยินยอมข้อมูลที่เชื่อถือได้ (Relevant decision-making process based on reliable information)</li> <li>5. ความพึงพอใจของประชากรต่อการเข้าถึงและคุณภาพของการจัดทําบริการสาธารณะ (Satisfaction of the population vis-a-vis the access and the quality of service delivery)</li> </ol>
ความโปร่งใสและนิติรัฐ (Transparency and Rule of law)	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. การมีอยู่และการดำเนินการตามขอบข่ายของด้านกฎหมาย (The existence and application of an institutional legal framework)</li> <li>7. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของพลเมือง (Citizen access to justice)</li> <li>8. การใช้ประโยชน์และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (The availability and access to information)</li> <li>9. สถานการณ์การทุจริต (Corruption incidence)</li> </ol>
ความยอมรับผิด (Accountability)	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. ความโปร่งใส: การเข้าถึงและความพร้อมของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะ การวางแผนและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และผลสัมฤทธิ์ (Transparency: accessibility and availability of information related to service delivery, planning and utilization of resources, achieved results)</li> <li>11. การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balances)</li> <li>12. การขอความช่วยเหลือ (Recourse [existence of objective audits])</li> <li>13. การตอบสนองของรัฐบาล (Government's responsiveness)</li> <li>14. ความซื่อสัตย์ (Integrity)</li> </ol>
การมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participation and Civic Engagement)	<ol style="list-style-type: none"> <li>15. ขอบข่ายงานเชิงสถาบัน (Institutional framework)</li> <li>16. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen engagement)</li> <li>17. ความผูกพันของประชาชน (Civic engagement)</li> </ol>
ความเสมอภาค (Equity)	<ol style="list-style-type: none"> <li>18. การมีอยู่ของกฎบัตรหรือขอบข่ายทางกฎหมายที่ตระหนักถึงสิทธิของพลเมืองอย่างครอบคลุม (The existence of a charter or a legal framework recognizing the rights of whole citizens)</li> <li>19. ความเสมอภาคทางโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน (Equal opportunity to basic services)</li> <li>20. ความเสมอภาคทางโอกาสในด้านอำนาจ (Equal opportunity to power)</li> <li>21. ความเสมอภาคทางโอกาสในด้านทรัพยากร (Equal opportunity to resources)</li> <li>22. ความเสมอภาคทางโอกาสในการเลี้ยงชีพ (Equal opportunity to livelihoods)</li> </ol>

ที่มา: Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 61.

ตาราง 4.15: มาตรฐานสำหรับการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่นของ  
Local Governance Barometer (LGB)

คะแนนการประเมินค่า (Value)	สมรรถนะการบริหารปกครอง (Governance Performance)	คะแนนการประเมินค่า (Value)	สมรรถนะการบริหารปกครอง (Governance Performance)
+1	ดีเยี่ยม (Perfect)	-0.25	ค่อนข้างแย่ (Fairly Poor)
+0.75	ดีมาก (Very Good)	-0.5	แย่ (Poor)
+0.5	ดี (Good)	-0.75	แย่มาก (Very Poor)
+0.25	ค่อนข้างดี (Fairly Good)	-1	ควรปรับปรุง (Non-existent)
0	ปานกลาง (Neutral)		

ที่มา: Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 63.

### 3). Methodological Guidelines for Local Governance Analysis โดยโครงการบริหารปกครองท้องถิ่นในภูมิภาคลาตินอเมริกา (Regional Project on Local Governance for Latin America) ของ UNDP

Methodological Guidelines for Local Governance Analysis เป็นตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นเพื่อประเมินผลของการบริหารปกครองท้องถิ่นในภูมิภาคลาตินอเมริกา ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจจากศูนย์กลางมาสู่รัฐบาลท้องถิ่นทั้งการยกระดับและเพิ่มอำนาจการจัดการด้านงบประมาณแก่การบริหารงานของท้องถิ่นและภูมิภาค เพื่อขีดความสามารถการตอบสนองและการจัดหาบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานและให้มีการจัดการเลือกตั้งภายในท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลท้องถิ่นยังไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริงและมักเกิดปัญหานานัปการเช่น การขาดดุลทางการคลังของหน่วยงานท้องถิ่น การพยายามรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง ฯลฯ ทำให้การบริหารปกครองท้องถิ่นในลาตินอเมริกาจำเป็นต้องเร่งเสริมสร้างอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น และพยายามกำหนดบทบาทและอัตลักษณ์ของพวกเขาใหม่ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจ ดังนั้นพวกเขาต้องอาศัยกรอบความคิดสำหรับการประเมินผลการกระจายอำนาจและการบริหารปกครองท้องถิ่น ซึ่ง UNDP ได้กำหนดกรอบทิศทางเพื่อนำมาเป็นแนวทางการดำเนินการกระบวนการการกระจายอำนาจและเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยในการวินิจฉัยระบุความผิดปกติในการบริหารปกครองของท้องถิ่น

ตัวชี้วัดมีวัตถุประสงค์สำหรับการกำหนดวาระการบริหารปกครองท้องถิ่นในภูมิภาคลาตินอเมริกา เพื่อช่วยในการออกแบบแผนการยกระดับการบริหารปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดทำเครื่องมือในการติดตาม/ส่งเสริมกระบวนการธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น สำหรับการวินิจฉัยสภาพการณ์ของการบริหารปกครองท้องถิ่นและเพื่อช่วยในการกำหนดแผนการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างและรักษาคุณภาพของการบริหารปกครองท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดจะทำโดยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของท้องถิ่นที่สนใจจะนำตัวชี้วัดไปดำเนินการประเมินตนเอง รวมทั้งให้หน่วยงานของ UNDP ที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคลาตินอเมริกาไว้ใช้เพื่อเสริมสร้างการบริหารปกครองผ่านการดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่นของ UNDP ด้วย

โดยตัวชี้วัดจะอาศัยข้อมูลทั้งในเชิงอัตวิสัยและวัตถุวิสัยเช่น การสำรวจจากประชาชน ข้อมูลทางสถิติในระดับเมืองและระดับชาติ กฎระเบียบข้อบังคับ และข้อมูลด้านการบริหารงานที่สามารถหาได้ โดยตัวชี้วัดของ Methodological Guidelines for Local Governance Analysis ได้แบ่งออกเป็น 6 กรอบการตัวชี้วัดคือ 1). วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) 2). ความชอบธรรมและภาวะผู้นำ (Legitimacy and Leadership) 3). ความเคลื่อนไหวและความสัมพันธ์ที่เป็นเชิงบวกของตัวแสดง (Active and Positive Relationship Between Actors) 4). สมรรถภาพของสถาบัน (Institutional Capacity) 5). การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation) และ 6). ผลลัพธ์ของการพัฒนามนุษย์ (Results in Human Development) ตามตารางที่ 3.16 ซึ่งในแต่ละตัวชี้วัดได้แบ่งเกณฑ์การประเมินเป็นสองประเภท คือ ร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์ (1 = 0-20%, 2 = 21-40%, 3 = 41-60%, 4 = 61-80%, 5 = 81-100%) หรือคำสั่งเงื่อนไข (1 = ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง [totally disagree] จนถึง 5 = เห็นด้วยอย่างยิ่ง [totally agree])<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Ibid., p. 78.

ตาราง 4.16: กรอบการชี้วัดและตัวชี้วัดการบริหารปกครองท้องถิ่นของ Methodological Guidelines for Local Governance Analysis

กรอบการชี้วัด	ตัวชี้วัด
<p>1. วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)</p>	<p><b>Target 1.1</b> การมีอยู่ของแผนกลยุทธ์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นที่บรรจุการกำหนดความเห็นพ้องต้องกันของวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (The existence of a strategic plan for local development which will contain the consensual formulation of a strategic vision)</p> <p>1.1.1 การมีอยู่ของแผนกลยุทธ์กลางและแผนกลยุทธ์ในระดับรอง (Existence of a general plan or sector plans)</p> <p>1.1.2 การประสานงานกันของแผนในระดับชาติหรือในระดับย่อยลงมา (Coordination of the Plan with national or sector plans)</p> <p>1.1.3 ระดับของการบรรลุจุดหมายในการจัดทำแผน (Level of consensus achieved in the formulation of the plan)</p> <p>1.1.4 ความคงเส้นคงวาระหว่างนโยบายสาธารณะและแผนกลยุทธ์ (Consistency between public policy and the strategic plan)</p> <p>1.1.5 ความพ้องกันของสถานการณ์ที่รับการคาดการณ์ไว้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง (Coincidence of expected scenarios and actual scenarios)</p> <p>1.1.6 การมีประสบการณ์อย่างยาวนานต่อความมุ่งมั่นของรัฐ-เอกชนในภูมิภาค/พื้นที่ (There are experience of long-term private-public commitment in this region/place)</p> <p><b>Target 1.2</b> ความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ (Continuity of Public Policy)</p> <p>1.2.1 Duration of periods of office of local administrations and possibility of rewarding good administration</p> <p>1.2.2 ระดับการสนับสนุนของสาธารณะต่อนโยบาย (Degree of public support for policies)</p> <p>1.2.3 โอกาส (Opportunity)</p>
<p>2. ความชอบธรรมและภาวะผู้นำ (Legitimacy and Leadership)</p>	<p><b>Target 2.1</b> การวิจิฉัยในการวางแผนเกี่ยวกับอำนาจของปัจเจกบุคคลและองค์กร (Identification of individuals and organizations with drawing power)</p> <p>2.1.1 ระดับของความไว้วางใจต่อสถาบัน (Degree of confidence in institutions (opinion polls)</p> <p>2.1.2ทัศนคติของปัจเจกบุคคลต่ออนาคต (The individuals attitude to the future)</p> <p><b>Target 2.2</b> การสนับสนุนของสาธารณะต่อกระบวนการทำงาน (Public support for processes undertaken)</p> <p>2.2.1 ระดับของการระบวมการองค์ความรู้สาธารณะ (Level of public knowledge of the process)</p> <p>2.2.2 ความคาดหวังของประชาชนที่มีผลต่อกระบวนการ (Public expectation of the results of the process)</p> <p>2.2.3 การสนับสนุนของสาธารณะ (Public support)</p>

กรอบการชี้วัด	ตัวชี้วัด
<p>3. ความเคลื่อนไหวและความสัมพันธ์ที่เป็นเชิงบวกของตัวแสดง (Active and Positive Relationship Between Actors)</p>	<p><b>Target 3.1</b> สิทธิในการจัดการอย่างเต็มรูปแบบในการกำหนดวิถีชีวิตของพลเมือง (Full exercise of the right to self-determination)</p> <p>3.1.1 การดำรงอยู่ของการเคารพต่อกฎเกณฑ์ในการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น (Existence of and respect for the rule of power-distribution between sub-national administration)</p> <p>3.1.2 ความสัมพันธ์ที่ราบรื่นระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลในระดับชาติและภูมิภาค (Harmonious relations between local government and national and regional government)</p> <p>3.1.3 สมรรถนะของศาลที่จะมีผลอย่างสำคัญต่อการเมืองท้องถิ่น (Capacity of the courts to influence local politics)</p> <p>3.1.4 ระดับของการถ่ายโอนภารกิจและเงินทุนสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Degree of transfer of competency and funds to sub-national government)</p> <p><b>Target 3.2</b> ความราบรื่นในความสัมพันธ์ทางอำนาจในเชิงราบ (Harmony in horizontal power relations)</p> <p>3.2.1 ระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคในท้องถิ่น (Electoral system and party system, locally)</p> <p><b>Target 3.3</b></p> <p>3.3.1 การมีอยู่ขององค์กรเอกชนที่มีส่วนร่วมในความสำเร็จของวัตถุประสงค์สาธารณะ (Existence of private organizations that participate in the achievement of public objectives)</p> <p>3.3.2 ความสัมพันธ์ของการสนับสนุนจากสาธารณะระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในภาคการเลือกตั้ง (Correlation of public support between actors in tension)</p>
<p>4. สมรรถภาพของสถาบัน (Institutional Capacity)</p>	<p><b>Target 4.1</b> ความโปร่งใสในการบริหารภาครัฐ (Transparency in public administration)</p> <p>4.1.1 กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของการแข่งขันในกระบวนการของการบริหาร (Clear rules of the game in administration processes)</p> <p>4.1.2 การมีอยู่ของกลไกการควบคุมโดยสังคมและความรู้ทางสาธารณะในด้านการบริหารงานรัฐ (Existence of mechanisms of control by society and public knowledge public administration)</p> <p>4.1.3 การทุจริต: นโยบาย ตัวชี้วัดและการรับรู้ (Corruption: policies, indicators and Perceptions)</p> <p><b>Target 4.2</b> A technically qualified team</p> <p>4.2.1 ระดับของการทำให้เป็นมืออาชีพหรือพนักงานและเกณฑ์การคัดสรร (Degree of professionalization or personnel and selection criteria)</p> <p>4.2.2 การลงหลักติดตั้งสมรรถนะในเชิงเทคนิค (Installed technical capacity)</p> <p><b>Target 4.3</b> กระบวนการความยั่งยืนทางการคลัง (Financial sustainability of processes)</p> <p>4.3.1 ตัวชี้วัดทางการคลัง (Financial Indicators)</p> <p><b>Target 4.4</b> ประสิทธิภาพของกฎหมาย (Effectiveness of the law)</p> <p>4.4.1 กลไกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Mechanisms of access to justice)</p> <p>4.4.2 ดัชนีของอาชญากรรม (Crime Indices)</p>



กรอบการชี้วัด	ตัวชี้วัด
	<p><b>Target 4.5</b> คุณภาพในการจัดให้บริการสาธารณะ (Quality in the delivery of services)</p> <p>4.5.1 กลไกของการดูแลเอาใจใส่ต่อประชาชน (Mechanism for attention to citizens)</p> <p>4.5.2 คุณภาพของการบริการ (Quality of Service)</p>
<p><b>5. การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation)</b></p>	<p><b>Target 5.1</b> ความสำคัญของการมีส่วนร่วมผ่านทางเลือกตั้ง (Significant electoral participation)</p> <p>5.1.1 ทัศนคติเชิงบวกเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง (Positive attitude toward election processes)</p> <p><b>Target 5.2</b> การเผยแพร่การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Promotion of civic participation)</p> <p>5.2.1 กลไกและสถานการณ์การมีส่วนร่วม (Participation mechanisms and scenarios)</p> <p>5.2.2 การดำเนินการของแผน โครงการ ฯลฯ ที่มีการมีส่วนร่วมของพลเมือง (The implementation of programs, projects, etc with civic participation)</p> <p>5.2.3 องค์กรที่อุทิศตัวเพื่อเผยแพร่การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Organizations devote to the promotion of civic participation)</p> <p>5.2.4 การก่อรูปของโครงการ (Formation programs)</p> <p>5.2.5 ทัศนคติเชิงบวกต่อความสัมพันธ์ของพลเมือง-รัฐบาล (Positive attitude towards the citizen-government relationship)</p>
<p><b>6. ผลลัพธ์ของการพัฒนามนุษย์ (Results in Human Development)</b></p>	<p><b>Target 6.1</b> การตั้งมั่นของเป้าหมายในการพัฒนามนุษย์ (Establishment of aims in human development)</p> <p>6.1.1 สถานการณ์ของท้องถิ่นในการพัฒนามนุษย์ (Local situation of human development)</p> <p>6.1.2 Effects on human development foreseen in the conception, design and implementation of local actions</p> <p>6.1.3 อิทธิพลที่ส่งผลต่อการดำเนินงานในการพัฒนามนุษย์ของท้องถิ่น (Effective impact of the actions applied on local human development)</p>

ที่มา: Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 79.

จะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดของการประเมินผลการบริหารปกครองท้องถิ่นให้น้ำหนักต่อการพิจารณาตามประเด็นปัญหาที่หลากหลายตามความสนใจของผู้ศึกษา ทำให้การพิจารณาถึงสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นยังขาดความชัดเจน ความครอบคลุม และการเชื่อมโยงข้อมูลและผลการชี้วัดที่จะนำมาประมวลสรุปถึงสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างเพียงพอ อีกทั้งการพิจารณาตามประเด็นปัญหาทำให้ยากที่จะจำแนกประเภทของงานตามประเด็นปัญหาเฉพาะได้อย่างชัดเจน เนื่องจากการประเมินท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารปกครอง (governance) มีขอบเขตการศึกษาที่มากกว่าการศึกษาต่อสถาบันกับอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการที่ใช้กับการพิจารณาการปกครองของรัฐ (government) ที่มีขอบเขต พื้นที่ และอำนาจที่ชัดเจน แต่การบริหารปกครองจะให้ความสนใจต่อสถาบันหรือปัจจัยที่ไม่เป็นทางการและประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนที่ทำให้ต้องขยายการพิจารณาที่ไม่ยึดติดกับขอบเขต พื้นที่ และอำนาจของการปกครองที่อิงกับรัฐและสถาบันของรัฐแบบเดิม จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า 1). “อะไร” ประเด็นปัญหาที่ควรนำมาศึกษา 2). ประเด็น “อะไร” ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น 3). “ท้องถิ่น” มีบทบาทอยู่ในระดับใดคือสิ่งที่ควรนำมาศึกษาการบริหารปกครองท้องถิ่น และ 4). “ใคร” มีส่วนเกี่ยวข้องบ้าง

โดยในซึ่งงานประเด็นปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง (Social and cross-cutting issues) อย่างรายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 ที่พิจารณาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นปัญหาภายในท้องถิ่นทั้งในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องภายในท้องถิ่น **คู่มือธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน** ที่พิจารณาถึงประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลซึ่งพิจารณาทั้งบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ ส่วนงานประเด็นด้านสภาพธุรกิจ/การค้า (the business/trade environment) อย่าง **Understanding Your Local Economy: A Resource Guide for Cities** ก็จะมุ่งศึกษาในประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และงานประเด็นด้านธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้ง **Urban Governance Index (UGI) Analysis Local Governance Barometer (LGB)** และ **Methodological Guidelines for Local Governance Analysis** จะประเมินท้องถิ่นตามหลักการธรรมาภิบาลที่ไม่ได้ประเมินแต่ธรรมาภิบาลของหน่วยงาน/รัฐบาลท้องถิ่นอย่างเดียว แต่รวมถึงการประเมินผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ขยายขอบเขตไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานของท้องถิ่นอีกด้วย

อย่างไรก็ดีการศึกษาและทำตัวชี้วัดตามประเด็นปัญหาอย่างเจาะลึก ได้ช่วยในการขยายพรมแดนของการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่นให้หลากหลายและชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณามากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างของการประเมินท้องถิ่นที่อิงกับสถาบันและอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการเหมือนงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (decentralization) และงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government and Local government performance)

#### 4.1.3 ตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Indicators)

ตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นงานที่พิจารณาถึงประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในเชิงโครงสร้าง (Structure) องค์กร (body organs) หรือเครือข่าย (network) ของตัวแสดงทั้งที่เป็นทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) หรือภาคส่วนที่เป็นของรัฐ (public sectors) และไม่ใช่ของรัฐ (non-public sectors) รวมถึงพิจารณาปฏิสัมพันธ์ (interaction) ทั้งอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของตัวแสดงต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นซึ่งพิจารณาได้เป็นสองทางคือ

- a. การศึกษาต่อ “ตัวแสดง” (Actors) คือ การพิจารณาในเชิงโครงสร้าง องค์กร หรือเครือข่ายของสถาบันและกลุ่ม/องค์กรที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการหรือภาคส่วนที่เป็นของรัฐและไม่ใช่ของรัฐเช่น ตัวแทนรัฐบาลท้องถิ่น (Local government representative) องค์กรภาคประชาสังคม (Civil society organization- CSO) องค์กรชุมชนฐานราก (Community based organizations- CBO) ผู้นำ/สถาบันทางจารีตประเพณี (Traditional leader/institutions) ภาคธุรกิจท้องถิ่น (local business) และพลเมืองคนธรรมดา (Ordinary citizens)<sup>58</sup> ซึ่งเป็นทั้งตัวแสดง “ท้องถิ่น” (Local “Actor”) และตัวแสดงที่ไม่ใช่ “ท้องถิ่น” (Non-Local “Actors”) ดังที่ได้อธิบายก่อนหน้านี้
- b. การศึกษารูปแบบกระบวนการปฏิสัมพันธ์ (pattern of processional interaction) คือ การพิจารณาถึงวิธีการ/แนวโน้มรูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่นำไปสู่การมีส่วนร่วม (Participation) ที่เกิดขึ้นทั้งในรูปของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) และประชาธิปไตยแบบทางตรงหรือมีส่วนร่วม (direct/participatory democracy) เพื่อให้เห็นถึงกลไก/กระบวนการ/ปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันโดยตัวแสดงเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เป็นทางการ (เช่น กระบวนการออกนโยบายสาธารณะหรือกระบวนการร่างกฎหมาย) และไม่เป็นทางการ (เช่น เครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพล เครือข่ายภาคประชาสังคม)

อย่างไรก็ดีถ้าพิจารณาในมิติของการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance Assessment) ที่มุ่งศึกษาในเชิงประเด็นปัญหา อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นการศึกษาตามประเด็นปัญหาของระบบการเมืองภายในท้องถิ่น (Local Political System) โดยอาศัยแนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก ซึ่งได้แตกย่อยเป็นกรอบการวิเคราะห์ต่อตัวแสดงและกรอบการวิเคราะห์ตามประเด็นปัญหาให้หลากหลายขึ้น อย่างไรก็ดีการอธิบายและชี้วัดต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นซึ่งเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าและความคาดหวังต่อระบบการเมืองและกระบวนการทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดปัญหาต่อการกำหนดนิยามและประเด็นที่ควรพิจารณาว่าอะไรคือนิยามและองค์ประกอบของประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่จะส่งผลต่อการกำหนดคำจำกัดความ ประเด็น ตัวชี้วัด และหลักเกณฑ์ของแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งการพิจารณาว่าอะไรคือสิ่งที่ควรหรือไม่ควรนำมาพิจารณาต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นจะมีเกณฑ์ในสองด้านคือ

<sup>58</sup> Nahem, Joachim. (2009). *A User's Guide to Measuring Local Governance*, p. 11-13.

- 1). การพิจารณาในทางทฤษฎีและกรอบมโนทัศน์ (theories and concepts) ที่เป็นการพิจารณาขั้นพื้นฐานที่สุดของการกำหนดนิยามและองค์ประกอบของประชาธิปไตยท้องถิ่น ผ่านการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกรอบมโนทัศน์ที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เป็นปทัสฐาน (normative) ซึ่งการพิจารณาในลักษณะนี้จะช่วยตัดสินว่าอะไรจะเป็นบรรทัดฐานของประชาธิปไตยท้องถิ่นและอะไรคือประเด็นหรือองค์ประกอบที่ควรพิจารณาประชาธิปไตยท้องถิ่น
- 2). การพิจารณาจากบริบทที่แวดล้อมท้องถิ่น (local's context) กับข้อตกลงทางการเมืองและการบริหาร (Political and administrative agreement) เนื่องจากการพิจารณาทางทฤษฎีและกรอบมโนทัศน์เพื่อวางบรรทัดฐานย่อมไม่เพียงพอต่อการกำหนดตัวชี้วัดที่ต้องคำนึงต่อบริบทที่มาจากภายในท้องถิ่น (เช่น การเมืองท้องถิ่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่น ฯลฯ) และบริบทที่มาจากภายนอก (เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในระดับมหภาค นโยบายของรัฐบาล ฯลฯ) ที่จะเป็นการรอบกำหนดเงื่อนไขของตัวชี้วัด ซึ่งบริบทดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดข้อตกลงทางการเมือง/การบริหาร (Political/Administrative agreement) ที่เป็นผลของการตกลงกันเพื่อสร้างหลักเกณฑ์ กติกา และเส้นแบ่งทางการเมือง/การบริหารต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นในทางปฏิบัติ ที่ส่งผลต่อพัฒนาการ/ลักษณะของประชาธิปไตยท้องถิ่นเช่น การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น การกำหนดหลักเกณฑ์/กติกากาการแข่งขันทางการเมืองของท้องถิ่น เป็นต้น

ซึ่งเราต้องให้น้ำหนักต่อการพิจารณาทั้งทางทฤษฎีและกรอบมโนทัศน์กับบริบทที่แวดล้อมท้องถิ่นกับข้อตกลงทางการเมืองและการบริหารเพราะไม่สามารถพิจารณานิยามและองค์ประกอบจากบริบทแวดล้อมโดยปราศจากหลักการพื้นฐานทางทฤษฎีและกรอบมโนทัศน์ประชาธิปไตยท้องถิ่น เพราะการใส่ใจต่อบริบทอาจก่อให้เกิดมุมมองที่เป็นจุดบอดต่อการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่นจากการละเลยสาระสำคัญของประชาธิปไตย จนทำให้งานศึกษามีแนวโน้มที่มุ่งพรรณนาโดยยอมรับต่อสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ของท้องถิ่นโดยไม่ชี้วัดหรือละเลยถึงหลักการประชาธิปไตยเพราะมองข้ามข้อตกลงทางการเมือง/การบริหารที่ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยอ้างว่าเป็น “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่น แต่ทฤษฎี/กรอบมโนทัศน์เกี่ยวกับเป็น “สิ่งแปลกปลอม” ที่เข้ามาตัดสินบริบทและอัตลักษณ์เฉพาะตัวอย่างเช่น การยอมรับต่อการมีอยู่ของผู้มีอิทธิพลที่ครอบงำการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นสิ่งปกติ เป็นต้น

ในทางกลับกันการพิจารณาในเชิงทฤษฎีและกรอบมโนทัศน์อาจสร้างจุดบอดจาก “การเอาทฤษฎีเป็นหลักเกณฑ์ในการตัดสิน” โดยขาดความเข้าใจต่อบริบทและข้อจำกัดต่อประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่มีพัฒนาการเฉพาะและถูกกำหนดจากเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์จากทฤษฎีที่นำมาใช้ผู้เขียนเห็นว่าควรเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานเพื่อประเมินประชาธิปไตยในเบื้องต้นโดยไม่สร้างข้อจำกัดหรือเป็นเกณฑ์ที่มี “ความคาดหวัง” ต่ท้องถิ่นมากเกินไปหรือน้อยเกินไป โดยไม่คำนึงถึงบริบทของท้องถิ่นและฉันทามติหรือข้อตกลงทางการเมือง/การบริหารที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่เป็นตัวกำหนดลักษณะของประชาธิปไตยตัวอย่างเช่น ถ้าสมมติว่าเรานิยามองค์ประกอบของประชาธิปไตยท้องถิ่นคือ ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองในทุกมิติ โดยกำหนดตัวชี้วัดที่คาดหวังว่าท้องถิ่นควรทำหน้าที่

จัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาในทุกๆระดับ (ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา) โดยขาดการพิจารณาต่อบริบทของท้องถิ่นและข้อตกลงทางการเมือง/การบริหารเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่นที่ยังมุ่งเน้นในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและไม่มีแนวคิดหรือหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมต่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาด้านอุดมศึกษา หรือสมมติว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นตามหลักการความเป็นอิสระโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดทางกฎหมาย เป็นต้น

โดยตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Indicators) ได้แก่งานของ Center for Democracy and Governance (2000)<sup>59</sup> Soos, Gabor (2001)<sup>60</sup> Soos, Gabor Toka, Gabor and Wright, Glen (2002)<sup>61</sup> International IDEA (2003)<sup>62</sup> Scott, Malaika (2004)<sup>63</sup> Grdesic, Ivan (1998)<sup>64</sup> Center for Democracy and Governance (2000)<sup>65</sup> Tornquist, Olle (2010)<sup>66</sup> Girke, Peter (2010)<sup>67</sup> การศึกษาวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของสุชาติ ศรียารัตนย (2549)<sup>68</sup> การสำรวจการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและและความคิดเห็นกับความคาดหวังต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นของ ตามธรรม จินากุลและคณะ (2552)<sup>69</sup> การศึกษาเรื่องวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นไทยของจรัส สุวรรณมาลา (2550)<sup>70</sup> การศึกษาเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง

<sup>59</sup> Center for Democracy and Governance. (2000). **Decentralization and democratic local governance programming handbook**. Washington: Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development.

<sup>60</sup> Soos, Gabor.(2001). **The indicators of local democratic governance project: Concept and hypothesis**. Local Government and Public Service Reform Initiative.

<sup>61</sup> Soos, Gabor Toka, Gabor and Wright, Glen. (2002). **The state of local democracy in central europe**. Local Government and Public Service Reform Initiative.

<sup>62</sup> International IDEA. (2003). **Local democracy assessment guide**. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.idea.int/democracy/upload/Local\\_Dem\\_Assessment\\_Guide.pdf](http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf)

<sup>63</sup> Scott, Malaika, "Deepening local democracy in the Commonwealth," **Prepared for the Commonwealth Local Government Forum**, London, November 2004.

<sup>64</sup> Grdesic, Ivan, "Participation and local democracy in croatia," **Politicka misao**, Vol. XXXV, (1998), No. 5, pp. 10-24

<sup>65</sup> Center for Democracy and Governance (2000). **Decentralization and democratic local governance programming handbook**. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnacp339.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacp339.pdf)

<sup>66</sup> Tornquist, Olle. (2010). **Democracy in Aceh diagnosis and Prognosis**. In Tornquist, Olle Prasetyo, Stanley Adi and Birks, Teresa (Eds.), Aceh: The role of democracy for peace and reconstruction (pp. 73-169). Jogjakarta: PCD Press Indonesia.

<sup>67</sup> Girke, Peter. (2010). **The state of political pluralism and democracy at local government level Uganda: A report from an assessment of seven districts**. Kampala: Konrad-Adenauer-Stiftung.

<sup>68</sup> สุชาติ ศรียารัตนย. (2549). **วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>69</sup> ตามธรรม จินากุลและคณะ. (2552). **กระบวนการเรียนรู้และพัฒนาประชาธิปไตยของชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>70</sup> จรัส สุวรรณมาลา. (2550). **วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย**. ใน สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2553 เล่ม 2 วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง (น.811-843). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

และการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกรอบคิดเรื่องการพร้อมรับผิดชอบ (accountability) และการตอบสนอง (responsiveness) ต่อประชาชนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของ Woothisarn Tahchai, Orathai Kokpol, Phaiboon Phosuwon, Packawat Atcharyapanya (2007)<sup>71</sup> การศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่นของมนัส สุวรรณและคณะ (2546)<sup>72</sup>

## ตัวอย่างงานที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยท้องถิ่น

### 1). The Indicators of Local Democratic Governance Project: Concept and Hypothesis

ของ Gabor Soos แห่ง Tocqueville Research Center (T-RC)

The Indicators of Local Democratic Governance Project เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยจากโครงการ Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) ของสถาบันสังคมใหม่ (Open Society Institute-OSI) ที่ร่วมมือกับสถาบัน Tocqueville Research Center (T-RC) ในการออกแบบตัวชี้วัดชุดนี้เพื่อประเมินการบริหารปกครองประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democratic Governance) ในกลุ่มประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก โดยการออกแบบตัวชี้วัดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ นักวิชาการ และผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ (Decision Maker) นำไปใช้ประเมินหรือเป็นต้นแบบของการออกแบบตัวชี้วัดของการประเมินสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Performance) ในการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น แม้ว่าตัวชี้วัดนี้จะถูกออกแบบเพื่อใช้ในกลุ่มประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ก็จริง แต่สามารถนำไปเป็นต้นแบบของการประเมินประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยสู่การเป็นปกครองประชาธิปไตยในระดับชาติและท้องถิ่นได้เช่นกัน โดยตัวชี้วัดจะอาศัยข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิที่เป็นข้อมูลพื้นฐานกับเอกสารชั้นทุติยภูมิที่มาจากการศึกษาที่มีมาก่อนหน้า รวมไปถึงข้อมูลที่ได้จากการสำรวจตามพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลายหลาย เพื่อให้สามารถประเมินภาพรวมของสถานการณ์การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นได้อย่างแม่นยำ<sup>73</sup>

โดยงานชิ้นนี้ได้เริ่มต้นจากการประเมินสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Performance) ซึ่งมีความคาดหวังและหน้าที่ใน 4 ประการคือ<sup>74</sup>

1. รัฐบาลท้องถิ่นมีความคาดหวังในการตั้งเป้าหมายและก่อร่างนโยบาย ซึ่งในฐานะเป็น ผู้ตัดสินใจ (decision-maker) จะต้องมีพื้นฐานในการประเมินเพื่อหาความสอดคล้องกันระหว่างเงื่อนไขทางนโยบาย (policy requirements) และการกำหนดนโยบาย (actual policy-making)

<sup>71</sup> Woothisarn Tahchai, Orathai Kokpol, Phaiboon Phosuwon, Packawat Atcharyapanya. (2007). **Local democracy in Thailand: Representation in decentralized governance.** Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

<sup>72</sup> มนัส สุวรรณ เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2546). การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น. เอกสารไม่ตีพิมพ์, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<sup>73</sup> Soos, Gabor.(2001). The Indicators of Local Democratic Governance Project: Concept and Hypothesis, p. 7-8.

<sup>74</sup> Ibid., p. 11-19.

2. รัฐบาลท้องถิ่นมีความคาดหวังให้การตัดสินใจของพวกเขาได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในฐานะหน่วยการบริหาร (administrative units) จะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปรียบเทียบเพื่อหาความคงเส้นคงวาระหว่างการตัดสินใจของรัฐบาลหรือจุดมุ่งหมายของนโยบาย (policy objectives) และสิ่งที่สามารถดำเนินการได้หรือก็คือ ผลผลิต (outputs)
3. รัฐบาลท้องถิ่นมีความคาดหวังในการตอบสนองเพื่อชุมชนของพวกเขา ในฐานะองค์กรเพื่อการตอบสนอง (responsive organizations) การกำหนดนโยบายของพวกเขาจะถูกเปรียบเทียบกับความต้องการทางสังคมที่ชัดเจน
4. รัฐบาลท้องถิ่นมีความคาดหวังให้เป็นประชาธิปไตย ในฐานะที่เป็นองค์กรด้านประชาธิปไตย (democratic organizations) กิจกรรมของพวกเขาจะถูกประเมินบนพื้นฐานของสำนึกของค่านิยมพื้นฐานบางประการ

ซึ่งสมรรถนะทั้ง 4 ประการสามารถจัดแบ่งได้อีกสองลักษณะคือ 1). การประเมินสมรรถนะที่พิจารณาเชิงกระบวนการ (process) เพื่อประเมินมุมมองการบริหารและประชาธิปไตย และ 2). การประเมินสมรรถนะที่พิจารณาเชิงผลลัพธ์ (outputs) ในกิจกรรมของรัฐบาลที่ประเมินจากมุมมองของการบริหารรัฐกิจและความต้องการของท้องถิ่นตามตารางที่ 4.17 ซึ่งเราสามารถกำหนดเป็นรูปแบบการประเมินสมรรถนะของท้องถิ่นในสี่ด้านคือ

- สมรรถนะในการกำหนดนโยบาย (Policy-Making Performance) โดยพิจารณาในแง่ของการรายงานผลและการประสานงานในการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย
- สมรรถนะของประชาธิปไตย (Democratic Performance) โดยพิจารณาจากการเปิดกว้างและความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการมีประชาธิปไตยขึ้นในท้องถิ่น
- การดำเนินงานของนโยบาย (Policy Implementation) โดยพิจารณาจากประสิทธิภาพในการดำเนินการของนโยบายเป็นสำคัญ และ
- สมรรถนะในการตอบสนอง (Response Performance) โดยพิจารณาจากความพึงพอใจและความสอดคล้องของเป้าหมายที่ตอบสนองไป

โดยสมรรถนะในแต่ละด้านจะสะท้อนในรูปของระดับการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น ในฐานะการประเมินสมรรถนะ (The Level of Service Provision as a Performance Measurement) ในขั้นสุดท้าย<sup>75</sup> โดยการประเมินสมรรถนะรัฐบาลท้องถิ่นต้องอาศัยตัวแปรที่หลากหลายซึ่งถูกกำหนด/จัดระเบียบขึ้นมาเป็นตัวชี้วัดการประเมินสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่นด้านประชาธิปไตยที่กำหนดรายละเอียดเพื่อวางขอบเขต/เป้าหมายของการประเมินตามตัวชี้วัดให้ชัดเจน<sup>76</sup> ทั้งการกำหนดนิยามตัวแปร (the definition of the variables) การกำหนดผลที่คาดหวังโดยตรงต่อสมรรถนะ (Expected direct effects on performances) การกำหนดผลที่คาดหวังของตัวแปรอิสระ (Expected effects on

<sup>75</sup> Ibid., p. 19-20.

<sup>76</sup> Ibid., p. 21.

intervening variables) อิทธิพลที่ส่งผลต่อตัวแปร (The variable influenced by) และ เอกสารอ้างอิงและแหล่งข้อมูล (Measures and Data source) โดยในงานชิ้นนี้ได้กำหนดประเด็นที่ได้กลายเป็นตัวชี้วัดไว้ 4 ประเด็น ตามตารางที่ 4.18

ตาราง 4.17: ชนิดของสมรรถนะและแนวทางพื้นฐานของการวัดผล

	การกำหนดสมรรถนะ (Performance name)	บทบาท (Role)	พื้นฐานของการวัด (Basis of measurement)	คำจำกัดความ (Definition)
กระบวนการ (Process)	นโยบาย (Policy)	ผู้ตัดสินใจ (decision-maker)	เงื่อนไขทางนโยบาย (policy requirements)	ประสิทธิภาพในการระบุนโยบายของนโยบายโดยการรายงานและการร่วมมือกันเพื่อตัดสินใจ
	ประชาธิปไตย (Democracy)	องค์กรด้านประชาธิปไตย (democratic institutions)	คุณค่าของประชาธิปไตย (democratic values)	ประสิทธิภาพในการปฏิบัติการในหนทางที่เปิดกว้างและโปร่งใสและปฏิบัติต่อประชาชนอย่างยุติธรรมและให้เกียรติ
ผลลัพธ์ (Output)	การตอบสนอง (Responsiveness)	ตัวแทนของความต้องการท้องถิ่น (Representative of local needs)	ความต้องการของประชาชน (popular demands)	ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน
	ประสิทธิผล (Effectiveness)	การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy-implementation)	จุดมุ่งหมายของนโยบาย (policy objectives)	ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติและบรรลุถึงจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ได้ประกาศไว้

ที่มา: Soos, Gabor.(2001). The Indicators of Local Democratic Governance Project: Concept and Hypothesis, p. 12.

แต่เนื่องจากตัวชี้วัดยังมีข้อบกพร่องบางประการ คือ 1). เป็นตัวชี้วัดที่มีลักษณะนามธรรม เช่น ตัวชี้วัดคุณค่าและบรรทัดฐานของประชาธิปไตย (Democratic values and norms) หรือสำนึกของความเป็นเจ้าของชุมชนของพลเมือง (The sense of belonging) ซึ่งนิยามและกรอบมโนทัศน์ของตัวชี้วัดเหล่านี้จะมีผลต่อวิธีการวัดและประเมินผล 2). ตัวชี้วัดบางตัวต้องความร่วมมือจากหลายฝ่ายเพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม จึงทำให้ยากต่อการควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานของการเก็บข้อมูลได้ 3). การเก็บข้อมูลบางส่วนอาศัยการสัมภาษณ์ อาจทำให้ข้อมูลมีอคติหรือบิดเบือนจากความเป็นจริง อย่างไรก็ตามการให้นำหน้าต่อการพิจารณาการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในหลายมิติทำให้กรอบการชี้วัดนี้ได้ครอบคลุม



ตาราง 4.18: ตัวชี้วัดการประเมินสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Performance)

กรอบการชี้วัด	ตัวแปร	ตัวชี้วัด
ประเด็นการชี้วัด: 1. คุณลักษณะของรัฐบาลท้องถิ่นและระบบของรัฐบาลท้องถิ่น (Characteristics of Local Governments and the Local Government System)		
1.1 คุณลักษณะของระบบรัฐบาลท้องถิ่น (The Characteristics of Local Government System)	- ระดับของการกระจายอำนาจหน้าที่ (Level of devolution)	The number of devolved powers (checklist)
	- ความรับผิดชอบในระดับแนวนอน (Horizontal accountability)	A list should be created with potential accountability types. Each element should be given a weight (score). The more points the local government collects, the higher is its level of horizontal accountability.
	- อัตราส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น (The Voter-leader ratio)	Number of voters / number of representatives (including the mayor)
1.2 งบประมาณ (Budget)	- รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Income)	The total yearly income of the local government per inhabitant
	- การพึ่งพิงทางด้านการคลังของรัฐท้องถิ่น (Financial dependence on the state)	The share of state grants in the income of the local government
1.3 การกระจายอำนาจหน้าที่และอัตรากำลัง (Distribution of Formal Authority and the Administrative Staff)	- การรวมศูนย์อำนาจภายในรัฐบาลท้องถิ่น (Centralization of power within the local government)	The distribution of power among the representative body, committees and boards, mayor, and chief executive
	- กลไกภายในที่รับผิดชอบในระดับแนวนอน (Internal Horizontal accountability mechanisms)	The number of deployed accountability mechanisms (checklist)
	- ขนาดและจำนวนของบุคลากร (Size of the administrative staff)	Staff number

กรอบการชี้วัด	ตัวแปร	ตัวชี้วัด
<p><b>1.4 คุณลักษณะของการเป็นตัวแทน (Characteristics of the Representative Body)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัดส่วนของพรรคการเมืองต่าง ๆ ภายในรัฐบาลท้องถิ่น (party Composition of the Local Government)</li> <li>- การหมุนเวียนสัดส่วนของการเป็นตัวแทน (Rotation in the composition of local representative body)</li> <li>- การกระจายตัวของการเป็นตัวแทน (The fragmentation of the representative body)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The % of representatives belonging to parties that support the central government in the parliament</li> <li>The % of representatives belonging to formal communist parties</li> <li>The % of representatives of extreme-right parties</li> <li>The % of representatives of extreme-left parties</li> <li>The % of representatives of ethnic/religious minority parties</li> <li>The proportion of new members of the elected body (last election year)</li> <li>The membership of factions</li> <li>The voting discipline of factions</li> </ul>
<p><b>ประเด็นการชี้วัด: 2. สถาบันท้องถิ่น (Local Institutions)</b></p>		
<p><b>2.1 พรรคการเมืองท้องถิ่น (Local Political Parties)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สมรรถนะองค์กรของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น (Organizational capacity of local political groups)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The possession of certain facilities by the political organization (office, office machines)</li> <li>The number of paid staff of the political organization</li> <li>The self-reported membership of the political organization</li> <li>The self-reported number of activists who contributed to the campaign during the last local and parliamentary elections</li> </ul>
<p><b>2.2 ประชาสังคม (Civil Society)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในท้องถิ่น (Strength of local civil society)</li> <li>- ขนาดของการกระจายตัวของภาคประชาสังคมในท้องถิ่น (Size distribution of local civil society)</li> <li>- การรวมตัวของภาคประชาสังคมในท้องถิ่น (Inclusiveness of Local civil society)</li> <li>- การเคลื่อนไหวทางการเมืองขององค์กรภาคพลเมืองท้องถิ่น (The political activity of local civil organization)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The number of civil society organizations active in the municipality per 1000 inhabitants</li> <li>The proportion of inhabitants active in civil society organizations</li> <li>The total time spent on activities in local civil organizations per inhabitant</li> <li>The number of local civil organizations that have more than 30% of the total membership in local civil organizations</li> <li>Civiness of the respondents with NGO membership</li> <li>The number of formal policy proposals of local civil organizations</li> <li>Local representatives' reports on the lobbying of civil organizations</li> <li>The political activities of citizens with NGO membership in their organizations</li> </ul>

กรอบการชี้วัด	ตัวแปร	ตัวชี้วัด
<p><b>2.3 สื่อท้องถิ่น (Local Media)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ขนาดของสื่อท้องถิ่น (Size of local media)</li> <li>- ความหลากหลายของสื่อท้องถิ่น (Diversity of local media)</li> </ul>	<p>Audience of pressed media, self-reported by citizens</p> <p>Audience of TV and radio channels, self-reported by citizens</p> <p>The total hours of local programs in electronic media per month</p> <p>The total number of pages covering local issues in printed media</p> <p>The number of locally available information sources that have regular coverage on local issues and are independent of each other</p>
<p><b>ประเด็นการชี้วัด: 3. วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น (Local Political Culture)</b></p> <p><b>3.1 การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองท้องถิ่น (Citizen participation in local politics)</b></p> <p><b>3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของพลเมือง (Citizens' Political Culture)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความซับซ้อนทางการเมืองของพลเมือง (Citizens' political sophistication)</li> <li>- สำนึกความเป็นพลเมือง (Citizens' civiness)</li> <li>- ความชอบธรรมของระบบการเมือง (legitimacy of the political system)</li> <li>- ความเชื่อถือในผู้นำของพลเมือง (Trust in actual leaders)</li> <li>- สำนึกของความเป็นเจ้าของชุมชนของพลเมือง (The sense of belonging)</li> </ul>	<p>Local election turnout</p> <p>Number of participants in electoral campaigns</p> <p>Number of significant non-institutionalized, grass-root actions</p> <p>Formal inquires to councillors by individual citizens</p> <p>Number of participants in political events</p> <p>Attitude questions</p> <p>Attitude questions</p> <p>Attitude questions</p> <p>Attitude questions</p> <p>Attitude questions</p>

กรอบการวิจัย	ตัวแปร	ตัวชี้วัด
<p>3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของตัวแทน (Representatives' political culture)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนึกความเป็นพลเมือง ของตัวแทน (Civicness of representatives)</li> <li>- คุณค่าและบรรทัดฐานของประชาธิปไตย (Democratic values and norms)</li> <li>- ความสอดคล้องไปในทางเดียวกัน (Preference congruence) ระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้งและนโยบายของผู้แทนทางการเมือง</li> <li>- ทุนทางสังคมของตัวแทน (Social Capital of representatives)</li> <li>- ความสามารถของตัวแทนท้องถิ่น (Competence of local representatives)</li> </ul>	<p>Attitude questions</p> <p>Attitude questions</p> <p>The most important problems of the municipality</p> <p>Expenditure preferences concerning some policy areas.</p> <p>The number and frequency of representatives' informal social connections</p> <p>Representatives' formal memberships</p> <p>Questions about the respondent's family background, academic qualifications, special political training and previous political, administrative</p>
<p>ประเด็นการวิจัย: 4. คุณลักษณะเขตพื้นที่ของท้องถิ่น (Characteristic of the municipality)</p>		
<p>4.1 ขนาดของเมือง (Municipality size)</p>		<p>The number of inhabitants living permanently in the municipality</p>
<p>4.2 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic development)</p>		<p>The average yearly income of individuals</p> <p>The total income of local firms per inhabitant</p> <p>Infant mortality per 1000 births</p> <p>The percentage of university graduates</p>
<p>4.3 ความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Social inequalities)</p>		<p>The ratio between the number of people in the highest income category and those in the lowest</p> <p>Questions about perceived inequalities</p>
<p>4.4 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่น (The patron-client relationships in local society)</p>		<p>Attitude questions about the importance of influential people in life success</p>

กรอบการชี้วัด	ตัวแปร	ตัวชี้วัด
<b>4.5 ความหลากหลายและการแบ่งแยก (Heterogeneity and cleavages)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความหลากหลายของประชากรภายในชุมชน (Heterogeneity)</li> <li>- การแบ่งแยกของกลุ่มทางสังคม (Cleavages)</li> </ul>	<p>The fragmentation of the population with respect to ethnicity</p> <p>The fragmentation of the population regarding denominations</p> <p>The fragmentation of the population in its voting for party lists during general elections</p> <p>The fragmentation of the population between people living in housing estates, outer areas, the center, and the green belts</p> <p>The division of the population between people living in geographically or historically separated quarters</p> <p>The division of the population between people working in the public and the private sector</p> <p>Attitude questions</p>
<b>4.6 ประวัติศาสตร์และสถานภาพของฝ่ายบริหาร (History and Administration Status)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ (Historical types)</li> <li>- ความยาวนานของชุมชน (Age of the community)</li> <li>- สถานภาพของฝ่ายบริหาร (Administrative status)</li> </ul>	<p>A typology of municipality history</p> <p>The time since the territory formed an administrative unit; changes in the number of inhabitants in the last 50 years</p> <p>Category of the municipality</p>
<b>4.7 ภูมิศาสตร์ (Geography)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตำแหน่งแห่งที่ทางภูมิศาสตร์ของเมือง (Position in a larger geographical unit)</li> <li>- ความใกล้ชิดของเมืองต่อประชาธิปไตยแบบตะวันตก (Distance from the Western democracies)</li> <li>- การพึ่งพาต่อเขตการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ (Dependence on a larger municipality)</li> </ul>	<p>The position of the municipality in a larger geographical unit</p> <p>The distance of the municipality from the capital of the closest Western democracy</p> <p>The distance of the municipality from the nearest city</p> <p>The number of commuters to the neighboring city</p>

ที่มา Soos, Gabor. (2001). The Indicators of Local Democratic Governance Project: Concept and Hypothesis, p. 21 -54.

**2). The State of Local Democracy in Central Europe** ของ Gabor Soos, Gabor Toka และ Glen Write เป็นบรรณาธิการ

The State of Local Democracy in Central Europe ส่วนหนึ่งในงานวิจัยจากโครงการ Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) ของสถาบันสังคมใหม่ (Open Society Institute-OSI) ที่ร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น ธนาคารโลก (the World Bank) องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development-USAID) และสภายุโรป (Council of Europe) ในการจัดทำรายงานสถานการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก (Central and Eastern Europe - CEE) คือ ฮังการี โปแลนด์ ลัตเวีย และโรมาเนีย ที่เป็นอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ซึ่งเปลี่ยนรูปแบบการปกครองมาเป็นประชาธิปไตยภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตเมื่อ ค.ศ.1989-1990 ทำให้โครงสร้างการปกครองและสภาแบบโซเวียต (Soviet-type council) ถูกแทนที่ด้วยโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่ถูกคาดหวังว่าจะช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตย ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลแก่ท้องถิ่นมากกว่าการปกครองท้องถิ่นในระบอบคอมมิวนิสต์ โดยมองว่าการฟื้นฟูประชาธิปไตยของท้องถิ่นจะเป็นผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังการล่มสลายของคอมมิวนิสต์ ซึ่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนสำคัญของการเปลี่ยนผ่านของระบบการเมือง และเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไม่ต่างจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม<sup>77</sup>

ดังนั้นการพินิจต่อสภาพการทั่วไปของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยการประเมิน พรรณนา และการติดตามการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นทั้งภายในรัฐและระหว่างรัฐ จึงได้เกิดโครงการตัวชี้วัดการบริหารปกครองประชาธิปไตยท้องถิ่น (Indicators of Local Democratic Governance Project - ILDGP) ที่ได้พัฒนามาจากตัวชี้วัดของ The Indicators of Local Democratic Governance Project: Concept and Hypothesis ดังที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ ซึ่งการเก็บข้อมูลสำหรับตัวชี้วัดที่สำคัญ (key indicators) จำเป็นต้องอาศัยผู้ใช้ที่มีศักยภาพ (potential users) 3 กลุ่มได้แก่<sup>78</sup>

1. **ประเทศ (Individual countries)** โดยหน่วยงานของแต่ละประเทศเช่นรัฐบาลกลาง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฯลฯ จะเป็นผู้ได้รับข้อมูลที่บอกถึงสถานะของรัฐบาลท้องถิ่นและผู้ประเมินผลของระดับประชาธิปไตยในท้องถิ่น
2. **กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและองค์กรผู้สนับสนุน (Professional and donor organizations)** ที่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการประมวลแล้วเกี่ยวกับประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่ประกอบด้วยผลการประเมินและความก้าวหน้าของการพัฒนาการบริหารปกครองท้องถิ่น
3. **นักวิชาการและนักวิจัยในพื้นที่ (academic and applied researchers in the field)** ที่ได้รับประโยชน์จากข้อมูลของท้องถิ่นที่ได้รับรวบรวมไว้

<sup>77</sup> Soos, Gabor Toka, Gabor and Wright, Glen. (2002). *The State of Local Democracy in Central Europe*, p. 5-6.

<sup>78</sup> Ibid.

โดยการประเมินของโครงการ ILDGP แบ่งเป็นสองขั้นตอนคือ<sup>79</sup>

**1. การสร้างและเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Generation and Collection) ในเชิงสถิติโดยอาศัยการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณในสองลักษณะคือ**

- การสำรวจจากรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Survey-LGS) ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลกิจกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นและสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมือง (เช่น เก็บจากพรรคการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อ และประชาชน) ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรของท้องถิ่น (staff issues) งบประมาณ (budget) กระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) นโยบาย (policies) กิจกรรมที่เป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล (democratic activities of local governments) พรรคการเมือง (parties) กลุ่มและการรวมกลุ่มเป็นพันธมิตร (factions and coalitions) รัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน (local government and NGOs) สื่อท้องถิ่น (local media) การมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen involvement) ชีวิตทางสังคมในท้องถิ่น (local social life) และการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร (information flows)
- การสำรวจจากตัวแทนท้องถิ่น (Local Representative Survey-LRS) ที่จะสำรวจความคิดเห็นของผู้แทนหรือสมาชิกสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนท้องถิ่น ซึ่งจะเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรม คุณค่า ความเห็น และลักษณะทางประชากรของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยการเก็บข้อมูลจะให้ความสนใจเกี่ยวกับการรับรู้ต่อสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่น (perception of local government performance) การประเมินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและประชาชน (an evaluation of the relationship between local government and citizenry) ศึกษาความสัมพันธ์ของความไว้วางใจและอำนาจภายในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง (investigated relations of trust and power within the political elite) ประเมินพรรคการเมืองและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (evaluated party and NGO membership) ความเคารพในคุณค่าของประชาธิปไตย (respect of democratic values) และการพิจารณาในด้านประชากร (considered demographics)

**2. การรายงานผลประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Reports) เพื่อรายงานและเปรียบเทียบสถานการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นของแต่ละประเทศในรอบปี โดยจะประมวลสรุปให้เห็นภาพของการเมืองท้องถิ่นและกระบวนการตัดสินใจบ่งบอกถึงสถานะของประชาธิปไตยในท้องถิ่นในแต่ละประเทศ**

โดยงานชิ้นนี้มีจุดเด่นเพราะกำหนดตัวชี้วัดอย่างละเอียดและเหมาะสมตามลักษณะของแต่ละประเทศเพื่อให้สามารถประเมินผลจากการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างครอบคลุม แต่เนื่องจากเป็นโครงการการศึกษาที่ใหญ่ทำให้ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลผ่านตัวแทนที่เข้าร่วมโครงการหรือผ่านความร่วมมือจากหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งการเก็บข้อมูลจาก LGS และ LRS ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทำให้ยากที่จะควบคุมและต้องอาศัยความไว้วางใจของแต่ละภาคส่วนในการประเมินผล

<sup>79</sup> Ibid., 6-7.

ตาราง 4.19: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ของ The State of Local Democracy in Central Europe

กรอบตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด
<p>1. การปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การกระจายอำนาจด้านกฎหมาย (Legal decentralization)</li> <li>- การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization)</li> <li>- ความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Accountability)</li> <li>- ความร่วมมือในระดับท้องถิ่น (Cooperation of Local Government)</li> </ul>
<p>2. สมรรถนะทางการเมือง (Political Performance)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สมรรถนะในการตัดสินใจ (Decisional Performance)</li> <li>- สมรรถนะในการดำเนินการ (Implementation Performance)</li> <li>- การตอบสนอง (Responsiveness)</li> <li>- ประสิทธิภาพของประชาธิปไตย (Democratic Performance)</li> </ul>
<p>3. การบริหารงานรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Administration)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คุณภาพของบุคลากร (Quality of Administrative Staff)</li> <li>- กลไกการยอมรับผิดภายในรัฐบาลท้องถิ่น (Accountability Mechanism within Local Government)</li> </ul>
<p>4. การแบ่งสรรอำนาจ (Power Distribution)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแบ่งสรรอำนาจที่เป็นทางการภายในรัฐบาลท้องถิ่น (Formal Power Distribution within Local Governments)</li> <li>- การแบ่งสรรอำนาจที่ไม่เป็นทางการภายในรัฐบาลท้องถิ่น (Informal Power Distribution within Local Governments)</li> <li>- อิทธิพลที่ไม่เป็นทางการของตัวแทนทางสังคมของท้องถิ่นต่อการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่น (Informal Influence of Local Societal Actors on Local Government Decision)</li> <li>- การกระจายตัวของตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ (Fragmentation of Representative Bodies)</li> <li>- เสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule)</li> </ul>
<p>5. คุณลักษณะของผู้แทนท้องถิ่น (Characteristic of Local Representatives)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อัตราส่วนความใกล้เคียงระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับผู้แทน (Voter-Leader Ratio)</li> <li>- (Social Representation)</li> <li>- ความมีเสถียรภาพของส่วนต่าง ๆ ในสภาท้องถิ่น (Stability of the Composition of Local Councils)</li> <li>- ทุนทางสังคมของตัวแทน (Social Capital of Representatives)</li> <li>- (Civic Culture of Representatives)</li> <li>- ประชาธิปไตยของตัวแทน (Democracy of Representatives)</li> </ul>
<p>6. พรรคการเมือง (Political Parties)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนพรรคการเมือง (Number of Parties)</li> <li>- (Organizational Strength of Local political parties)</li> <li>- ความเป็นอิสระขององค์กรพรรคการเมืองท้องถิ่น (Autonomy of Local Parties Organizations)</li> </ul>



กรอบตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด
<p><b>7. องค์การภาคประชาสังคมของท้องถิ่น (Local Civil Society Organizations)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความหนาแน่นขององค์การภาคประชาสังคมของท้องถิ่น (Density of Local Civic Organization)</li> <li>- องค์การภาคประชาสังคมของคนชายขอบ (Civic Organization of Minorities)</li> <li>- ระดับการติดต่อซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรประชาสังคม (Level of Contract between Civil Society Organization)</li> <li>- การเป็นตัวแทนขององค์กรประชาสังคมและพรรคการเมืองท้องถิ่นในสภาเทศบาล (Representation of Civic Organizations and Local Parties in Municipality Councils)</li> </ul>
<p><b>8. สื่อท้องถิ่น (Local Media)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนของสื่อท้องถิ่น (Number of Local Media)</li> <li>- จำนวนผู้เสพสื่อท้องถิ่น (Audience of Local Media)</li> <li>- (Frequency and Local Coverage)</li> <li>- (Coverage of Local Government Activities)</li> <li>- ความเป็นเจ้าของของสื่อ (Media Ownership)</li> <li>- (Independence of Media from Local Government)</li> </ul>
<p><b>9. การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น (Local Political Participation)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับของการแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่น (Level of Competition in Local Election)</li> <li>- การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น (Local Election Turnout)</li> <li>- การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองท้องถิ่น (Citizen Participation in Local Politics)</li> <li>- ผู้ริเริ่มในการรวมกลุ่มกระทำการ (Initiators of Collective Actions)</li> </ul>
<p><b>10. วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความสนใจและความรู้ในทางการเมือง (Political Interest and Knowledge)</li> <li>- ประสิทธิภาพทางการเมือง (Political Efficacy)</li> <li>- อัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity)</li> <li>- ความชอบธรรมของระบบการเมือง (Legitimacy of the System)</li> </ul>

ที่มา: Soos, Gabor Toka, Gabor and Wright, Glen. (2002). The State of Local Democracy in Central Europe, p. 5-6, Soos, Gabor and Kalman, Judit, Chapter 2, Vilka, Inga Maris, Pukis and Vanage, Edvins, Chapter 3, Okranzewka, Aldona and Kwiatkowski, Jacek Chapter 4, Pop, Luana Chapter 5  
หมายเหตุ ตารางนี้สรุปจากตัวชี้วัดกลางและกรอบตัวชี้วัดของประเทศไทย ซึ่งทั้งสี่ประเทศนี้ตัวชี้วัดที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

### 3). **Local Democracy Assessment Guide** ของ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

Local Democracy Assessment Guide เป็นคู่มือการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Assessment) ที่ International IDEA จัดทำขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 2002-2003 โดยรวบรวมแนวทางการทำงานเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและออกแบบเครื่องมือให้นักปฏิบัติและผู้เชี่ยวชาญพิเศษนำไปใช้ในการประเมินขอบเขตและคุณภาพของประชาธิปไตยท้องถิ่นในเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ โดยคู่มือนี้ถูกนำมาใช้ในการประเมินจัดทำรายงาน Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance ซึ่งเป็นรายงานที่จัดทำขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เพื่อประมวลสรุปและรายงานผลสถานการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นทั่วโลก โดยในคู่มือได้อาศัยการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อเก็บข้อมูลเชิงอัตวิสัย (Subjective) และวัตถุวิสัย (Objective) รวมถึงกำหนดกรอบตัวชี้วัดเพื่อกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยของประชาธิปไตยท้องถิ่นในสองด้านที่ส่งผลต่อสถาบันการปกครองของท้องถิ่น (Local Government Institutions) ทั้งในเชิงกระบวนการ (Process) และสถาบัน (Institutions) คือ<sup>80</sup>

ก. **ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)** ประกอบด้วย พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ และการเลือกตั้งเป็นต้น ที่อาศัยเครื่องมือและกลไกผ่านกระบวนการเลือกตั้งและสถาบันทางการเมืองเป็นหลัก

ข. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** ประกอบด้วย ภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมของพลเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน เป็นต้น ที่อาศัยเครื่องมือและกลไกผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมและสถาบันของภาคประชาสังคมเป็นหลัก

ซึ่งการกำหนดกรอบดังกล่าวจะนำไปเป็นกรอบหลักของการจัดทำแบบสอบถามสำหรับตัวชี้วัดเพื่อค้นหาคำตอบในสามประเด็นคือ

ก. อะไรคือองค์ประกอบของประชาธิปไตยที่บ่งชี้แสดงถึงความดีเยี่ยม (excellent) ความน่าพึงใจ (satisfactory) และความล้มเหลว (failing) ?

ข. ความพยายามในการปฏิรูป (เพื่อพัฒนาประชาธิปไตย) ที่มีมาก่อนหน้าได้ส่งผลอย่างไร และอะไรคือบทเรียนในอดีตที่สามารถนำมาเรียนรู้ได้ ?

ค. การกระทำอะไรที่ดำเนินการโดยอำนาจหน้าที่ของเมือง/ท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อพัฒนาและบำรุงการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย ?

และเพื่อตอบคำถามข้างต้น จึงได้กำหนดชุดตัวชี้วัดและได้ตั้งกรอบการชี้วัดหลักไว้สามด้าน เพื่อเป็นกรอบของตัวชี้วัดและคำถามตามตารางที่ 4.20 ไว้ดังนี้

<sup>80</sup> International IDEA. (2003). *Local democracy assessment guide*, ibid, 3-4.

1. **บริบทของเมือง (The City in Context)** เนื่องจากการบริหารปกครองที่เป็นประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ในบริบทเฉพาะทางประวัติศาสตร์ สังคม ภูมิศาสตร์ และสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศและเมือง/หมู่บ้าน ซึ่งคุณลักษณะที่แน่นอนดังกล่าวจะสัมพันธ์กับทิศทางของการปกป้องและการพัฒนาของประชาธิปไตยและการหลอมรวมชุมชนเข้าด้วยกันว่าจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวหรือไม่ นอกจากนี้อายุกับสถานะทางสังคมเศรษฐกิจของประชากรและรายได้/โอกาสการจ้างงานก็เป็นแง่มุมที่สำคัญที่จะบ่งบอกถึงผลลัพธ์ของการบริหารจัดการที่ดีและประชาธิปไตยในทุกๆระดับ ซึ่งกรอบการชี้วัดนี้จะค้นหาเพื่อบ่งชี้ถึงปรากฏการณ์ทั้งในด้านบวกและด้านลบจากบริบทของเมืองเป็นหลัก<sup>81</sup>
2. **ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)** ในส่วนนี้จะประเมินโครงสร้างของสถาบันที่เป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยตรวจสอบกับพรรคการเมืองและสถาบันต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตยว่ายังทำงานและมีประสิทธิผล โดยประเมินจากจำนวนของพรรคการเมืองและโครงสร้างหน้าที่ของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น รวมถึงประเมินความเป็นตัวแทนและขอบเขตของกระบวนการการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม<sup>82</sup>
3. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** เนื่องจากโดยภาพรวมแล้วการบริหารปกครองที่เป็นประชาธิปไตยจะสะท้อนได้จากคุณลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการคือ 1). การเปิดเสรีแก่พลเมือง 2). ความเป็นธรรมต่อประชาชนทุกกลุ่ม 3). ความโปร่งใสของโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานท้องถิ่น และ 4). การตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยกรอบการชี้วัดนี้มุ่งวิเคราะห์ต่อข้อเรียกร้องต่อการทำงานและประสิทธิผลของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น<sup>83</sup>

ในงานชิ้นนี้แม้จะมีการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ออกแบบมาเพื่อที่จะสามารถเก็บข้อมูลทั้งในเชิงอัตวิสัยและวัตถุวิสัย เนื่องจากคำถามที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานที่ถูกประเมินสามารถให้ข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและเพียงพอที่จะนำข้อมูลที่ได้ไปประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ในเวลาอันสั้น แต่งานชิ้นนี้จะให้หน้าหนักต่อการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกี่ยวกับเชิงโครงสร้างและกระบวนการที่เป็นทางการมากกว่าการศึกษาต่อสภาพแวดล้อมหรือกระบวนการที่ไม่เป็นทางการอย่างเชิงลึกตามแต่ละพื้นที่

<sup>81</sup> ibid, 5.

<sup>82</sup> ibid, 8.

<sup>83</sup> ibid, 12.

ตาราง 4.20: ตัวชี้วัดการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Assessment) ของ Local Democracy Assessment Guide  
กรอบตัวชี้วัด 1: บริบทของเมือง (The City in Context)

ตัวชี้วัด	คำถาม
<p>1.1 ภูมิศาสตร์และลักษณะพื้นที่ (Geography and Spatial Feature)</p>	<p>1.1.1</p> <p>a) In what ways do the city's physical situation and spatial layout create features that give it a certain identity? (For example, geography may intersect with human settlement patterns to define a city centre, determine the relationship between the centre and the periphery / suburbs, affect transport corridors, and create distinctive places, or it may have a strong bearing on the city's economic opportunities or constraints.)</p> <p>b) In what ways do the geographic context and human settlement patterns affect daily life and social relations?</p> <p>c) How, if at all, do human settlement patterns relate to the practice of local democracy?</p> <p>1.1.2</p> <p>a) How many public spaces such as parks, public meeting venues, or other facilities exist?</p> <p>b) Are there guidelines and rules for managing public gatherings, protests and demonstrations, town meetings, or other major public events held in these public spaces? Please describe these places in the city and the implications of public activity in them for local democracy.</p>
<p>1.2 ประชากร โครงสร้างทางสังคมและความสัมพันธ์ทางสังคม/ความหลากหลายของประชากร (Demography, Social Structure and Social Relations/Heterogeneity of Population)</p>	<p>1.2.1</p> <p>a) What is the current population of the municipality (total and by gender)?</p> <p>b) What is the change in population (decrease or increase) in percentage over the last ten years? Please state the change in general, as well as distribution by gender.</p> <p>c) What is the rate of population growth in the city overall for the next ten years?</p> <p>d) What proportion of population growth is a consequence of normal population growth and what proportion is due to migration into the city?</p> <p>1.2.2</p> <p>a) What proportion of the city's present population is under 15 years old (providing data by gender)?</p> <p>b) What proportion of the present population is over 65 years old (providing data by gender)?</p> <p>1.2.3</p> <p>a) What are the principal home languages spoken in the city?</p> <p>b) What groups speak the languages identified in 1.2.3 (a)?</p> <p>c) What is the language policy envisioned and / or implemented by local government?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>1.2.4</b></p> <p>a) What are the principal identity groups – e.g., ethnic, religious, racial, etc. – within the population?</p> <p>b) What are the estimated sizes of these groups in terms of proportion of the population?</p> <p>c) Are any of the groups officially recognized by the national or city government, for example, for special preferences (such as affirmative action) or as indigenous groups?</p> <p><b>1.2.5</b></p> <p>a) What are the principal ethnic, racial and religious groups in the city?</p> <p>b) Is any one group especially dominant in social and political life?</p> <p>c) Are relations among any two or more groups especially troubled, contentious or antagonistic?</p> <p>d) Are any groups marginalized from the rest of society (under-represented in economic or political decision making)?</p> <p>e) Are certain ethnic / racial groups considered substantially:</p> <p>i) richer? (Please describe);</p> <p>ii) poorer? (Please describe).</p>
<p><b>1.3</b> ฐานทางเศรษฐกิจสังคม/การเงินของท้องถิ่น (<b>Socio-Economic Base/ Municipal Finance</b>)</p>	<p><b>1.3.1</b></p> <p>a) Which sectors of the economy and specific industries are most important to the city?</p> <p>b) How do economic patterns shape society, peoples' livelihoods, and communities?</p> <p>c) What new patterns in economic development have emerged in recent years, for example, in response to globalization?</p> <p><b>1.3.2</b></p> <p>What are the patterns of employment, unemployment and income earning in the city?</p> <p>a) Is there a single manufacturer or economic sector that dominates?</p> <p>b) How many small and medium-sized enterprises (SMEs) are there in the city per 1,000 people?</p> <p>c) What is the gender distribution of income earning through employment and / or small business ownership in the city?</p> <p>d) Are young women or young men (from 18 to 25) especially likely to be unemployed?</p> <p>e) What is the dependency ratio<sup>1</sup> for a single average income in the city?</p> <p><b>1.3.3</b></p> <p>a) What is the rate of socio-economic inequality in the city (usually stated as a ratio between number of people in the highest income segment and the lowest)?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>1.3.4</b></p> <p>a) What percentages of the city's population live above and below the poverty line for basic sustenance and food security? Please state poverty rates (poverty as defined as the lack of income or consumption to meet basic human needs of shelter, food, and health); please use, if possible, the World Bank's 'poverty line' for the entire country, 1 USD per day in purchasing power parity terms.</p> <p>b) Please provide the poverty rate by gender, for young people (below 24 years of age) and for the elderly (more than 65 years of age).</p> <p><b>1.3.5</b></p> <p>a) How does the city relate economically and socially to the adjoining rural areas?</p> <p>b) How many people who live outside the city commute to work there on an average business day?</p> <p>c) To what extent is the city's economy closely tied to the economic activity that occurs in surrounding rural areas?</p> <p><b>1.3.6</b></p> <p>a) How many cases of legal disputes over land / property tenure, utilization and access were registered in the last three years (please state number of cases for each year per 1,000 inhabitants)?</p> <p>b) What efforts does the city government make to resolve / manage the land conflicts?</p> <p>c) Were there significant land disputes that were not brought to the judicial authorities or other legal processes?</p> <p>d) What other organizations are involved in resolution / management of the land conflicts?</p> <p><b>1.3.7</b></p> <p>a) What is the rate of violent crime such as assault, murder, and rape in the city in the last three years? Please state number of cases for each year per 1,000 inhabitants.</p> <p>b) What is the rate of non-violent crime in the city in the last three years? Please provide data on non-violent crime such as theft, fraud, burglary or larceny per 1,000 inhabitants.</p> <p>c) How many cases of domestic abuse or sexual assault per 1,000 inhabitants were reported in the last 12 months?</p> <p>d) How many cases of human right abuses were reported in the last 12 months? Please state the numbers per 1,000 inhabitants:  i) officially reported by the authorities;  ii) estimated or reported by non-governmental organizations.</p> <p>e) How many cases of political violence<sup>2</sup> occurred the last three years?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>1.3.8</b></p> <p>a) What is the overall annual budget of the city in terms of revenues and expenditures?</p> <p>b) What are the sources of city revenue?</p> <p>c) What share of its total revenue does the city raise by itself, for example, from local taxes?</p> <p>d) What share of the city revenue is received as subsidies from national or provincial sources of funding? Please state figures/percentages.</p> <p>e) How many cases of tax evasion from city taxes were officially pursued in the last 12 months per 1,000 inhabitants?</p> <p><b>1.3.9</b></p> <p>a) How many instances of alleged corruption were investigated in the last three years?</p> <p>b) What was the outcome of such investigations?</p> <p>c) What mechanisms exist to prevent / curb corruption in city government? Please describe with examples.</p>
<p><b>1.4 การพัฒนาและตัวชี้วัดด้านสังคม (Development and Social Indicators)</b></p>	<p>Answering the questions below, please state data for the last three years:</p> <p>1.4.1 What is the income per capita?</p> <p>1.4.2 What is the infant mortality rate?</p> <p>1.4.3 What is the number of doctors per 1,000 inhabitants?</p> <p>1.4.4 What is the number of kindergartens / nurseries per 1,000 inhabitants?</p> <p>1.4.5 What is the number of teachers per 1,000 inhabitants?</p> <p>1.4.6 What is the life expectancy?</p> <p>a) Males b) Females</p> <p>1.4.7 What is the literacy rate?</p> <p>a) Males b) Females</p>

กรอบตัวชี้วัด 2: ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

ตัวชี้วัด	คำถาม
<p><b>ด้านสถาบัน (Institutions)</b>                      2.1 โครงสร้างระดับชาติและกฎหมาย (National and Legal Frameworks)</p>	<p><b>2.1.1</b>                      a) How frequently are local elections held?  <b>2.1.2</b>                      a) How does the national statutory and administrative framework affect the conduct of local elections? Please summarize and review national laws that establish local elected institutions and / or the processes for electing representatives to them.                      b) Please describe any constitutional provisions that directly address the institutional frameworks for local democracy or the processes for local elections.                      c) To what extent are regional organization norms (such as the gender representation guidelines of the SADC in southern Africa) recognized and addressed in the relevant legislation?                      d) Does national legislation specify the electoral system for use in local elections?                      e) Does national legislation provide details on size and structure of local councils?  <b>2.1.3</b>                      a) Are foreigners eligible to vote in local elections? Please state provisions and restrictions.  <b>2.1.4</b>                      a) What measures are taken to increase representation for disadvantaged groups, such as women, the disabled, young people or national minorities, and / or to ensure their inclusion or equal status in local government institutions?  <b>2.1.5</b>                      a) How are electoral disputes handled?                      b) What electoral disputes have occurred in the last three local elections and how were these disputes resolved?</p>
<p><b>ด้านสถาบัน (Institutions)</b>                      2.2 การออกแบบและสมรรถนะของระบบการเลือกตั้ง (Electoral System Design and Performance)</p>	<p><b>2.2.1</b>                      a) What electoral system applies at council level? (e.g., FPTP, PR List, etc. See Appendix 1 for a full list of electoral systems).                      b) What impact does the electoral system have on the structure of the political party system? (For example, does it provide advantages to bigger parties or to smaller ones?)</p>



ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>2.2.2</b></p> <p>a) In the past three elections, how did the preferences of voters get translated into ruling majorities in city councils and in the election of mayors (where applicable)?</p> <p>b) Did the electoral system produce a disproportion in the allocation of seats of more than 5 per cent for any political party? 3 (If so, please provide the level of disproportional outcome.)</p> <p>c) Did the electoral system provide for transparency in the process by making clear to voters how their votes would be translated into seats in the city council?</p> <p>d) Did the electoral system provide for accountability such that the voters had the opportunity to select among individuals campaigning for office? [That they can choose between candidates is a given, I guess. Do you mean individuals as opposed to parties?]</p> <p>e) Did the electoral system serve as a ‘mirror’ of the wide range of social diversity in the city, or does it tend to systematically exclude some important groups?</p> <p><b>2.2.3</b></p> <p>a) How does the electoral system affect the conduct of election campaigns?</p> <p>b) Did the ways in which votes are translated into seats help determine how political parties and candidates pursued their campaigns?</p> <p>c) How did the electoral system provide incentives for parties to pursue certain segments of the voting population, for example, by making ethnic or religious appeals for support?</p> <p><b>2.2.4</b></p> <p>a) What were the principal issues that differentiated parties and candidates in the last three local election campaigns?</p> <p>b) Please list five key issues that are commonly raised at local election campaigns (e.g., education, water, etc). How do these issues reflect the city’s agenda for governance?</p> <p>c) Which of these issues are local / city-specific issues and which are more a reflection of national-level, interparty competition?</p> <p><b>2.2.5</b></p> <p>a) Is the city subdivided into territorial units, usually known as wards, for electoral participation purposes?</p> <p>b) How do wards compare in terms of size and population?</p> <p>c) In the last three years, how many disputes over the demarcation of wards have been brought to the electoral administration or judicial authorities?</p> <p>d) Were there significant ward demarcation disputes that were not brought before electoral or judicial authorities?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
<p><b>ด้านสถาบัน (Institutions)</b>  <b>2.3 ระบบพรรคการเมือง (Party System)</b></p>	<p><b>2.3.1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) How many and which parties are registered and actively campaign in local political contests?</li> <li>b) Please provide a list and further information about membership of the principal political parties.</li> <li>c) Which parties are represented in the existing city council? Please state the number of their representatives.</li> <li>d) Please provide a brief description of the principal platform (plans, promises and issues for governance) of each political party.</li> <li>e) Are there ethnic or religious parties? (If so, please describe how these parties define their basis of representation in ethnic or religious terms.)</li> </ul> <p><b>2.3.2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) How are candidates for local election contests chosen?</li> <li>b) Do national-level party officials have formal or informal roles in approving or rejecting locally chosen candidates?</li> <li>c) Within political parties, how are candidates vetted and decisions made on candidate eligibility?</li> <li>d) What are the rules governing the financing of political parties at the local level?</li> </ul> <p><b>2.3.3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) In the past three elections, what proportion of party candidates were women?</li> <li>b) In the past three elections, what proportion of party leaders were women?</li> </ul> <p><b>2.3.4</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) In the past three years, has the governing majority in the city council changed as the result of councillors ‘crossing the floor’ to join other political parties or by political parties changing allegiances to produce a different majority coalition? (If this has happened, please describe how it occurred, how often, and the effect this change has had on decision making by the city council.)</li> </ul> <p><b>2.3.5</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) What is the impact of the party system in the performance of the institutions of the mayor, council, or other aspects of local authority?</li> <li>b) Does the electoral system produce a strong-mayor system in which the mayor is fairly autonomous from the council or from political parties?</li> <li>c) How many times in the last 12 months has the council been deadlocked (unable to reach consensus through bargaining) on a major policy issue because of disagreements among political parties?</li> </ul>

ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>2.3.6</b></p> <p>a) Does the city council feature a significant opposition party or group of councillors?</p> <p>b) Are opposition or non-governing parties able to put forward alternative policies and programmes and have their alternatives debated by the council?</p> <p>c) Are opposition parties able to freely criticize and oppose the ruling majority?</p> <p><b>2.3.7</b></p> <p>a) Are there identity groups in the community – ethnic, racial, or religious groups or those such as women, young people or the homeless – who are not represented in proportion to their estimated population size through formal channels of representation such as political parties?</p> <p>b) If so, how have these groups organized outside the formal channels to represent their interests?</p>
<p><b>ด้านสถาบัน (Institutions)</b></p> <p><b>2.4 การประเมินฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง (Evaluating Elected Officials)</b></p>	<p><b>2.4.1</b></p> <p>a) How is a mayor chosen?</p> <p>b) Does the way in which the mayor is chosen lead to his / her being an executive mayor with authority over policy formulation and implementation, or is the post more ceremonial?</p> <p>c) What rule exist for structuring the relationship between the mayor and the city council?</p> <p><b>2.4.2</b></p> <p>a) What are the mechanisms and processes for holding the mayor accountable to legislative powers such as the council or directly to voters in between elections?</p> <p><b>2.4.3</b></p> <p>a) What orientation do newly elected and other council members receive on the roles, functions and operations of the city council? Please describe with examples.</p> <p><b>2.4.4</b></p> <p>a) Please describe briefly the size and functions of the city council and its internal decision-making procedures.</p> <p>b) In the past three years, have there been public criticisms of the size of the city council from political parties or the media?</p> <p>c) In the past three years, have there been significant public criticisms about the internal decision-making rules of the city council?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>2.4.5</b></p> <p>a) What are the powers and functions of the city council for overseeing the work of administrative agencies or appointed administrators?</p> <p>b) Does the city council have investigative capacities for obtaining information on the work of city departments and agencies?</p> <p>c) In the past three years, has the city council exercised its oversight capacities to investigate or censure the operation of departments or agencies?</p> <p><b>2.4.6</b></p> <p>a) What are the methods for ongoing public evaluation of the performance of elected officials in between elections?</p> <p>b) Does the city have a system in place for ongoing measurement of performance, such as yardsticks, benchmarks or targets in the delivery of local government services?</p> <p>c) When performance measurements are not met, what procedures are in place for review of current practices and methods for improving performance?</p> <p><b>2.4.7</b></p> <p>a) What are the procedures for formal censure or recall of elected officials? Please describe with examples.</p> <p>b) In the last three years, have the procedures for formal censure or recall of a city official been invoked?</p>
<p><b>ตัวชี้วัด</b></p> <p><b>2.5 การบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration)</b></p>	<p><b>2.5.1</b></p> <p>a) Please describe the overall administration of local government elections, from keeping the voters roll, accrediting parties and candidates, designing and counting ballots, voter information, and certification of results.</p> <p>b) Specifically, how and by whom is the electoral management body chosen and supervised?</p> <p><b>2.5.2</b></p> <p>a) Were outside observers able to monitor and fully assess the freeness and fairness of elections in the last three elections?</p> <p>b) Among these, how many local, national, regional (e.g., the African Union), or international non-governmental organizations (NGOs) and official bodies are engaged in electoral observation?</p> <p><b>2.5.3</b></p> <p>a) In the last three elections, has the administrative framework for elections led to the conduct of free, fair and legitimate local elections?</p> <p>b) Was the outcome of the election challenged by any of the parties or candidates that sought public office?</p> <p>c) How many complaints or allegations of fraud or abuse were received by the electoral authorities?</p> <p>d) What electoral administration practices – in areas such as voter or candidate registration, ballot design, voting processes, precinct management, counting and verification processing, and election dispute management – have been identified as successful and which have been identified as in need of improvement?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
<p><b>ตัวชี้วัด</b> <b>ด้านกระบวนการ (Process)</b> <b>2.6 การประเมินการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิออกเสียง (Evaluating Voter Participation)</b></p>	<p><b>2.6.1</b></p> <p>a) What are the voter turnout rates (ratio of actual voters to eligible voters) in local elections?</p> <p>b) How do they differ from national voter turnout rates?</p> <p>c) What is the minimum voting age?</p> <p>d) Are there significant (i.e., more than 5 per cent) differences in the rate of voter turnout between women and men?</p> <p><b>2.6.2</b></p> <p>a) Please describe voter information and education programmes in the city.</p> <p>b) Are any special measures taken to help voters who may face additional barriers to participation, such as the disabled or elderly, during the elections?</p> <p>c) What measures are in place to ensure equal access by all eligible voters to voting and electoral participation?</p>

กรอบตัวชี้วัด 3: ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ตัวชี้วัด	คำถาม
<p><b>3.1</b> <b>อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม (Local Authorities and Participatory)</b></p>	<p><b>3.1.1</b> <b>ความเปิดกว้าง (Openness)</b></p> <p>a) What types of the local government bodies' meetings – council meetings, hearings, etc. – were open to the public in the last 12 months? Please describe the ways in which the public has the opportunity to convey its views to elected representatives on matters of local governance.</p> <p><b>3.1.2</b></p> <p>a) What announcement methods are used to inform the public about the local government meetings that are open for citizens' participation?</p> <p><b>3.1.3</b></p> <p>a) Are the methods by which citizens can provide input to mayoral or city council decision making widely distributed to the public?</p> <p><b>3.1.4</b> <b>ความเป็นธรรม (Fairness)</b></p> <p>a) What policies and programmes exist in the municipality to promote inclusion of different interests, including those of identity and specific-interest groups? (These outreach programmes may also be reflected in the responses to section 3.3; if these policies and programmes exist, please provide an illustrative example here.)</p> <p><b>3.1.5</b> <b>ความโปร่งใส (Transparency)</b></p> <p>a) Which local government documents can citizens access and how?</p> <p>b) Does the city have a web site for communication through the Internet to provide information about the city, its governance, its administration, and its economy?</p> <p>c) Do citizens regularly use these technologies to access information or for other purposes?</p> <p><b>3.1.6</b></p> <p>a) What rules exist in ensuring transparency in discussing and adopting the local budget?</p> <p><b>3.1.7</b></p> <p>a) What rules exist in ensuring transparency of public decision making and other processes (such as soliciting contracts for city purchases)?</p> <p><b>3.1.8</b></p> <p>a) How are vacancies in local government advertised (including method and period of announcement)?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>- การตอบสนอง (Responsiveness)</b></p> <p><b>3.1.9</b></p> <p>a) What types of system are in place to hear and address citizen concerns about issues of service delivery or other functions of the local government?</p> <p>b) How many complaints about service provision were submitted by citizens in the last 12 months?</p> <p>c) How many complaints did the local government act upon in the last 12 months? What is the percentage of recurring complaints?</p> <p>d) What percentage of citizens is satisfied / dissatisfied with the provision of a service?</p>
<p><b>ด้านสถาบัน (Institutions)</b></p> <p><b>3.2 ประชาสังคม ภาคเอกชน ชุมชนนานาชาติ และสื่อมวลชน (Civil Society, the Private Sector, the International Community and the Media)</b></p>	<p><b>3.2.1</b></p> <p>How many civil society groups are estimated to exist in the city?</p> <p>a) How many NGOs5 are registered?</p> <p>b) How many community-based organizations (CBOs)6 are active?</p> <p>c) In what ways do local NGOs and CBOs contribute to policy formulation and implementation?</p> <p><b>3.2.2</b></p> <p>a) How many public-private partnerships exist between the city and private-sector firms for delivering services or responding to community needs?</p> <p>b) Have these partnerships received high praise or have they been the subject of sharp criticism within the city, for example, in the council?</p> <p>c) Have these partnerships received high praise or have they been the subject of sharp criticism by external sources such as community groups or the media?</p> <p><b>3.2.3</b></p> <p>a) How many partnerships exist between the city and CBOs for delivering services or responding to community needs?</p> <p>b) Have these partnerships received high praise or have they been the subject of sharp criticism, for example, within the city council?</p> <p>c) Have these partnerships received high praise or have they been the subject of sharp criticism by external sources such as community groups or the media?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>3.2.4</b></p> <p>a) Do private corporations provide essential services such as water or electricity?                      b) Have these privatized arrangements received high praise or have they been the subject of sharp criticism, for example, within the city council?                      c) Have these partnerships received high praise or have they been the subject of sharp criticism by external sources such as community groups or the media?</p> <p><b>3.2.5</b></p> <p>a) Is there a regularly scheduled meeting, a forum or other routine ways of communication and cooperation between the city and NGOs / CBOs?                      b) Do NGOs and CBOs have programmes to resolve the underlying root causes of conflict that may give way to violence, such as systematic exclusion of population groups, gross inequalities, or patterns of discrimination in employment or other opportunities?                      c) Are religious organizations active in social, humanitarian or charitable services?</p> <p><b>3.2.6</b></p> <p>a) Are international donors and international NGOs active in the city?                      b) How much have international donors contributed to city-level programmes for development aid and / or humanitarian assistance?                      c) How many international NGOs are active in the city?                      d) What are the principal ways in which international actors such as donors and NGOs affect governance in the city?                      e) Are there formal or regular processes or forums in which the international community is involved in policy formulation and decision making in the city?</p> <p><b>3.2.7</b></p> <p>Please describe the structure, editorial arrangements and independence of the local news media.</p> <p>a) What sources of news do people turn to for information on local affairs?                      b) Are the principal sources of news owned and operated by the government?                      c) Are the editors of the sources of local news editorially independent of government authorities?                      d) Do the local news media have ombudsmen or other procedures for investigating and responding to allegations of inaccurate or irresponsible reporting?                      e) In the last three years, how many significant allegations of government interference in the reporting of local news have occurred?                      f) In the last three years, how many times have the news media been criticized by government or the community for seriously inaccurate or irresponsible reporting?</p>



ตัวชี้วัด	คำถาม
<p><u>ตัวอย่าง</u>  <b>3.3 รูปแบบและวิธีการของการเผยแพร่ความเป็นพลเมือง (Forms and Methods of Citizen Outreach)</b></p>	<p><b>Which of the following forms of citizen outreach were used in the last 12 months?</b></p> <p><b>PUBLIC INFORMATION</b></p> <p>3.3.1 Distribution of printed materials (leaflets, newsletters, etc.) to the public</p> <p>3.3.2 Regular media briefings</p> <p>3.3.3 Public presentations and exhibitions</p> <p>3.3.4 Scheduled programmes in local media</p> <p>3.3.5 Computer-based applications, e.g. web sites and e-mail</p> <p>3.3.6 Other(s) – Please specify</p> <p><b>PUBLIC CONSULTATION</b></p> <p>3.3.7 Consultative meetings</p> <p>3.3.8 Community forums</p> <p>3.3.9 Public surveys</p> <p>3.3.10 Other(s) – Please specify</p> <p><b>PUBLIC DECISION MAKING</b></p> <p>3.3.11 Working and focus groups</p> <p>3.3.12 Public workshops</p> <p>3.3.13 Other(s) – Please specify</p> <p><b>COOPERATIVE IMPLEMENTATION</b></p> <p>3.3.14 Public-private or public non-governmental partnerships</p> <p>3.3.15 Other(s) – Please specify</p> <p><b>OTHER(S)</b></p> <p>3.3.16 Please describe other forms:</p>
<p><u>ตัวอย่าง</u>  <b>3.4 การประเมินการเผยแพร่ความเป็นพลเมือง (Evaluating Citizen Outreach)</b></p>	<p><b>3.4.1</b></p> <p>a) Are evaluation and assessment methods built into the design of community outreach processes conducted by local officials?</p> <p>b) Is there a process for using the evaluation findings when introducing policy or other changes to improve local governance?</p> <p>c) Which forms and methods of community outreach have been evaluated as being especially effective, and which forms and methods have been evaluated as being less effective?</p>

ตัวชี้วัด	คำถาม
	<p><b>3.4.2</b></p> <p>a) Are evaluation and assessment methods built into the design of community outreach processes conducted by NGOs and CBOs?</p> <p>b) Which forms and methods of NGO/CBO community outreach have been evaluated as being especially effective, and which forms and methods have been evaluated as being less effective?</p> <p>c) What are the rates of participation in community outreach processes?</p> <p>d) What are the principal barriers to citizen participation (for example, literacy, apathy, access, time, or culture)?</p> <p><b>3.4.3</b></p> <p>a) Does the city have a statement that describes its longer-term vision, goals, and aspirations?</p> <p>b) Has the city conducted a community ‘visioning’ process by which alternative futures for city are systematically designed and considered through a process of community consultation?</p> <p>c) Does the city have a charter or policy document that establishes a strategic plan for realizing long-term goals and aspirations through community outreach and engagement?</p>
<p><b>ด้านกระบวนการ (Process)</b></p> <p><b>3.5 การลงประชามติและการริเริ่มของประชาชน (Referenda and Citizen’s Initiatives)</b></p>	<p><b>3.5.1</b></p> <p>a) Are referenda or direct ballot initiatives used to resolve difficult policy issues in the city?</p> <p>b) What are the procedures for drafting, presenting and finalizing referendum questions?</p> <p>c) Are referendum questions decided during normal elections or are special elections held?</p> <p>d) What is the decision rule for the approval or rejection of a referendum question (e.g., 50 per cent, 66 per cent, or higher)?</p> <p><b>3.5.2</b></p> <p>a) What are the processes for citizens to organize and place referendum questions before the community?</p> <p>b) Are there instances in which referenda are required by local, provincial or national legislation?</p> <p>c) Are there instances in which referenda have resulted in major conflicts or disputes among social groups?</p> <p>d) Are there instances in which referenda have successfully resolved major issues before the community?</p>

ที่มา: International IDEA. (2003). Local Democracy Assessment Guide, p. 5-17.

#### 4). Observatory of democracy in Central America: System of legal and institutional governance indicators for Central America โดย Centro Estudios para el Futuro

Observatory of democracy in Central America เป็นตัวชี้วัดที่เป็นการริเริ่มของกลุ่ม Observatory ซึ่งเป็นเครือข่ายของสถาบันวิจัย 9 แห่งในกลุ่มประเทศอเมริกากลาง 5 ประเทศ ช่วงค.ศ.2000-2003 ที่ต้องการริเริ่มศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารปกครองเชิงกฎหมาย/สถาบัน (legal/institutional governance) ทั้งในด้านการปฏิบัติ การสร้างพัฒนาการ และการเรียกร้องของแนวคิด นิติรัฐ (rule of law) ในประเทศกัวเตมาลา (Guatemala) เอล ซัลวาดอร์ (El Salvador) นิคารากัว (Nicaragua) ฮอนดูรัส (Honduras) และคอสตาริกา (Costa Rica) ซึ่งในช่วง ค.ศ. 2004-2007 กลุ่ม Observatory ได้เก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อพิจารณากรอบเค้าโครงที่เกี่ยวกับกฎหมายและสถาบัน รวมถึงนำเอาบทเรียนกรณีศึกษาปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best practices) มาออกแบบเป็นระบบตัวชี้วัด การบริหารปกครองด้านกฎหมายและสถาบันขึ้นมา

โดยที่ Observatory of democracy in Central America จะพิจารณาการบริหารปกครอง ด้านกฎหมายและสถาบันที่ประกอบไปด้วย 99 ตัวแปรและ 475 ตัวชี้วัด ที่ครอบคลุมใน 5 มิติใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจสถาบัน (institutional; building) การจัดตั้งตามกฎหมาย (legal organization) และนโยบายสาธารณะ (public policies) ในสังคมปัจจุบันคือ 1). กรอบคิดด้านรัฐธรรมนูญ ระบบอบ กฎหมาย และโครงสร้างของสถาบันของรัฐ (Constitutional framework, legal regime and institutional structure of the state) 2). ระบบการเลือกตั้ง ตัวแทนทางการเมือง และการมีส่วนร่วม (Electoral system, Political representation and Participation) 3). การคลังและระบบการคลังสาธารณะ (Financial and Public Fund System) 4). การลงทุนของภาครัฐต่อสถาบันที่เป็นประชาธิปไตย (Public investment on democratic institutions) และ 5). รัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ (Local government and decentralization) ซึ่งในมิติรัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจะประกอบ 8 ตัวแปรและ 43 ตัวชี้วัด โดยตัวชี้วัดจะอาศัยข้อมูลจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายลำดับรอง ประกาศ และข้อมูลอื่นๆ เช่นข้อมูลด้านงบประมาณ เป็นต้นตามตารางที่ 4.21<sup>84</sup>

รวมทั้งมีการวางระบบตัวชี้วัดให้ถูกพิจารณาโดยผู้ชำนาญการในระดับนานาชาติให้สามารถ ขยายขอบเขตของข้อมูลสำหรับการพัฒนาตัวชี้วัด เพื่อให้ได้การวัดผลการบริหารปกครองที่ละเอียด แม่นยำ อีกทั้งเป็นตัวชี้วัดที่มุ่งให้ความสนใจต่อการประเมินถึงสิทธิทางกฎหมายในสามด้านคือ 1). สิทธิหลัก (substantive rights) เช่น การมีอยู่ของสิทธิในทรัพย์สิน 2). สิทธิเชิงกระบวนการ (procedural rights) เช่นการมีอยู่ของกลไกและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นวิธีการของสิทธิ นั้นๆ และ 3). ระบบของสิทธิ (systemic) เช่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายและระบบของ ภาคส่วนอื่นๆ ตัวอย่างเช่น งบประมาณภาครัฐ สถาบันทางการเมืองที่เหมาะสม และหน่วยงานของรัฐ แต่ยังมีข้อบกพร่องในการศึกษาคุณลักษณะและสถานการณ์ของท้องถิ่นในเชิงคุณภาพเพราะข้อมูลและ ตัวชี้วัดจะมุ่งในเชิงกฎหมายและสถาบัน<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Nahem, Joachim. (2009). *A User's Guide to Measuring Local Governance*, ibrd, p. 90.

<sup>85</sup> ibid, 93.

ตาราง 4.2.1: ขอบข่ายตัวแปรและตัวชี้วัดในมิติรัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ  
(Local government and decentralization)

ขอบข่ายของตัวแปร (Areas of variables)	ตัวแปร (Variables)	จำนวนและตัวอย่างตัวชี้วัด (Number and example of indicators)
1. local government and its attributes	<p>1. Constitutional and legal recognition of the frame of competitions and the operations of the local governments</p> <p>2. Characteristics of the municipal management and performing of services</p> <p>3. Nature and elements of the Municipal Finances and Patrimony</p> <p>4. Coordination levels</p>	<p><b>6 indicators</b> e.g.: Existence of constitutional norms that regulate the organization and operation of the local governments.</p> <p><b>8 indicators</b> e.g.: There are annual programs of qualification and training which facilitate the promotion of the skills and the knowledge of the municipal civil employees.</p> <p><b>11 indicators</b> e.g.: Constitutional and/or legal norm that forces the transfer (transference of national rents) of resources to the local governments.</p> <p><b>2 indicators</b> e.g.: The municipality has capacity for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Co fraternize and external relations with municipalities of other countries</li> <li>• Reception of cooperation of international agencies or bilateral from other countries</li> <li>• Inter-institutional agreements.</li> </ul>
2. proximity of the power to the citizen, system of election, participation and accountability	<p>1. The Municipalities as spaces of democracy close to the citizens, election processes and electoral system and municipal representation</p> <p>2. Existence of forms, organizations and spaces of citizen participation at the municipal level</p>	<p><b>6 indicators</b> e.g.: In the last municipal election, parity in gender representation was reached.</p> <p><b>4 indicators</b> e.g.: Existence in the law or electoral code of</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a Consultative assembly</li> <li>b Public hearings</li> <li>c Municipal council</li> <li>d Open municipal council</li> <li>e Plebiscite</li> <li>f Referendum</li> <li>g Citizen consultation</li> </ul>

ขอบข่ายของตัวแปร (Areas of variables)	ตัวแปร (Variables)	จำนวนและตัวอย่างตัวชี้วัด (Number and example of indicators)
	3. Existence of mechanisms of accountability, municipal information and citizens complaints	<b>3 indicators</b> e.g.: <i>Forms or mechanisms to communicate the situation of the Municipality with regard to profits, advances and plans.</i>
<b>3. nature, environment and the decentralised government</b>	1. Citizen health and environmental municipal competences	<b>3 indicators</b> e.g.: <i>Existence of control of waters</i>

Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 91.

จากตัวอย่างดังกล่าวเห็นได้ว่าตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Indicators) มีกรอบการพิจารณาที่ครอบคลุมทั้งต่อตัวแสดงและกระบวนการการปฏิสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งได้พยายามพิจารณาต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างครอบคลุม โดยพยายามให้น้ำหนักต่อการกระจายอำนาจ รัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น และการศึกษาตามประเด็นปัญหา ซึ่งการศึกษาและชี้วัดจะอาศัยการพิจารณาจากทฤษฎีและกรอบมโนทัศน์กับบริบทที่แวดล้อมท้องถิ่นกับข้อตกลงทางการเมืองและการบริหาร ควบคู่กันเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องจากการพิจารณาในทางทฤษฎีและบริบทด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป อย่างไรก็ตามการพิจารณาถึงประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าที่เป็นปทัศสถาน (normative) ในการกำหนดประเด็นและองค์ประกอบของประชาธิปไตยท้องถิ่น

ซึ่งจากงานที่ได้ยกตัวอย่างมาเช่น **Observatory of democracy in Central America: System of legal and institutional governance indicators for Central America** ก็จะมีปทัศสถานของการพิจารณาถึงท้องถิ่นในเชิงกฎหมายและสถาบันเป็นหลัก ในขณะที่ตัวชี้วัด **The Indicators of Local Democratic Governance Project: Concept and Hypothesis** ที่พิจารณาประชาธิปไตยท้องถิ่นทั้งจากลักษณะของรัฐบาลท้องถิ่น ลักษณะเชิงสถาบัน วัฒนธรรมทางการเมืองและคุณลักษณะของแต่ละพื้นที่ ส่วน **The State of Local Democracy in Central Europe** จะพิจารณาที่เน้นไปที่แยกส่วนระหว่างตัวแสดง (เช่น พรรคการเมือง สื่อท้องถิ่น คุณลักษณะของผู้แทนท้องถิ่น ฯลฯ) และกระบวนการ (เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น สมรรถนะทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง) และ **Local Democracy Assessment Guide** ที่ประเมินผลตามหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งตัวชี้วัดสามประเภทนี้จะมีปทัศสถานของการพิจารณาต่อตัวแสดงและกระบวนการการปฏิสัมพันธ์ มีแนวคิด/ทฤษฎีหลายอย่างที่น่าสนใจประกอบการศึกษาและมุ่งที่จะพัฒนาตัวชี้วัดให้วัดผลอย่างครอบคลุม

อย่างไรก็ตามการเชื่อมกันระหว่างทฤษฎีและกรอบมโนทัศน์อันเป็นปทัศสถานของการพิจารณาประชาธิปไตยท้องถิ่นกับบริบทที่แวดล้อมท้องถิ่นกับข้อตกลงทางการเมืองและการบริหารเป็นเรื่องไขว่ทางสังคมการเมืองที่เกิดขึ้นจริง ยังเป็นหลักการสำคัญของการกำหนดตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยท้องถิ่น แต่การพิจารณาบริบทแวดล้อมของท้องถิ่นยังเป็นเรื่องยากในเชิงวิธีวิทยาที่มีหลายประเด็นปัญหาต้องอาศัยวิธีวิทยาที่เข้มงวด เทคนิค/ความสามารถเฉพาะทางของผู้วิจัย ระดับการเข้าถึงข้อมูลและต้องพึ่งพาข้อมูลที่เป็นอ้อมอ้อมเป็นส่วนใหญ่น้อยหรือไม่ก็มีความยากลำบากในการแปลงหรือจัดหาข้อมูลที่เป็นวัตถุวิสัยเช่น การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของท้องถิ่น ประวัติศาสตร์ทางการเมืองท้องถิ่น สายสัมพันธ์ทางการเมืองภายในท้องถิ่น วิถีชีวิตและธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น เรื่องเล่าที่เกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่น หรือการศึกษาถึงตัวแสดงและกิจกรรมทางการเมืองบางประเภทที่เป็นด้าน “สีเทา” ตัวอย่างเช่น กลุ่มอาชญากรที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้การศึกษาประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความจำเป็นที่ต้องใช้ระยะเวลา ความคุ้นเคยต่อพื้นที่ และความหลากหลายของข้อมูลในพื้นที่ต่าง ๆ ในระดับหนึ่ง ก่อนที่จะนำเสนอสภาพการณ์ของประชาธิปไตยและหาข้อสรุปที่เป็นการทั่วไปได้

#### 4.1.4 ตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น

##### (Local government and Local government performance Indicators)

โดยมุ่งพิจารณาผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นจากผลงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ รายได้ และการใช้จ่ายงบประมาณ โดยที่การวัดผลการปฏิบัติงานสามารถพิจารณาทั้งในเชิงระดับ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และผลลัพธ์ของการจัดหาสินค้าและบริการ ซึ่งงานประเภทนี้ได้ครอบคลุมถึงงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการจัดทำมาตรฐานของการให้บริการสาธารณะ โดยการกำหนดตัวชี้วัดด้านวัดผลการปฏิบัติงานจะพิจารณาทั้งในเชิงสถาบัน การเงินการคลัง และสมรรถนะของทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนา ดำเนินการ และติดตาม/ประเมินคุณค่าก่อนนโยบายและโครงการ เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่นเช่น ตัวชี้วัดที่เน้นกิจกรรมและการปฏิบัติงาน (Activity-Based Indicators) ของท้องถิ่น ตัวชี้วัดที่มุ่งวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารจัดการ (Administrative Indicators) และ ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล (Good Governance) ของรัฐบาล/หน่วยงาน เป็นต้น

โดยการจัดทำตัวชี้วัดประเภทนี้มีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เนื่องจากสมรรถนะของการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นถูกกำหนดทิศทางจากกระบวนการการกระจายอำนาจ ทั้งผ่านเงื่อนไขเชิงบังคับจากกฎหมาย/แผนงานที่กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการปฏิบัติงาน และผ่านเงื่อนไขที่เป็นสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ดังนั้นการศึกษาและชี้วัดผลของกระบวนการการกระจายอำนาจจึงควรทำควบคู่ไปกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานของท้องถิ่น โดยการออกแบบตัวชี้วัดต้องตระหนักถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารงานรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะการจัดตั้ง เจตนา วัตถุประสงค์ รูปแบบและเป้าหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้นการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นผ่านกฎหมาย แผนงาน หรือข้อบังคับจึงควรทำควบคู่ไปกับการศึกษากรอบคิดที่นำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย

ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนได้แบ่งงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่นออกเป็น 3 ประเภทคือ

- 1). งานศึกษาเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารและการบริการสาธารณะของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นงานที่กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดสำหรับการให้บริการสาธารณะในแต่ละด้าน เพื่อประเมินและติดตามประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลของการให้บริการว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2550)<sup>66</sup> ในสังกัดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดมาตรฐานและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะตามขอบข่ายงานด้าน 1). โครงสร้างพื้นฐาน 2). คุณภาพชีวิต 3). การจัดระเบียบชุมชน สังคมและความสงบเรียบร้อย และ 4). ด้านการลงทุน ทรัพยากร

<sup>66</sup> สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2550). *สรุปสาระสำคัญของมาตรฐานการบริหารสาธารณะของ อปท.* กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. หรือสามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน [http://www.thailocaladmin.go.th/work/e\\_book/eb1/eb1.htm](http://www.thailocaladmin.go.th/work/e_book/eb1/eb1.htm)

สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรมไว้ทั้งสิ้น 48 มาตรฐาน ตัวอย่างเช่น มาตรฐานระบบน้ำสะอาด มาตรฐานการวางผังเมือง มาตรฐานการส่งเสริมกีฬา ฯลฯ การจัดทำมาตรฐานกลางสำหรับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ (2554)<sup>87</sup> การกำหนดมาตรฐานการบริการสาธารณะด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2548)<sup>88</sup> เป็นต้น

2). **งานศึกษาเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานและสภาพการณ์ของรัฐบาล/หน่วยงานของท้องถิ่น** ที่มุ่งประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นในมิติทางการบริหารทั้งในเชิงสถาบัน งบประมาณ บุคลากร การกำกับดูแล ฯลฯ รวมไปถึงประเมินสภาพการณ์ของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นเพื่อรองรับการจัดทำภารกิจอีกด้วยตัวอย่างเช่น การจัดทำตัวชี้วัดเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพงานของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ (2546)<sup>89</sup> การประเมินสมรรถนะหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในปารากวัย (Measuring Municipal Performance MIDAMOS – Paraguay)<sup>90</sup> เป็นต้น

3). **งานศึกษาที่อาศัยแนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อประเมินรัฐบาล/หน่วยงานของท้องถิ่น**<sup>91</sup> เนื่องจากแนวคิดธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวทางสำคัญของการปฏิบัติงานและการประเมินผลของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นได้กำหนดตัวชี้วัดตามกรอบคิดธรรมาภิบาลเช่น การออกหลักเกณฑ์การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ป.) ดัชนีธรรมาภิบาลท้องถิ่นของอินโดนีเซีย (Governance Index – Indonesia)<sup>92</sup> เป็นต้น

แม้ว่าแนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจะมีความพยายามให้เป็นในลักษณะการบริหารปกครองท้องถิ่น (local governance) ตามหลักการของการบริหารปกครอง (governance) ที่พยายามให้ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ยึดถือว่าหน่วยงาน/รัฐบาลท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว และเน้นการบริหารงานแบบเครือข่าย แต่การบริหารปกครองท้องถิ่นยังต้องอาศัยโครงสร้างและกลไกที่จะทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมือง/การบริหารที่เป็นทางการ มีอำนาจตามกฎหมาย และมีความยึดโยงกับศูนย์กลางหรือรัฐบาลกลางเพื่อเป็นหลักของการบริหารปกครองท้องถิ่นภายในอาณาบริเวณที่รัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แม้ว่าหลักการการบริหารและการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยยึดเอาการปกครองที่รัฐบาลท้องถิ่น (local

<sup>87</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. (2554). ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำมาตรฐานกลางเพื่อกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>88</sup> สมพงษ์ จิตระดับและคณะ. (2548). มาตรฐานการบริหาร/การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานการพัฒนาเด็กและเยาวชน. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

<sup>89</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ. (2547). การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

<sup>90</sup> Nahem, Joachim. (2009). *A User's Guide to Measuring Local Governance*, ibrd, p. 86-89.

<sup>91</sup> ดูความหมายและคำจำกัดความของธรรมาภิบาล โดยขอบเขตของการพิจารณาธรรมาภิบาลในงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government and Local government performance) จะมีขอบเขตเฉพาะการประเมินธรรมาภิบาลของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งต่างจากขอบเขตของธรรมาภิบาลในงานฯ การประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้า

<sup>92</sup> Nahem, Joachim. (2009). *A User's Guide to Measuring Local Governance*, ibrd, p. 81-85.



government) เป็นศูนย์กลางและมีโครงสร้างที่ตายตัว ซึ่งการบริหารและการปกครองของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นจะเป็นในลักษณะโดยมต้องมี การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อตอบโต้ตามลักษณะการบริหารงานของท้องถิ่นนั้นๆ

## ตัวอย่างงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น

### งานศึกษาเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารและการบริการสาธารณะของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น

1). มาตรฐานการบริหาร/การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรฐานพัฒนาเด็กและเยาวชน (Standards of children and Youth Development) โดย รศ. ดร.สมพงษ์ จิตระดับ และคณะ

มาตรฐานการบริหาร/การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรฐานพัฒนาเด็กและเยาวชน มีวัตถุประสงค์เพื่อ “กำหนดกรอบมาตรฐานและดัชนีชี้วัดเพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการ การจัดทำแผนแม่บทในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งการมีเครื่องมือเพื่อศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบที่ประกอบด้วยแบบประเมินความพร้อมองค์กรและแบบสอบถามสภาวะด้านสุขภาพ การศึกษา และสังคมแบบสัมภาษณ์เด็กและเยาวชนที่อยู่ในวัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันเพื่อนำไปเป็นมาตรฐานและดัชนีชี้วัดเพื่อช่วยในการยกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้า มีหลักการบริหาร และสามารถให้บริการสาธารณะลงสู่เด็กและเยาวชนได้ตรงกับปัญหาและสถานการณ์”<sup>93</sup> เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีความจำเป็นต้องสร้างพลังของชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีศักยภาพ เพื่อดูแลปกป้องคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นเช่น ปัญหายาเสพติด เพศเสรี วัตถุนิยมความรุนแรงในพฤติกรรมและอารมณ์ ฯลฯ และพยายามพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีสุขภาพกายและจิตที่ดี มีสติปัญญาเข้มแข็ง และเติบโตเป็นประโยชน์ต่อสังคมซึ่งกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย เช่น พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 50 53 54 และ 56) พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (มาตรา 67) และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16 และ 17)<sup>94</sup>

ซึ่งการจัดทำคู่มือ “มาตรฐานการพัฒนาเด็กและเยาวชน” ฉบับนี้ได้พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานดัชนีชี้วัดในสี่ประเด็นคือ 1). การบริหารจัดการ งบประมาณ การมีส่วนร่วม 2). สภาวะด้านสุขภาพ ความแข็งแรง การออกกำลังกาย 3). สภาวะด้านการศึกษา และ 4). สภาวะด้านสังคม ซึ่งได้นำมาพัฒนาเป็นกรอบมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ซึ่งในแต่ละมาตรฐานจะประกอบด้วยตัวบ่งชี้ขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นกลุ่มตัวบ่งชี้ที่ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีและเป็นกรอบสำคัญที่บ่งบอกถึงผลงานและความสำเร็จที่มีอยู่ และตัวบ่งชี้ขั้นพัฒนาที่ได้จัดทำเพิ่มเติมเพื่อแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงดังตารางที่ 4.22

<sup>93</sup> สมพงษ์ จิตระดับและคณะ. (2548). เรื่องเดียวกัน, คำนำ.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 1-2.

ตาราง 4.2.2: ตัวอย่างตัวบ่งชี้การพัฒนาเด็กและเยาวชน

สาระตัวบ่งชี้	ตัวบ่งชี้ขั้นพื้นฐาน	ตัวบ่งชี้ขั้นพัฒนา
1. ตัวบ่งชี้ตัวบ่งชี้ผู้บริหาร	<p>มาตรฐานที่ 1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบแบบแผน ครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเด็กและเยาวชน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีคณะกรรมการบริหารการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่มาจากตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน ผู้นำชุมชน และอื่น ๆ</li> <li>- มีการจัดระบบบริการทั่วไปที่เด็กและเยาวชนพึงพอใจต่อการบริการที่ได้รับไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75</li> </ul>	<p>มาตรฐานที่ 1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบแบบแผน ครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเด็กและเยาวชน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีบุคลากรที่ทำงานเต็มเวลารับผิดชอบในส่วนของการบริการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนโดยตรงอย่างน้อย 1 คน</li> <li>- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนภูมิการจัดองค์กรและโครงสร้าง เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งมีคำสั่งมอบหมายงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ</li> <li>- มีความเข้าใจตรงกันทุกระดับนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนแม่บทเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้</li> </ul>
	<p>มาตรฐานที่ 2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารเชิงกลยุทธ์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีแผนแม่บท แผนกลยุทธ์ แผนประจำปี แผนปฏิบัติการประจำปี ตัวบ่งชี้ความสำเร็จที่สอดคล้องกับนโยบายและความต้องการของประชาชน ผู้นำท้องถิ่น และในกลุ่มของเด็กและเยาวชน</li> <li>- มีการนำข้อมูล ตัวบ่งชี้ และผลการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจและปรับปรุงงาน</li> </ul>	<p>มาตรฐานที่ 2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารเชิงกลยุทธ์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ การตัดสินใจ และการทันต่อสถานการณ์และปัญหาของเด็กและเยาวชน</li> <li>- การมีแผนที่ชุมชน การจัดระเบียบชุมชน การกำหนดพื้นที่ในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ให้เด็กมีกิจกรรมดำเนินการร่วมกัน</li> <li>- มีการจัดตั้งศูนย์การติดตามช่วยเหลือเด็กที่ขัดสนและยากจน ด้อยโอกาส เด็กพิการที่ได้รับโอกาสทางการศึกษา สนับสนุน การฝึกฝนอาชีพ หลักสูตรพิเศษต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60</li> </ul>
	<p>มาตรฐานที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการโดยหลักการมีส่วนร่วม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีประชาชนนโยบายต่าง ๆ ที่มีผลกระทบบ่อยตรงต่อคุณภาพเด็กและเยาวชน</li> <li>- คณะกรรมการพัฒนาเด็กและเยาวชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประชุมอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยสองเดือนต่อครั้งและนำผลประชุมไปปฏิบัติ</li> </ul>	<p>มาตรฐานที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการโดยหลักการมีส่วนร่วม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหาร คณะกรรมการองค์กร ผู้ปกครอง เด็ก และเยาวชนร่วมกันจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ แผนดำเนินงานประจำปี</li> <li>- การมีส่วนร่วมของผู้หญิง เยาวชนหญิงเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเด็กและเยาวชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด</li> </ul>

สาระตัวบ่งชี้	ตัวบ่งชี้ขั้นพื้นฐาน	ตัวบ่งชี้ขั้นพัฒนา
	<p><b>มาตรฐานที่ 4 ด้านการส่งเสริมโครงการ กิจกรรม การแสดงออกของเด็กและเยาวชน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการสนับสนุนการจัดกิจกรรมที่หลากหลาย ทำให้เด็กและเยาวชนค้นพบตนเอง ความถนัด และการแสดงออกที่สร้างสรรค์</li> <li>- การส่งเสริมให้มีการสืบทอด การปฏิบัติพิธีกรรม ทางศาสนา และการละเล่นไทย</li> <li>- ให้เด็กมีส่วนร่วมประเมินผล สรปรายงาน การอธิบายและการระบุตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องเพื่อยก ระดับคุณภาพสังคมในชุมชนให้ดียิ่งขึ้น</li> </ul>	<p><b>การแสดงออกของเด็กและเยาวชน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้โอกาส ยอมรับความคิดเห็น สนับสนุน กระตุ้นให้เด็กและเยาวชนกลุ่มกันจัดตั้ง ศูนย์เยาวชนขึ้น ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองโดยมีเจ้าหน้าที่คอยให้การช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด</li> <li>- การสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนมีกิจกรรมการศึกษาออกสถานที่ การดูงานในต่างพื้นที่ตามหัวข้อที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง</li> <li>- ในแต่ละปีคณะกรรมการพัฒนาเด็กและเยาวชนควรจัดให้มีกิจกรรมวันครอบครัว สันทนาการ อย่างน้อยปีละครั้ง</li> </ul>
<p><b>2. ตัวบ่งชี้ด้านสุขภาพ</b> อนามัย</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เด็กอายุ 3-5 ปีพัฒนาการตามวัยที่เพิ่มขึ้น ร้อยละ 10</li> <li>- นักเรียนระดับเด็กเล็กอายุ 3 ขวบ - ระดับชั้น ประถมศึกษาที่ 4 ได้รับนมเต็มร้อยละ 100</li> <li>- เด็กและเยาวชนมีการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ ร้อยละ 60</li> <li>- ป้องกันและลดอัตราการสูญพันธุ์ของกลุ่มวัยรุ่น 15 ปีขึ้นไป ให้เฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 25</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการรณรงค์ป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดและโรคเอดส์อย่างต่อเนื่องในชุมชน โรงเรียน สถานศึกษา</li> <li>- มีการสนับสนุนและติดตามกองทุนสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> </ul>
<p><b>3. ตัวบ่งชี้ด้านการศึกษา</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เด็กก่อนวัยเรียนเข้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กร้อยละ 90</li> <li>- นักเรียนที่มีความพร้อมเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ร้อยละ 100</li> <li>- เด็กอายุ 7-15 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ ร้อยละ 100</li> <li>- อัตราส่วนจำนวนนักเรียน : ครู 1 คน = 25 : 1 ต่อ 1 ชั้นเรียน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นักเรียนที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการเรียนรู้ของหลักสูตรร้อยละ 80</li> <li>- ระดับความพึงพอใจของผู้ปกครองร้อยละ 75</li> <li>- นักเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับออกกลางคันไม่เกินร้อยละ 2</li> </ul>

สาระตัวบ่งชี้	ตัวบ่งชี้ขั้นพื้นฐาน	ตัวบ่งชี้ขั้นพัฒนา
4. ตัวบ่งชี้ด้านสังคม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เด็กและเยาวชนสามารถวิเคราะห์ แยกแยะ และตัดสินใจต่อปัญหาทางเพศและยาเสพติดเพิ่มขึ้นได้ร้อยละ 70</li> <li>- เด็กและเยาวชนมีความเครียดสูงมากเกินร้อยละ 5</li> <li>- ไม่มีเด็กถูกทอดทิ้ง</li> <li>- ลดพฤติกรรมที่สร้างปัญหาของเด็กและเยาวชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนเด็กที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดอัตราการตายของเด็กและเยาวชนจากอุบัติเหตุไม่เกิน 2 คน/ประชากร 1,000 คน</li> <li>- เด็กและเยาวชนสวมหมวกนิรภัยเมื่อขี่หรือซ้อนท้ายจักรยานยนต์ร้อยละ 100</li> <li>- เยาวชนมีสถานภาพการทำงานหรือประกอบธุรกิจส่วนตัวมากกว่าร้อยละ 7</li> </ul>

ที่มา: สมพงษ์ จิตระดับและคณะ. (2548). มาตรฐานการบริหาร/การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานการพัฒนาเด็กและเยาวชน, น. 21-29

## งานศึกษาเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานและสภาพการณ์ของรัฐบาล/หน่วยงานของท้องถิ่น

### 1). โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน ของดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ และคณะ

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงานเป็นหนึ่งในโครงการเชิงนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นและปรับปรุงมาตรฐานประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐ โดยงานชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ<sup>95</sup>

1. จัดทำข้อเสนอแนะเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (**performance indicators**) จำแนกตามประเภทของท้องถิ่น คือ อบจ. เทศบาล และอบต. ตามลำดับ และจำแนกตามประเภทของกิจกรรม คือ 1). การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2). การพัฒนาเศรษฐกิจ 3). การพัฒนาสังคม 4). การจัดการสิ่งแวดล้อม และ 5). การจัดการด้านการเมืองการปกครอง
2. เสนอแนะแนวทางการพัฒนามาตรฐานการบริการขั้นต่ำ (**minimum service requirements**) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการทำงานและการยกระดับมาตรฐานของท้องถิ่น
3. จัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนาฐานข้อมูลและการพัฒนาระบบสถาบัน (**database and institutional**) ที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบรวบรวมข้อมูลของท้องถิ่นและจัดทำเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการบริการของท้องถิ่น โดยเสนอแนะฐานข้อมูลเพื่อเป็นศูนย์กลางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะและให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก

โดยข้อมูลและเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของอปท. จะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองแบบธรรมาภิบาล ส่งเสริมให้มีการแข่งขันและเปรียบเทียบประสิทธิภาพประสิทธิผลข้ามหน่วยงาน ส่งเสริมให้ประชาชนตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการธรรมาภิบาล เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชน โดยในงานวิจัยได้ให้ความสนใจในการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 121 ด้าน คือ 1). การเสนอกรอบทฤษฎี 2). การเสนอเครื่องชี้วัดธรรมาภิบาล 3). การเสนอเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพโดยรวมขององค์กร 4). การเสนอการวัดประสิทธิภาพเป็นด้าน 5). แนวทางการจัดทำมาตรฐานการบริการขั้นต่ำ 6). เครื่องชี้วัดและวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้ของอปท. 7). เครื่องชี้วัดสภาพความเป็นเมืองในการจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากร 8). วิเคราะห์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่อิงประสิทธิภาพ 9). เสนอแนวทางจัดทำตัวชี้วัดเชิงคุณภาพโดยการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน 10). ข้อเสนอแนะระบบฐานข้อมูลท้องถิ่น

<sup>95</sup> ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์และคณะ. (2547), เรื่องเดียวกัน, น. ii.

และระบบรายงานตัวชี้วัดในมุมมองเชิงสถาบัน และ 11). เสนอข้อสรุปเพื่อเน้นย้ำถึงประสิทธิภาพของหน่วยงานว่าเป็นเรื่องของพลวัต มีการปรับปรุงและเรียนรู้ตลอดเวลาตามหลักการวิวัฒนาการ (evolutionary process)<sup>96</sup> ซึ่งจากการสังเคราะห์และรวบรวมเครื่องมือชี้วัดทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพบว่าจะมีการใช้เครื่องมือชี้วัดในสองลักษณะคือ เครื่องชี้วัดระดับมหภาค (Macro Indicator) และเครื่องชี้วัดเชิงกิจกรรม (Activity-based Indicator)<sup>97</sup> ตามตาราง 4.23

ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะยกตัวอย่างเครื่องชี้วัดที่เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่สองแบบคือ

### 1. เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารองค์กร ที่ประกอบเป็นสามส่วนหลัก คือ<sup>98</sup>

- เครื่องชี้วัดการบริหารงานภายในองค์กร ที่จะกำหนดตามโครงสร้างแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสี่ด้านคือ ด้านบริหารงานทั่วไป ด้านบริการชุมชนและสังคม ด้านอุตสาหกรรม และด้านการดำเนินงานอื่นๆ
- เครื่องชี้วัดการบริหารการคลังและวินัยการคลัง ที่ประกอบด้วยสามส่วนสำคัญคือ เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย และเครื่องชี้วัดภาวะการกู้ยืม
- เครื่องชี้วัดการทำแผน กิจกรรม หรือโครงการประจำปี ที่จะเป็นเกณฑ์ในการศึกษาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อที่จะได้จัดทำบริการ/กิจกรรมหรือโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

### 2. เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการปฏิบัติตามภารกิจและการให้บริการสาธารณะ ที่จะพิจารณาในเจ็ดด้าน ได้แก่<sup>99</sup>

- เครื่องชี้วัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่พิจารณาถึงความเพียงพอและความครอบคลุมพื้นที่ในการให้บริการ และต้นทุนการบริการ
- เครื่องชี้วัดด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ที่พิจารณาถึงความพอเพียงของการให้บริการและต้นทุนของการให้บริการที่สามารถกำหนดได้
- เครื่องชี้วัดด้านระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งวัดจากการจัดให้มีระบบความช่วยเหลือและป้องกันอุบัติเหตุ
- เครื่องชี้วัดด้านการวางแผนส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ที่เน้นการจัดทำข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด/อำเภอ/หมู่บ้านที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว
- เครื่องชี้วัดด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- เครื่องชี้วัดด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพของกิจกรรมตามมุมมองที่หลากหลายตามลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน, น. ii-iii.

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน, ภาคผนวก น. A1-A28.

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 39-54.

<sup>99</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 55-57.

ตาราง 4.23: เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงานที่ได้มีการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ

เครื่องชี้วัดระดับมหภาค (Macro Indicator)	เครื่องชี้วัดเชิงกิจกรรม (Activity-based Indicator)
<b>หลักการ</b>	<b>หลักการ</b>
การบริหารจัดการที่ดี (Good governance) - ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) - ความโปร่งใส (Transparency) - การมีส่วนร่วม (Participation) - หลักนิติธรรม/คุณธรรม - หลักความคุ้มค่า	- ด้านโครงสร้างพื้นฐาน - งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต - ด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุน พาณิช-ยกรรม และการท่องเที่ยว a. ด้านการท่องเที่ยว b. ด้านการบริการ c. ด้านพาณิชยกรรม d. ด้านอุตสาหกรรม/การลงทุน
การปฏิบัติงาน Administration (โดยยึดโครงสร้างขององค์กรเป็นหลัก) - กองการสาธารณะสุข - กองการศึกษา - กองช่าง - สำนักงานปลัดเทศบาล - กองคลัง	- ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม a. การจัดการสิ่งแวดล้อม b. การจัดการขยะ c. การจัดการน้ำเสีย - ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น a. ศิลปะและวัฒนธรรม b. การทำนุบำรุงรักษาโบราณสถาน c. พิพิธภัณฑที่ท้องถิ่น
ประสิทธิภาพการคลัง - การจัดหารายได้ (Revenue generation) - การบริหารรายจ่าย (Revenue Allocation/ Use) - ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ - วินัยการคลัง - ความสามารถในการก่อหนี้ - การบริหารสินทรัพย์	

ที่มา: ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ. (2547). โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน, น. A1-A28.

ตาราง 4.24: เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารองค์กร

เครื่องชี้วัดการบริหารงานภายในองค์กร	
<b>ด้านบริหารงานทั่วไป</b> - แผนงานบริหารทั่วไป - แผนงานการรักษาความสงบภายใน	<b>ด้านบริการชุมชนและสังคม</b> - แผนงานการศึกษา - แผนงานสาธารณสุข - แผนงานสังคมสงเคราะห์ - แผนงานเคหะและชุมชน - แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน - แผนงานศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ - แผนงานการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
<b>ด้านอุตสาหกรรม</b> - แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา - แผนงานการเกษตร - แผนงานการพาณิชย์	<b>ด้านการดำเนินงานอื่น ๆ</b>

เครื่องชี้วัดการบริหารงานภายในองค์กร
<b>เครื่องชี้วัดการบริหารการคลังและวินัยการคลัง</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาพรวมการจัดเก็บรายได้</li> <li>- การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน</li> <li>- การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่</li> <li>- การจัดเก็บภาษีป้าย</li> <li>- การบริหารรายจ่ายประจำปี</li> <li>- การกู้ยืม</li> </ul>
<b>เครื่องชี้วัดการทำแผน กิจกรรม หรือโครงการประจำปี</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> </ul>

ที่มา: ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ. (2547). โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน, น.45-54.

ตาราง 4.25: เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการปฏิบัติตามภารกิจและการให้บริการสาธารณะ

เครื่องชี้วัด	ประเด็นการวัด
เครื่องชี้วัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถนน</li> <li>- การระบายน้ำ</li> <li>- การชลประทานและแหล่งน้ำ</li> <li>- ประปา</li> <li>- ตลาด</li> <li>- การบำบัดน้ำเสีย</li> <li>- การจัดการขยะมูลฝอย</li> <li>- การดำเนินการหรือส่งเสริมให้มีสวนสาธารณะหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ</li> </ul>
เครื่องชี้วัดด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ</li> <li>- ด้านการศึกษา</li> <li>- สวัสดิการสังคม</li> <li>- งานสาธารณสุขและงานป้องกันโรคติดต่อ</li> <li>- งานส่งเสริมสุขภาพ</li> </ul>
เครื่องชี้วัดด้านระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การช่วยเหลือบรรเทาและการป้องกันอุบัติเหตุ</li> </ul>
เครื่องชี้วัดด้านการวางแผนส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การท่องเที่ยว</li> <li>- พาณิชยกรรม</li> <li>- อุตสาหกรรม/การลงทุน</li> </ul>
เครื่องชี้วัดด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ด้านสิ่งแวดล้อมและการทำนุบำรุงหรือรักษาสิ่งแวดล้อม</li> </ul>
เครื่องชี้วัดการท่องเที่ยว เครื่องชี้วัดด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น</li> </ul>

ที่มา: ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ. (2547). โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน, น.58-68.



## 2). Measuring Municipal Performance MIDAMOS (Paraguay) โดย Centro de Informacion y Recursos para el Desarrollo (CIRD)

MIDAMOS เป็นการริเริ่มโดย Centro de Informacion y Recursos para el Desarrollo (CIRD) ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรในประเทศปารากวัยที่มีเป้าหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยโดยมุ่งเน้นที่องค์กรภาคประชาสังคม โดยพยายามสร้างกลไกที่ถาวรที่จะช่วยเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการตัดสินใจสาธารณะ (public decision-making process) และจัดหาเครื่องมือหรือวิธีการต่าง ๆ ให้กับภาคประชาสังคมในการเข้าไปตรวจสอบสถาบันของรัฐ เช่น การยกระดับการยอมรับผิดและความโปร่งใสในการปกครองระดับท้องถิ่นโดยอาศัยเครื่องมือในการชี้วัดการบริหารปกครองท้องถิ่น โดย MIDAMOS เป็นเครื่องมือที่พัฒนาภายใต้การร่วมมือของ CIRD และองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) ซึ่งมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการยกระดับธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น กระตุ้นให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมพัฒนาศักยภาพในการทำความเข้าใจและประเมินการบริหารงานในท้องถิ่น และสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารและบุคลากรของท้องถิ่นปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทั้งในด้านความเป็นมืออาชีพ (professional) การเมือง (political) และผลประโยชน์ส่วนตัว (personal interest)<sup>100</sup>

โดย MIDAMOS จะอาศัยข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพเช่น สถิติของท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ ข้อมูลของการบริหารงาน งบประมาณ และการสัมภาษณ์กับบุคคลสำคัญในท้องถิ่นและประชาชนเพื่อให้เสนอแนะองค์ประกอบและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับการคัดสรรมาใช้ในแต่ละตัวชี้วัด ซึ่ง MIDAMOS ได้กำหนดให้มีตัวชี้วัดในเชิงปริมาณและคุณภาพทั้งสิ้น 31 ตัวชี้วัดใน 5 ประเด็นหลักของการบริหารท้องถิ่น โดยในแต่ละตัวชี้วัดจะมีการประเมินโดยการวัดคะแนน 1-5 ลำดับตามตารางที่ และแต่ละตัวชี้วัดจะมีค่าน้ำหนักและความสำคัญที่ต่างกัน โดยผลการประเมินที่ได้จะแบ่งเป็นเกรดจาก A ถึง E ตามตารางที่ ซึ่ง MIDAMOS ได้เริ่มมีการนำร่องทดลองครั้งแรกใน ค.ศ. 2005-2006 และถูกนำไปใช้ครั้งแรกในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2008 เพื่อประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของปารากวัยทั้งสิ้น 150 แห่ง<sup>101</sup>

โดยจุดแข็งของ MIDAMOS คือเป็นตัวชี้วัดที่ประเมินอย่างครอบคลุมทั้งในมุมมองของประชาธิปไตยท้องถิ่นและสัมพันธ์กับการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น เช่น การประเมินการบริการสาธารณะและการบริหารงานภายใน อีกทั้งเครื่องมือของวิธีวิทยาของตัวชี้วัดยังมีความแม่นยำ และได้จัดแบ่งการให้คะแนนของแต่ละตัวชี้วัดอย่างแม่นยำ แต่มีข้อเสียเพราะตัวชี้วัดเน้นการใช้ข้อมูลที่เป็นวัตถุวิสัยเป็นส่วนใหญ่เพื่อประเมินการมีอยู่ของกลไกของกลไกในท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินยังถูกจำกัดโอกาสสำหรับการประเมินคุณภาพของกลไกการบริหารปกครองด้วย<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Nahem, Joachim. (2009). *A User's Guide to Measuring Local Governance*, ibrd, p. 86.

<sup>101</sup> ibrd, p. 89.

<sup>102</sup> ibrd.

ตาราง 4.26: ประเด็นการชี้วัด ตัวชี้วัด และค่าน้ำหนักของตัวชี้วัดของ MIDAMOS

ประเด็น คำบรรยาย ค่าน้ำหนักโดยเทียบเคียง และคะแนนสูงสุด (Themes, Description, Relative Weights and Maximal Scores)	ตัวชี้วัด (Indicators)	ค่าน้ำหนักของตัวชี้วัด (Indicators' weights)
<p><b>การเงิน (Finance)</b> ลักษณะที่สัมพันธ์กับการบริหารทรัพยากรทางการคลังของท้องถิ่น ค่าน้ำหนักโดยเทียบเคียง: <b>20%</b> คะแนนสูงสุด: <b>1.00</b></p>	1 operational financing	2%
	2 capacity to invest own resources	2%
	3 efficiency in estate tax collection	2%
	4 social investment	2%
	5 expenditure capacity through own resources	2%
	6 process and emission of financial reports	2%
	7 budget programming	2%
	8 processes organising expenditure	2%
	9 tax collection management	2%
	10 cadaster management	2%
<p><b>การบริหารงานภายใน (Internal Administration)</b> การมีอยู่และขอบเขตของการปฏิบัติงานและการพัฒนาของกระบวนการที่ทำให้บรรลุถึงเป้าหมายของสถาบันได้ง่าย ค่าน้ำหนักโดยเทียบเคียง: <b>16%</b> คะแนนสูงสุด: <b>0.80%</b></p>	1 efficiency of municipal officers	2%
	2 flexibility of current expenditures	2%
	3 technological capacity	2%
	4 existence and extent of municipal planning	2%
	5 existence and extent of human resources	3%
	6 procedures for acquisitions	2%
	7 planning and implementation of investments with royalties resources	3%

ประเด็น คำบรรยาย คำนวณโดยเทียบเคียง และคะแนนสูงสุด (Themes, Description, Relative Weights and Maximal Scores)	ตัวชี้วัด (Indicators)	ค่าน้ำหนักของตัวชี้วัด (Indicators' weights)
<p><b>การจัดการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Management)</b> สมรรถนะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดหาบริการขั้นพื้นฐานและสนับสนุนกระบวนการสำหรับการปรับปรุงการบริการสาธารณะ ค่าน้ำหนักโดยเทียบเคียง: 24% คะแนนสูงสุด: 1.20%</p>	<p>1 service delivery 7% 2 coverage of principal services 7% 3 quality of principal services 7% 4 environmental quality</p>	<p>7% 7% 7% 3%</p>
<p><b>ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม (Democracy and Participation)</b> สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อร่างความสัมพันธภาพกับภาคประชาสังคมและองค์กรอื่นของรัฐบาล ค่าน้ำหนักโดยเทียบเคียง: 25% คะแนนสูงสุด: 1.25%</p>	<p>1 internal municipal participation and transparency 2 mechanisms for citizens participation 3 sustainability of citizens participations 4 accountability and responsibility 5 transparency towards community 6 relationships amongst governments' levels 7 promotion of gender equality</p>	<p>3% 6% 2% 4% 5% 3% 2%</p>
<p><b>กิจกรรมทางนิติบัญญัติ (Legislative Activity)</b> ขอบเขตของสมรรถนะสำหรับโครงสร้างกระบวนการนิติบัญญัติของท้องถิ่นที่จะทำให้องค์การบริหารลุ่มภูมีประสิทธิภาพ ค่าน้ำหนักโดยเทียบเคียง: 15% คะแนนสูงสุด: 0.75</p>	<p>1 legislative efficiency 5% 2 technical and operational efficiency 5% 3 transparency and participation</p>	<p>5% 5% 5%</p>

Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 87.

## งานศึกษาที่อาศัยแนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อประเมินรัฐบาล/หน่วยงานของท้องถิ่น

### Governance Index (Indonesia) โดย Kemitraan Partnership

Governance Index เป็นตัวชี้วัดที่มาจากการริเริ่มของ Kemitraan Partnership ซึ่งเป็นสถาบันวิจัยอิสระของประเทศอินโดนีเซีย โดยเป็นตัวชี้วัดที่ออกแบบภายใต้บริบทของนโยบายการปกครองตนเองในระดับภูมิภาคและกระบวนการกระจายอำนาจของประเทศอินโดนีเซียที่ส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อตัวแปรในเชิงคุณภาพของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการขาดแคลนข้อมูลที่ครอบคลุมและแม่นยำในการวินิจฉัยวิเคราะห์ตัวแปรในเชิงคุณภาพของการบริหารปกครองที่ตัดผ่านในแต่ละพื้นที่จึงได้พัฒนาตัวชี้วัด Governance Index เพื่อนำไปใช้เปรียบเทียบการบริหารปกครองของแต่ละจังหวัด (province) และส่งเสริมในการเรียนรู้ระหว่างกันและช่วยในการเผยแพร่วิธีการทำงานที่ดีที่สุดของแต่ละท้องถิ่นด้วย

การใช้ตัวชี้วัดนี้มุ่งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนำไปประเมินผลการบริหารปกครองซึ่งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในระดับท้องถิ่นของฝ่ายการเมือง (political office) ฝ่ายบริหาร (bureaucracy) ภาคประชาสังคม (civil society) และสังคมเศรษฐกิจ (economic society) โดย Governance Index มีวัตถุประสงค์อยู่สามด้านคือ<sup>103</sup>

1. จัดหาการประเมินวัดผลสมรรถนะการบริหารปกครองในทุกภูมิภาคของประเทศอินโดนีเซียอย่างครอบคลุม
2. จัดอันดับสมรรถนะของการบริหารปกครองในทุกภูมิภาคของประเทศอินโดนีเซียโดยอยู่บนฐานของการประเมินผลของขอบข่ายการบริหารปกครองในสี่ด้านคือ 1). รัฐบาล (government) 2). ระบบการบริหารงานรัฐ (bureaucracy) 3). ประชาสังคม (civil society) และ 4). สังคมเศรษฐกิจ (economic society)
3. จัดหาเครื่องพิสูจน์หรือหลักฐานที่บนฐานของรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง (เช่น รัฐบาลกลาง) เพื่อช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการบริหารปกครองและโครงการพัฒนาประสิทธิภาพในระดับท้องถิ่น

โดย Governance Index จะประกอบด้วยการพิจารณาในขอบข่ายการบริหารปกครอง 4 ด้าน 8 ฟังก์ชัน และ 75 ตัวชี้วัด (ดูตารางที่ 4.27) โดยมีหลักการธรรมาภิบาล (good governance) ที่กำหนดไว้ทั้งสิ้น 6 ประการที่จะสัมพันธ์กับการประเมินในแต่ละขอบข่ายและฟังก์ชันที่จะแปรมาเป็นตัวชี้วัด (ดูตารางที่ 4.28) ซึ่งผลของตัวชี้วัดที่ได้จะถูกแปรมาเป็นคะแนนระหว่าง 1 ถึง 10 ตามหลักการธรรมาภิบาลและตามขอบข่ายการบริหารปกครองในรูปของรายละเอียดที่แสดงภาวะการณ์ของการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance Profile) (ดูตารางที่ 4.29) โดย Governance Index จะใช้ข้อมูลและสารสนเทศในเชิงปริมาณเป็นหลักซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ<sup>104</sup>

<sup>103</sup> ibrd, p. 81.

<sup>104</sup> ibrd.

1. **ข้อมูลเชิงอัตวิสัย (subjective data)** ที่มาจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แบ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการประเมินกระบวนการการบริหารปกครอง (เช่น รัฐบาล ระบบการบริหารงานรัฐ ประชาสังคม และสังคมเศรษฐกิจ ) และตัวแสดงที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่มีปฏิสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับคุณภาพของการบริหารปกครอง (เช่น นักวิชาการ และสื่อมวลชน)
2. **ข้อมูลเชิงวัตถุวิสัย (objective data)** ประกอบด้วยข้อมูลทางสถิติ ข้อมูลด้านงบประมาณ แผนการพัฒนาท้องถิ่น การออกกฎหมายของท้องถิ่น เว็บไซต์ บันทึกการประชุม ข้อมูลการตรวจสอบ ดัชนีการพัฒนามนุษย์ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่ถูกรวบรวมจากฝ่ายปกครองของท้องถิ่นอย่างฝ่ายเลขานุการของจังหวัด (provincial secretariat) และฝ่ายสภาของจังหวัด (provincial parliament) ข้อมูลจากการบริหารงานภาครัฐเช่น ข้อมูลสุขภาพของท้องถิ่น การศึกษา กิจกรรมทางสังคมกับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น หน่วยงานการวางแผนของท้องถิ่น หน่วยงานการด้านการทุจริตของท้องถิ่น หน่วยงานสถิติท้องถิ่น เป็นต้น

โดยตัวชี้วัดนี้มีจุดแข็งเพราะ 1). ได้พยายามรวบรวมวิธีวิทยาที่ครอบคลุมทั้งในด้านข้อมูลที่เป็นวัตถุวิสัยและอัตวิสัยที่ให้รายละเอียดเบื้องต้นก่อนที่จะนำไปรวบรวมและวัดผล 2). เป็นตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับการประเมินผลในระดับปฏิบัติการที่ทำให้ผู้ดำเนินนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประเมินความผิดปกติของกระบวนการการบริหารปกครองท้องถิ่น และ 3). ช่วยในการจัดระเบียบข้อมูลที่เป็นวัตถุวิสัยจากรัฐบาลและฝ่ายบริหารเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยง่าย แต่มีจุดอ่อนที่รายละเอียดของวิธีวิทยาที่อาศัยข้อมูลที่หลากหลายและผู้ให้สัมภาษณ์แต่ต้องอาศัยวิธีวิทยาที่เข้มงวดในการศึกษาข้อมูลภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงต้องดัดแปลงตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับบริบททางสถาบันและบริบทในทางปฏิบัติของแต่ละพื้นที่ทำให้กระบวนการวัดและประเมินผลมีความซับซ้อนขึ้น<sup>105</sup>

<sup>105</sup> ibrd, p. 84.

ตาราง 4.27: การจำแนกตัวชี้วัดตามขอบข่ายการบริหารปกครองและฟังก์ชัน

ขอบข่าย (Areas)	ฟังก์ชัน (Functions)	จำนวนตัวชี้วัด (Number of Indicators)
1). รัฐบาล (government)	กรอบของกฎระเบียบ (Regulatory framework)	9
	การจัดสรรงบประมาณ (Budget allocation)	14
	การประสานงานของการพัฒนา (Coordination of development)	10
2). ระบบการบริหารงานรัฐ (bureaucracy)	การจัดเก็บรายได้ (Revenue collection)	6
	การบริการสาธารณะ (Public services)	8
	การกำกับดูแลเศรษฐกิจ (Regulating the economy)	6
3). ประชาสังคม (civil society)	การประกวดราคาของรัฐบาลและการปฏิบัติตามโครงการ (Government tender and project implementation)	9
4). สังคมเศรษฐกิจ (economic society)	การสนับสนุน (Advocacy)	13
<b>รวม (Total)</b>		<b>75</b>

Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 82.

ตาราง 4.2.8: ตัวอย่างของตัวชี้วัดที่จำแนกตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ที่เกี่ยวข้องถึงขอบข่ายและฟังก์ชันในแต่ละด้าน

หลักการ (Principle)	ตัวชี้วัด (Indicators)	ขอบข่าย (Areas)	ฟังก์ชัน (Functions)
<b>การมีส่วนร่วม (Participation)</b>	ระดับของการติดตามโดยชุมชนต่อการปฏิบัติงานการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการของรัฐวิสาหกิจ	ประชาสังคม (civil society)	การสนับสนุน (Advocacy)
<b>ความเป็นธรรม (Fairness)</b>	ระดับของการแบ่งแยกในการประสานงานโดยผู้บริหารในส่วนของเขต/เมือง	รัฐบาล (government)	การประสานงานของการพัฒนา (Coordination of development)
<b>การยอมรับผิด (Accountability)</b>	การปฏิบัติตามของฝ่ายต่าง ๆ ต่อกฎข้อบังคับด้านกำลังคนในการปฏิบัติงานตามโครงการของรัฐวิสาหกิจตัวอย่างเช่น ค่าจ้างแรงงานเป็นไปตามมาตรฐานค่าแรงขั้นต่ำ	สังคมเศรษฐกิจ (economic society)	การประกวดราคาของรัฐบาลและการปฏิบัติตามโครงการ (Government tender and project implementation)
<b>ความโปร่งใส (Transparency)</b>	ความสามารถในการเข้าถึงสิ่งพิมพ์กฎหมายระเบียบข้อบังคับของท้องถิ่นและของผู้บริหารผ่านทางเว็บไซต์	รัฐบาล (government)	กรอบของกฎระเบียบ (Regulatory framework)
<b>ประสิทธิภาพ (Efficiency)</b>	โครงการของรัฐวิสาหกิจที่เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด	สังคมเศรษฐกิจ (economic society)	การประกวดราคาของรัฐบาลและการปฏิบัติตามโครงการ (Government tender and project implementation)
<b>ประสิทธิผล (Effectiveness)</b>	การเข้า/ไม่เข้าประชุมเพื่อสร้างข้อตกลงที่มาจากการประชุมพบปะกันระหว่างผู้บริหารของจังหวัดและหัวหน้าของเขตต่าง ๆ	รัฐบาล (government)	การประสานงานของการพัฒนา (Coordination of development)

Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 82.

ตาราง 4.29: ภาพการณ์ของการปกครองแบบประชาธิปไตยของจังหวัด X (Democratic Governance Profile of province X)

จังหวัด X: ผลรวมของดัชนีการปกครอง: 4.4										
	ดัชนีตามขอบข่าย (Index Areas)	การมีส่วนร่วม (Participation)	ความเป็นธรรม (Fairness)	การยอมรับผิด (Accountability)	ความโปร่งใส (Transparency)	ประสิทธิภาพ (Efficiency)	ประสิทธิผล (Effectiveness)			
รัฐบาล (government)	3.9	5.5	2.6	5.4	2.8	3.3	4.4			
ระบบการบริหารงานรัฐ (bureaucracy)	4.0	5.3	5.3	1.0	2.5	5.7	6.8			
ประชาสังคม (civil society)	5.4	4.0	7.0	7.0	3.9	5.8	4.9			
สังคมเศรษฐกิจ (economic society)	4.5	5.5	4.0	5.5	5.5	1.0	5.5			

Nahem, Joachim. (2009). A User's Guide to Measuring Local Governance, p. 84.



กล่าวโดยสรุปตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (*Local government and Local government performance Indicators*) ได้ทำขึ้นเพื่อการชี้วัดประสิทธิภาพ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการศึกษาผลของการกระจายอำนาจและ ประชาธิปไตยท้องถิ่น และเป็นงานที่จัดทำขึ้นเป็นจำนวนมากเพราะต้องใช้เป็นเกณฑ์การชี้วัดผลการ ปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นเพื่อให้ทราบถึงวิธีการและผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น จริงและนำผลที่ได้ไปประเมิน ปรับปรุง และวางแผนการปฏิบัติงานในอนาคต ซึ่งการชี้วัดประสิทธิภาพ การบริหารงานถือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ เพื่อสอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (*New Public Management*) และหลักการธรรมาภิบาลของหน่วยงาน (*Good Governance*) ของรัฐบาล/หน่วยงาน ท้องถิ่นที่มุ่งหวังให้การปฏิบัติงานสามารถวัดผลในเชิงปริมาณได้

โดยงานศึกษาเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารและการบริการสาธารณะรัฐบาล/หน่วยงานของ ท้องถิ่นอย่างมาตรฐานการบริหาร/การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรฐานพัฒนาเด็กและเยาวชน (**Standards of children and Youth Development**) เพื่อ วางมาตรฐานของการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโอนมาจาก ส่วนกลาง/ภูมิภาค งานศึกษาเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานและสภาพการณ์ของรัฐบาล/หน่วยงานของ ท้องถิ่นอย่างโครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัด ประสิทธิภาพการบริหารงานที่พัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ได้ปรับเปลี่ยน โครงสร้างการบริหารงานเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ใหม่จากการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับ **Measuring Municipal Performance MIDAMOS (Paraguay)** เพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบเพื่อ ยกระดับความโปร่งใสและการยอมรับผิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และ 3). งานศึกษาที่อาศัย แนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อประเมินรัฐบาล/หน่วยงานของท้องถิ่น อย่าง **Governance Index (Indonesia)** ที่อาศัยแนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อประเมินฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ซึ่งจากงานทั้งสามประเภทแม้จะอิงกับการประเมินรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น แต่การประเมินใน เชิงองค์กรหรือสถาบันอย่างโดด ๆ โดยไม่พิจารณาถึงบริบทแวดล้อมย่อมเป็นไปได้ ซึ่งความสมบูรณ์ ของตัวชี้วัดลักษณะนี้จะขึ้นกับ 1). การพิจารณาต่อองค์กร/สถาบันอย่างรอบด้านและครอบคลุมตาม ประเด็นต่าง ๆ และ 2). การพิจารณาองค์กร/สถาบันโดยเชื่อมโยงกับบริบทที่อยู่รายรอบ เพื่อให้เห็นถึง บทบาท/สถานะของตนในพื้นที่ระดับท้องถิ่นและความเชื่อมโยงของพวกเขาออกพื้นที่เพื่อให้เกิดการประเมิน มีความสมบูรณ์ขึ้น อีกทั้งต้องระวังไม่ให้ผลที่ได้จากตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล ท้องถิ่นถูกนำไป “ขยายผล” ว่าการประเมินดังกล่าวคือการประเมิน “สภาพการณ์ของท้องถิ่น ในภาพรวม” แม้ว่าหน่วยงาน/รัฐบาลท้องถิ่นจะมีบทบาทสูงต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นด้วยก็ตาม

## 4.2 งานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคม และมนุษย์ของท้องถิ่น (Social and Development in Local Ares Indicators)

เนื่องจากงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่น (Local Indicators) คณะผู้วิจัยพบว่า งานหลายชิ้นได้ทำการประเมินหรือคาดหวังถึงผลลัพธ์ที่ส่งผลต่อสังคมและมนุษย์ ที่การเปลี่ยนแปลงของ ท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ จะส่งผลต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงสังคมและมนุษย์ในท้องถิ่นหรือไม่เช่น **ตัวชี้วัด การกระจายอำนาจ (Decentralization Indicators)** บางประเภทมีความคาดหวังว่าการกระจายอำนาจ จะสามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิต (Improving Quality of Life) ดังที่ปรากฏในงาน Democratic Decentralization หรือตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance Assessment Indicators) ที่พยายามพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะที่สัมพันธ์กับการพัฒนาสังคมและ มนุษย์เช่น การพัฒนาบทบาทของสตรีในท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย ของท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้นการศึกษางานที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดท้องถิ่นในด้านสังคมและการพัฒนา (social and development) ที่ทำเพื่อประเมินสภาพการณ์ทางสังคมและการพัฒนาในแต่ละพื้นที่เพื่อนำไปเป็น ข้อมูลประกอบการพิจารณาหรือจัดทำข้อเสนอแนะต่อพัฒนาพื้นที่ หรือเป็นฐานข้อมูลเพื่อชี้วัดแนวโน้ม ทางสังคมและการพัฒนาในระยะยาวจึงเป็นเรื่องสำคัญ

โดยงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่น (Social and Development in Local Ares Indicators) จะมองว่าการพัฒนาสังคมและมนุษย์ในท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคมและมนุษย์ในระดับที่กว้างกว่า โดยตัวชี้วัดประเภทนี้มีขอบเขตการศึกษา การจัดทำเครื่องมือและการเก็บข้อมูลในพื้นที่ระดับท้องถิ่น ซึ่งมีเป้าหมายทั้ง 1). การพิจารณาท้องถิ่น ที่เป็นส่วนหนึ่งหรือองค์ประกอบของการพัฒนาสังคมและมนุษย์ในภาพรวมของแต่ละภูมิภาค ประเทศ หรือ ในระดับโลก และ 2). การพิจารณาเฉพาะการพัฒนาสังคมและมนุษย์ในพื้นที่ระดับท้องถิ่น (local level) จึงทำให้มีงานลักษณะนี้เป็นจำนวนมากที่ควรพิจารณาแยกออกมาต่างหาก

โดยแนวคิดการพัฒนาได้อิทธิพลจากแนวคิดการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ที่มีความเป็นมาและพัฒนาก่อตั้งตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ที่นำเสนอแนวทางพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ โดยมีจุดเน้นของการพัฒนาที่แตกต่างกันเช่น จอร์จ เอฟ. แกนท์ (George F. Gant) เน้นพัฒนาหน่วยงานระบบการจัดการและกระบวนการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนา เออร์วิง สเวดโลว์ (Irving Swerdlow) เน้นการพัฒนาในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา เมิร์ล เฟนสออด (Merle Fainsod) เน้นการพัฒนาและสร้างกลไกเพื่อก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แฮร์รี เจ. ฟรายด์แมน (Harry J. Friedman) เน้นการปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) เอ็ดเวิร์ด ดับบลิว. ไวด์เนอร์ (Edward W. Weidner) เน้นการปรับมรรควิธีให้เข้ากับจุดมุ่งหมายในแผนงานของ รัฐบาล เป็นต้น<sup>106</sup>

<sup>106</sup> ดูเพิ่มเติมเรื่องแนวคิดการบริหารการพัฒนาได้ใน วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2551). การบริหารการพัฒนา: แนวคิด ความหมาย ความสำคัญ และตัวแบบการประยุกต์. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2554, จาก <http://www.stou.ac.th/Schools/SmsNew/downloads/%e0%b8%81%e0%b8%b2%e0%b8%a3%e0%b8%9a%e0%b8%a3%e0%b8%b4%e0%b8%ab%e0%b8%b2%e0%b8%a3%e0%b8%81%e0%b8%b2%e0%b8%a3%e0%b8%9e%e0%b8%b1%e0%b8%92%e0%b8%99%e0%b8%b2%e0%b9%81%e0%b8%99%e0%b8%a7%e0%b8%84%e0%b8%b4%e0%b8%94.pdf>.

อย่างไรก็ตามแนวคิดการพัฒนาส่วนใหญ่มักกำหนดเป้าหมายในเชิงเศรษฐกิจให้เป็นจุดหมายปลายทาง (Management by Objective) เป็นหลัก ทำให้มีการออกแบบตัวชี้วัดเพื่อการพัฒนาที่จะมุ่งชี้วัดที่ผลงานหรือผลผลิตจากการปฏิบัติงาน (Performance Indicators) เพื่อวัดประสิทธิภาพ (Efficiency) และผลิตภาพ (Productivity) โดยพิจารณาจากรายได้ที่เป็นตัวเงินหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เพราะมองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นแกนหลักของการพัฒนาประเทศ และจะช่วยให้เกิดการพัฒนาในภาคส่วนอื่นเช่น ด้านการเมือง ด้านสังคม และด้านคุณภาพชีวิต ซึ่งปัญหาการมุ่งพัฒนาแต่ด้านเศรษฐกิจได้แสดงทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวในการแก้ปัญหาทางสังคมและคุณภาพชีวิตหลายประการ โดยจากข้อมูลของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้และโอกาสที่เพิ่มมากขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด หรือในรายงานการพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) ได้เสนอว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้นแต่ไม่ใช่เป้าหมายสูงสุดแห่งการพัฒนา เป็นต้น จนกล่าวได้ว่าการขาดการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการพัฒนามนุษย์ทำให้เกิดแนวคิดการพัฒนาไม่ครอบคลุมในมิติที่นอกเหนือจากด้านเศรษฐกิจเช่น นำเรื่อง “รายได้” มาเป็นดัชนีชี้วัด “ความมั่งคั่ง” เป็นหลักแต่ละเลยการจัดทำตัวชี้วัดในมิติอื่น เป็นต้น ดังนั้นจึงควรมีการพัฒนา “ตัวชี้วัดทางสังคม” มาเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวจากการพัฒนาร่วมกับการพิจารณาด้านรายได้ที่เพิ่มขึ้นในทางเศรษฐกิจ โดยบูรณาการมิติทางสังคมและการพัฒนาที่หลากหลายเช่น บทบาทของสตรี เด็กและผู้ด้อยโอกาส สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ประชาสังคม กระบวนการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงให้ความสนใจต่อคุณค่าของความสุขทางด้านจิตวิญญาณที่สัมพันธ์กับการพัฒนา “คน” ด้วย<sup>107</sup>

โดยพระมหาสุทิตย์ อาภากรโธและเชมณัฐ อิศรสุวรรณ (2553)<sup>108</sup> ได้แบ่งงานศึกษาสังคมและมนุษย์ตามแนวคิดของการจัดทำตัวชี้วัดไว้ 7 ประเภท คือ 1). แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 2). แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม 3). แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาสังคม 4). แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ 5). แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน 6). แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาชุมชนยั่งยืน และ 7). แนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดดัชนีวัดความสุข แต่ในที่นี้คณะผู้วิจัยได้จัดประเภทของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นไว้ 3 ประเภทคือ

- 1). ตัวชี้วัดคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิต (Social Quality and Quality of Life Indicators)
- 2). ตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ (Human Development Indicators)
- 3). ตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Indicators)

<sup>107</sup> ดูเพิ่มเติมในพระมหาสุทิตย์ อาภากรโธและเชมณัฐ อิศรสุวรรณ. (2553). ตัวชี้วัดความสุข; กลยุทธ์การสร้างและการใช้เพื่อชุมชนเป็นสุข. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข, น.30-32.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 32-33.

#### 4.2.1 ตัวชี้วัดคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิต

##### (Social Quality and Quality of Life Indicators)

โดยตัวชี้วัดคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิตถูกพัฒนาขึ้นเมื่อเผชิญกับข้อจำกัดและปัญหาของการชีวิตที่เน้นด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว โดยการพยายามอุดช่องว่างของการประเมินการพัฒนาโดยอาศัยแนวคิดด้านคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิต ซึ่งทั้งสองแนวคิดมีความสืบเนื่องและซ้อนทับกัน โดยแนวคิดคุณภาพสังคม (Social Quality) ได้ถูกพัฒนาขึ้นโดยนักวิชาการจากภาคพื้นยุโรปช่วงกลางทศวรรษ 1990 ที่มีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขจุดอ่อนและสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นจากการวัดผลการพัฒนาที่มุ่งเน้นการชีวิตด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว เพราะสังคมที่มีคุณภาพ คือ สังคมที่ประสบความสำเร็จทั้งในทางเศรษฐกิจและมีการพัฒนาให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเป็นธรรมทางสังคมเป็นสำคัญ

โดยแนวคิดคุณภาพสังคมมีผลต่อทิศทางของการพัฒนาเป็นอย่างมากเช่น ในเวทีการประชุมสุดยอดเพื่อการพัฒนาสังคม (The World Summit for Social Development) ใน พ.ศ. 2538 ที่กรุงโคเปนเฮเกน ซึ่งในที่ประชุมได้พยายามให้ความสำคัญกับคนและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยเสนอว่าการพัฒนาสังคมจะต้องคำนึงถึงบริบทที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

- 1). การขจัดความยากจนในนิยามของความยากจนของประเทศต่างๆ
- 2). การกระจายความเป็นธรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาสเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตได้ และ
- 3). การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อจัดการถูกกีดกันจากกระบวนการการตัดสินใจ

ซึ่งแนวคิดการพัฒนาสังคมจะให้ความสำคัญกับมนุษย์ที่ให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและการพิจารณาอย่างองค์รวมซึ่งหมายถึง การพัฒนาเพื่อความเป็นธรรมทางสังคมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางนิเวศน์ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และความคงอยู่ของวัฒนธรรม<sup>109</sup> ส่วนถวิลวดี บุรีกุล (2553) เสนอว่าแนวคิดคุณภาพสังคมเป็นเรื่องที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในชีวิตด้านสังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งการพัฒนาชุมชนภายใต้การเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและการมีศักยภาพของตนเองซึ่งเป็นเรื่องของพลเมือง (citizens) มากกว่าเรื่องปัจเจก (individual) โดยคุณภาพสังคมไม่ใช่เป้าหมายของนโยบายสังคมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสิ่งแวดล้อม และนโยบายอื่นๆ ที่สำคัญอีกด้วย<sup>110</sup>

<sup>109</sup> ดุษฎี อายุวัฒน์ (มีนาคม 2548). มาตรฐานวัดคุณภาพชีวิต: ศึกษากรณีประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย. วารสารประชากรศาสตร์. 21(1), 41-62, น. 42-43.

<sup>110</sup> ถวิลวดี บุรีกุล. (2553). คุณภาพสังคมในประเทศไทย. ใน สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 1 คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตยไทย (น.115-146). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 118.

โดยตัวชี้วัดที่ใช้แนวคิดด้านคุณภาพสังคมที่สำคัญ เช่น **Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network** ของ Laurent J.G. van der Maesen and Alan C. Walker (2002)<sup>111</sup> ได้สรุปมิติของคุณภาพสังคมที่ครอบคลุมทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรมอย่างเชื่อมโยงกันออกเป็น 4 มิติ คือ 1). ความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-economic Security) 2). ความสมานฉันท์ทางสังคม (Social cohesion) 3). การยอมรับเป็นสมาชิกของสังคม (Social Inclusion) และ 4). การเสริมพลังทางสังคม (Social Empowerment) โดยมีตัวชี้วัด 95 ตัวชี้วัดในแต่ละมิติ ซึ่งตัวชี้วัดนี้นำไปทดลองใช้กับประเทศในทวีปยุโรปจำนวน 14 ประเทศ

ตาราง 4.30: มิติและประเด็นของคุณภาพสังคม

คุณภาพสังคม (Social Quality)	
<b>ความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-economic Security)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทรัพยากรทางการเงิน (Financial resources)</li> <li>- ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม (Housing and the environment)</li> <li>- สุขภาพและการดูแลสุขภาพ (Health and Care)</li> <li>- การทำงาน (Work)</li> <li>- การศึกษา (Education)</li> </ul>	<b>ความสมานฉันท์ทางสังคม (Social Cohesion)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความไว้วางใจ (Trust)</li> <li>- บรรทัดฐานและค่านิยมอื่น ๆ (Other integrative norms and values)</li> <li>- เครือข่ายทางสังคม (Social Networks)</li> <li>- อัตลักษณ์ (Identity)</li> </ul>
<b>การยอมรับเป็นสมาชิกของสังคม (Social Inclusion)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิของพลเมือง (Citizenship rights)</li> <li>- ตลาดแรงงาน (Labor market)</li> <li>- การบริการ (ทั้งของภาครัฐและเอกชน [Service (Public and Private)])</li> <li>- เครือข่ายทางสังคม (Social Networks)</li> </ul>	<b>การเสริมพลังทางสังคม (Social Empowerment)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ฐานความรู้ (Knowledge base)</li> <li>- ตลาดแรงงาน (Labor market)</li> <li>- การเปิดกว้างและการสนับสนุนจากสถาบันในสังคม (Openness and Supportiveness of Institutions)</li> <li>- พื้นที่สาธารณะ (Public space)</li> <li>- ความสัมพันธ์ส่วนตัว (Personal relations)</li> </ul>

ที่มา: G., Laurent J. Maesen, van der and Walker, Alan C. (2005). Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network. European Journal of Social Quality, 5, 8-24, p. 16.

ส่วนแนวคิด**คุณภาพชีวิต (Quality of Life)** มีที่มาจากข้อเสนอของสหประชาชาติใน ค.ศ. 1973 ที่แม้จะมีการถกเถียงถึงการนิยามความหมาย/หลักการของแนวคิดคุณภาพชีวิต แต่ก็เป็นการยากที่จะระบุได้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงอะไร เนื่องจากความหมายที่นักวิชาการแต่ละท่านนิยามยังไม่เป็นที่ยอมรับกันอย่างสากล เพราะแนวคิดคุณภาพชีวิตมีลักษณะทั้งที่เป็นวัตถุวิสัย (Objective) และอัตวิสัย (Subjective) เช่น ความเกี่ยวข้องกับร่างกาย จิตใจ ความรู้สึกเกี่ยวกับความเป็นอยู่ที่ดี เรื่องเพศ และกิจวัตรประจำวัน<sup>112</sup> แต่ในภาพรวมมักนิยามว่าคุณภาพชีวิตจะเกี่ยวข้องกับความสามารถในการกระทำ การรับรู้ และลักษณะอาการต่างๆ เช่น มารกกิจประจำวัน การปฏิบัติกิจกรรมทางด้านสังคม การใช้

<sup>111</sup> G., Laurent J. Maesen, van der and Walker, Alan C. (2005). **Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network.** European Journal of Social Quality, 5, 8-24. หรือดูใน สุรสิทธิ์ วัชรขจร. (มิถุนายน 2553). คุณภาพสังคม: จากยุโรปสู่ประเทศไทย. วารสารพัฒนาสังคม. 12(1), 16-45, น.23-28.

<sup>112</sup> คุษฎี อายุวัฒน์ (มีนาคม 2548). **มาตรวัดคุณภาพชีวิต: ศึกษากรณีประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย,** เรื่องเดียวกัน, น. 42.

สติปัญญา อารมณ์และความรู้สึก สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางด้านสุขภาพ ความเป็นอยู่ที่ดี ความพึงพอใจในชีวิต และโรคภัยไข้เจ็บ<sup>113</sup> ทำให้ชีวิตของมนุษย์พัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นและเหมาะสม โดยตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตที่สำคัญ เช่น เครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตจากทฤษฎีเชิงระบบ ของอภิวัดน์ บุญสาร (2549)<sup>114</sup> งานประเมินคุณภาพชีวิตของคนไทย ของณดา จันท์สมและคณะ (2550)<sup>115</sup> หรือเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลก (The World Health Organization Quality of Life-WHOQOL) (1997)<sup>116</sup> เป็นต้น

โดยใน The Economic Intelligence Unit's quality-of-life index ที่จัดทำโดย The Economic Intelligence Unit (2005) ที่มุ่งวัดคุณภาพชีวิตใน 111 ประเทศเมื่อ ค.ศ. 2005 ได้กำหนดมิติคุณภาพชีวิตและเกณฑ์การชี้วัดใน 9 ด้านคือ<sup>117</sup>

#### ตาราง 4.31: มิติและเกณฑ์การชี้วัดคุณภาพชีวิตของ The Economic Intelligence Unit

	มิติคุณภาพชีวิต	เกณฑ์การชี้วัด
1.	ความอยู่ดีมีสุขด้านวัตถุ (Material wellbeing)	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ต่อหัวของจำนวนประชากรทั้งหมด
2.	สุขภาพ (Health)	อายุขัยเฉลี่ยเมื่อเกิดของประชากร
3.	เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง (Political stability and security)	ระดับเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง
4.	ชีวิตครอบครัว (Family life)	อัตราการหย่าร้าง
5.	ชีวิตในชุมชน (Community life)	อัตราของการไปเข้าร่วมในโบสถ์และการเป็นสมาชิกของสมาคมต่าง ๆ
6.	สภาพอากาศและภูมิศาสตร์ (Climate and geography)	ความแตกต่างและความเปลี่ยนแปลงด้านสภาพอากาศและที่ตั้งทางภูมิศาสตร์
7.	ความมั่นคงของงาน (Job Security)	อัตราการว่างงาน
8.	เสรีภาพทางการเมือง (Political Freedom)	ค่าเฉลี่ยของดัชนีด้านเสรีภาพทางการเมืองและพลเมือง
9.	ความเท่าเทียมทางเพศ (Gender equality)	อัตราส่วนของค่าเฉลี่ยของรายได้ระหว่างเพศชายและเพศหญิง

ที่มา: The Economic Intelligence Unit's quality-of-life index, pp. 2.

<sup>113</sup> พระมหาสุทนต์ อากาศโรและเขมณัญญ์ อินทสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, น. 40.

<sup>114</sup> อภิวัดน์ บุญสาร. (2549) เครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตตามแนวศึกษาทฤษฎีเชิงระบบ. การประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2549, น. 165-177.

<sup>115</sup> ณดา จันท์สมและคณะ (2550). คุณภาพชีวิตของคนไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก <http://rc.nida.ac.th/nada25092551.pdf>

<sup>116</sup> World Health Organization. (1997). WHOQOL Measuring Quality of life. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.who.int/mental\\_health/media/68.pdf](http://www.who.int/mental_health/media/68.pdf)

<sup>117</sup> The Economist Intelligence Unit. (2005). The Economic Intelligence Unit's quality-of-life index. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY\\_OF\\_LIFE.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf)

ส่วนในประเทศไทยก็มีการออกแบบตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตคือ **ดัชนีวัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)**<sup>118</sup> สำหรับการจัดทำข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานเพื่อเป็น “ข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงความจำเป็นของคนในครัวเรือนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ว่า คนเราควรมีคุณภาพชีวิตในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข”<sup>119</sup> โดย จปฐ.เป็นกรณีเริ่มของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บข้อมูลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 โดยดัชนีวัด จปฐ. ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. 2528 โดยดัชนีวัด จปฐ.ได้ถูกนำมาใช้และปรับปรุงอย่างต่อเนื่องทุก ๆ 5 ปีตามระยะเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่น การปรับปรุงดัชนีวัดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ที่ร่วมกับนักวิชาการจาก 6 กระทรวงคือ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์<sup>120</sup> ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2536 ยังอนุญาตให้ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนโครงการ การกำหนดนโยบายแนวทางปฏิบัติ การอนุมัติโครงการ และการติดตามผลการพัฒนาชนบทได้อีกด้วย โดยในปัจจุบันกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่อการเก็บข้อมูล จปฐ. ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทเป็นประจำทุกปี<sup>121</sup>

ส่วนแนวทางการจัดทำดัชนีวัดและจัดเก็บข้อมูล จปฐ. จะมีพื้นที่เป้าหมายในการจัดเก็บข้อมูลต่อครัวเรือนและบุคคลในเขตชนบทและเขตเมือง โดยแบ่งตามเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลโดยในแต่ละตำบลก็จะจัดเก็บและจัดหมวดหมู่ข้อมูลจปฐ.ในระดับหมู่บ้านด้วย และจะมีการส่งแบบคำร้องที่รับรองข้อมูลจปฐ.ตั้งแต่ระดับตำบลอำเภอ และจังหวัด<sup>122</sup> โดยใน พ.ศ. 2554 ได้กำหนดดัชนีวัดความจำเป็นพื้นฐานไว้ 6 หมวดและ 42 ดัชนีวัด<sup>123</sup>

<sup>118</sup> คุรุยาละเอียดเพิ่มเติมใน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2554). แนวทางการบริหารการจัดเก็บข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2ค. กรุงเทพมหานคร: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.

<sup>119</sup> ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเมืองพัทยา. (2550). **จปฐ.คืออะไร**. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก <http://info.pattaya.go.th/km/socialwelfare/DocLib8/%E0%B8%88%E0%B8%9B%E0%B8%90.%20%E0%B8%84%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%B0%E0%B9%84%E0%B8%A3.aspx>

<sup>120</sup> รายวิชาเวชศาสตร์ชุมชน I ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2548). **คุณภาพชีวิตและเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน**. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก <http://medinfo2.psu.ac.th/commed/activity/year2/a14healthindex.pdf>

<sup>121</sup> กระทรวงมหาดไทย. (2553). ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง สรุปผลข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2553. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก [http://www.cddkorat.com/cdddata/BMN\\_Rep53/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A8%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%20%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%20%E0%B8%88%E0%B8%9B%E0%B8%90%202553.pdf](http://www.cddkorat.com/cdddata/BMN_Rep53/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A8%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%20%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%20%E0%B8%88%E0%B8%9B%E0%B8%90%202553.pdf)

<sup>122</sup> วาทกานต์ ช่อแก้วและคณะ. (2554). **การบริหารจัดเก็บข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2ค ปี 2554**. กรุงเทพมหานคร: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, น. 2-4.

<sup>123</sup> ระบบศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บและใช้ประโยชน์ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2553). **รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัดที่บรรลุและไม่บรรลุเป้าหมาย ประจำปี 2553**. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก [http://203.114.112.231/cddcenter/cdd\\_report/jbt\\_r01.php?div\\_id=3&vill\\_id=57&year=2553](http://203.114.112.231/cddcenter/cdd_report/jbt_r01.php?div_id=3&vill_id=57&year=2553)

ตาราง 4.32: ตัวอย่างดัชนีวัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)

ดัชนีวัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)	
หมวด	ตัวอย่างดัชนีวัดความจำเป็นพื้นฐาน
หมวดที่ 1 สุขภาพดี (13 ตัวชี้วัด)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอดและฉีดวัคซีนครบตามเกณฑ์บริการ (คน)</li> <li>- แม่ที่คลอดลูกได้รับทำคลอด และดูแลหลังคลอด (คน)</li> <li>- ทุกคนในครัวเรือนที่มีหลักประกันสุขภาพได้รับสิทธิอย่างทั่วถึง</li> </ul>
หมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย (8 ตัวชี้วัด)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและบ้านมีสภาพคงทนถาวร (ครัวเรือน)</li> <li>- ครัวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ครัวเรือน)</li> <li>- ครัวเรือนมีการจัดบ้านเรือนเป็นระเบียบถูกสุขลักษณะ (ครัวเรือน)</li> </ul>
หมวดที่ 3 ฝึกฝนการศึกษา (7 ตัวชี้วัด)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เด็กอายุ 6-15 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี (คน)</li> <li>- คนอายุ 15-60 ปีเต็ม อ่านเขียนภาษาไทยได้และคิดเลขอย่างง่ายได้ (คน)</li> <li>- คนในครัวเรือนได้รับรู้ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างน้อยสัปดาห์ละ 5 ครั้ง</li> </ul>
หมวดที่ 4 รายได้ก้าวหน้า (3 ตัวชี้วัด)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คนอายุ 15-60 ปีเต็ม มีการประกอบอาชีพและมีรายได้ (คน)</li> <li>- คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 23,000 บาทต่อปี (ครัวเรือน)</li> <li>- ครัวเรือนมีการเก็บออมเงิน (ครัวเรือน)</li> </ul>
หมวดที่ 5 plugged ค่านิยมไทย (6 ตัวชี้วัด)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คนในครัวเรือน ได้ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมและมารยาทไทย (ครัวเรือน)</li> <li>- คนอายุ 6 ปีขึ้นไปทุกคนปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา อย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง (ครัวเรือน)</li> <li>- คนสูงอายุได้รับการดูแลเอาใจใส่จากคนในครัวเรือน (คน)</li> </ul>
หมวดที่ 6 ร่วมใจพัฒนา (5 ตัวชี้วัด)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ครัวเรือนมีคนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล (ครัวเรือน)</li> <li>- ครัวเรือนมีคนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือท้องถิ่น (ครัวเรือน)</li> <li>- ครัวเรือนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ครัวเรือน)</li> <li>- คนในครัวเรือนมีส่วนร่วมทำกิจกรรมสาธารณะของหมู่บ้าน (ครัวเรือน)</li> <li>- คนอายุ 18 ปีขึ้นไปที่มีสิทธิ์ได้ไปใช้สิทธิ์เลือกในชุมชนของตน (คน)</li> </ul>

ที่มา: รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัดที่บรรลุและไม่บรรลุเป้าหมาย ประจำปี 2553 ระบบศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บและใช้ประโยชน์ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย



#### 4.2.2 ตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ (Human Development Indicators)

ในการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์มีพื้นฐานจากแนวคิดการพัฒนามนุษย์ (Human Development) เป็นแนวคิดที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางและเป้าหมายของการพัฒนา โดยเพิ่มทางเลือก การพัฒนาศักยภาพมนุษย์ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ มิติคุณภาพของการพัฒนาและกระจายรายได้ เพื่อสร้าง ความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์และความยั่งยืนของสภาพแวดล้อมที่มนุษย์ดำรงอยู่ โดยพิจารณาถึงความเป็น ธรรม (Equity) ความยั่งยืน (Sustainability) ผลิตภาพ (Productivity) และการเสริมพลังอำนาจ (Empowerment)<sup>124</sup> ขณะที่ อมาตยา เซน (Amartya Sen) ได้เสนอให้พิจารณาการพัฒนามนุษย์ใน สองแง่มุมคือ

- 1). **แง่มุมในเชิงประเมินค่า (Evaluative aspect)** ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการปรับปรุง คุณภาพชีวิตของมนุษย์ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการพัฒนาและการใช้ ผลสำเร็จของการพัฒนามนุษย์เป็นตัวชี้วัดกระบวนการการพัฒนามนุษย์ ซึ่งต่างจาก กระบวนทัศน์เดิมที่มุ่งสนใจแต่การพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ และ
- 2). **แง่มุมการเป็นตัวแทน (Agency aspect)** ที่พิจารณาว่ามนุษย์สามารถบรรลุในการ พัฒนาปรับปรุงคุณภาพชีวิต จากศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและทาง การเมือง เพราะโดยปกติแนวคิดการพัฒนามนุษย์ย่อมสัมพันธ์กับแง่มุมในเชิงประเมินค่า อยู่แล้ว แต่ในแง่มุมการเป็นตัวแทนนั้นกลับไม่เป็นที่นิยมหรือถูกนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของการ พัฒนามนุษย์มากนัก<sup>125</sup>

ซึ่งแนวคิดของเซนถือเป็นฐานคิดสำคัญของ UNDP ในการจัดทำรายงานการพัฒนามนุษย์ (The Human Development Reports-HDRs) เมื่อ ค.ศ.1990 โดยข้อวิพากษ์ของเซนต่อการพัฒนามนุษย์ มีอิทธิพลต่อการพัฒนาดัชนีชี้วัดที่เกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์ด้วยเช่น **ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index-HDI)** จนทำให้ UNDP ต้องพิจารณาเพิ่มเติมองค์ประกอบและเพื่อแก้ไขช่องว่าง การประเมินการพัฒนามนุษย์ เช่น ประเด็นความเท่าเทียมกันทางเพศ (gender equality) ที่ต่อมาต้อง พัฒนาดัชนีความเท่าเทียมกันทางเพศ (**Gender-Related Development Index - GDI**) และ**ดัชนีการ เสริมพลังของสตรี (the Gender Empowerment Measure - GEM)** ในค.ศ.1995 หรือการพัฒนาการ ชีววัดความยากจนของมนุษย์ทุกมิติในเชิงสัมพัทธ์มากกว่าการพิจารณาถึงเรื่องรายได้ที่เหมาะสมในเกณฑ์ การดำรงชีพขั้นต่ำของมนุษย์ใน**ดัชนีความยากจน (the Human Poverty Index - HPI)** เมื่อ ค.ศ.1998 เป็นต้น<sup>126</sup>

โดยตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ที่สำคัญได้แก่ **ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index-HAI)**<sup>127</sup> ที่จัดทำโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เพื่อชี้วัดการพัฒนามนุษย์ของ

<sup>124</sup> พระมหาสุทนต์ อากาศโรและเชมณัฐ อินทรสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, น. 43-44.

<sup>125</sup> Fukuda-Parr, Sakiko. (2003). **The human development paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on capability.** Feminist Economics, 9(2-3), 301-317, p. 303-304.

<sup>126</sup> Ibid., 302-303. และ พระมหาสุทนต์ อากาศโรและเชมณัฐ อินทรสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, น. 44-47.

<sup>127</sup> สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. (2552). **ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต: รายงานการพัฒนาดนของประเทศไทยปี 2552.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำ ประเทศไทย.

ประเทศไทยใน พ.ศ. 2546 โดยนำไปใช้ประเมินภาพรวมของการพัฒนาคนในระดับจังหวัดเพื่อสะท้อนถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่และนำไปสู่การตัดสินใจในระดับนโยบายและปฏิบัติการในการแก้ปัญหา โดยตัวชี้วัดมีฐานคิดจากแนวคิดการพัฒนา มนุษย์และแนวคิดความมั่นคงของชีวิตมนุษย์ โดยดัชนีความก้าวหน้าของคนมีเป้าหมายเพื่อ “แสดงถึงวงจรชีวิตของคนตั้งแต่เรื่องสุขภาพซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ตั้งแต่ลืมตาดูโลก ต่อจากนั้นคือเรื่องการศึกษาซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดในวัยเด็กของทุกคน เมื่อสำเร็จการศึกษา คนเราจะทำงานเพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่ดี มีครอบครัวและชีวิตชุมชนที่ดีและทำดีที่สุด ทุกคนย่อมต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นและมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิกของสังคม”<sup>128</sup> โดยเป้าหมายดังกล่าวได้แปลงเป็นดัชนีย่อย 8 ด้าน 40 ตัวชี้วัด

ตาราง 4.33: ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index: HDI)

ดัชนีย่อย	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
1. สุขภาพ	1. คุณภาพชีวิต	1. ทารกน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ (ร้อยละ)
		2. ประชากรที่เจ็บป่วย (ร้อยละ)
		3. ประชากรพิการและ/หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง (ร้อยละ)
		4. จำนวนผู้ป่วยโรคเอดส์รายใหม่ (ต่อประชากรแสนคน)
		5. จำนวนผู้ป่วยโรคจิต โรคประสาท (ต่อประชากรแสนคน)
	2. การส่งเสริมสุขภาพ	6. ประชากรที่มีพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (สูบบุหรี่และ/หรือดื่มสุรา) (ร้อยละ)
	3. บริการสุขภาพ	7. จำนวนประชากรต่อแพทย์ (คน)
2. การศึกษา	4. ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	8. จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยในประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป (ปี)
	5. การเข้าเรียน	9. อัตรานักเรียนต่อประชากรวัยเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา (ร้อยละ)
	6. คุณภาพการศึกษา	10. คะแนนเฉลี่ยของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ร้อยละ)
	7. บริการการศึกษา	11. จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นต่อห้องเรียน (คน)
3. ชีวิตการทำงาน	8. การทำงาน	12. อัตราการว่างงาน (ร้อยละ)
		13. อัตราการทำงานต่ำระดับ (ร้อยละ)
	9. การคุ้มครองแรงงาน	14. แรงงานที่มีประกันสังคม (ร้อยละ)
		15. การบาดเจ็บจากการทำงาน (ต่อแรงงานพันคน)

<sup>128</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 106.

ดัชนีย่อย	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
4. รายได้	10. รายได้	16. รายได้เฉลี่ยครัวเรือนต่อเดือน (บาท)
	11. ความยากจน	17. สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)
	12. หนี้สิน	18. ครัวเรือนที่มีหนี้สิน (ร้อยละ)
5. ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม	13. ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย	19. ครัวเรือนที่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง (ร้อยละ)
	14. สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน	20. ครัวเรือนที่มีตู้เย็น (ร้อยละ)
		21. ครัวเรือนที่หุงต้มด้วยเตาไฟฟ้าหรือเตาแก๊ซ (ร้อยละ)
	15. สภาพแวดล้อม	22. ประชากรที่ประสบภัยแล้งและ/หรือภัยน้ำท่วม (ร้อยละ)
23. ครัวเรือนที่ไม่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ (ร้อยละ)		
6. ชีวิตครอบครัวและชุมชน	16. ชีวิตครอบครัวชุมชน	24. จำนวนเด็กกำพร้า, เด็กที่ถูกทอดทิ้ง, เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ (ต่อประชากรพันคน)
		25. เด็กอายุ 15 – 17 ปี ที่ทำงาน (ร้อยละ)
		26. ครัวเรือนที่มีหัวหน้าเป็นม่าย หย่าร้าง หรือแยกกันอยู่ (ร้อยละ)
		27. ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว (ร้อยละ)
	17. ความปลอดภัยในชุมชน	28. การแจ้งความคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ (ต่อประชากรแสนคน)
29. การจับกุมคดียาเสพติด (ต่อประชากรแสนคน)		
7. การคมนาคมและการสื่อสาร	18. การคมนาคม	30. หมู่บ้านที่ถนนสายหลักใช้การได้ตลอดปี (ร้อยละ)
		31. จำนวนรถจดทะเบียน (ต่อประชากรพันคน)
		32. ความยาวของถนน (กม. ต่อพื้นที่)
		33. อุบัติเหตุบนท้องถนน (ต่อประชากรแสนคน)
	19. การสื่อสาร	34. ครัวเรือนที่มีโทรทัศน์ (ร้อยละ)
		35. ประชากรที่มีโทรศัพท์มือถือ (ร้อยละ)
36. ประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต (ร้อยละ)		
8. การมีส่วนร่วม	20. การมีส่วนร่วมทางการเมือง	37. การใช้สิทธิเลือกตั้ง (ร้อยละ)
	21. การมีส่วนร่วมทางสังคม	38. จำนวนองค์กรชุมชน (ต่อประชากรแสนคน)
		39. ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกกลุ่ม/องค์กรท้องถิ่น (ร้อยละ)
		40. เวลาที่ให้บริการชุมชนหรือครัวเรือนอื่น (ชั่วโมง/วัน)

ที่มา: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. (2552). ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต: รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทยปี 2552, น. 107-108.

### 4.2.3 ตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Indicators)

ตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีพื้นฐานของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เกิดขึ้นจากการตระหนักถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มจากความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้คนกลับมาเข้าหาธรรมชาติครั้งแรกในสหพันธรัฐเยอรมนีในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทำให้ประชาชนชาวเยอรมันละเลยผลร้ายที่มีต่อธรรมชาติและเชื่อมั่นในเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น ซึ่งนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมาที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมประสบกับปัญหาสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรงอันส่งผลเสียหายต่อระบบนิเวศวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติจากการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงก่อให้เกิดเสียงเรียกร้องและความเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาสภาพแวดล้อมในประเทศอุตสาหกรรมก่อนประเทศเกษตรกรรมเช่น กลุ่ม The Limits to Growth ใน ค.ศ. 1972 ได้เสนอว่าโลกมีขีดจำกัดในการรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ วิถีชีวิตของคน และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในลักษณะทวีคูณ (exponential growth) เป็นต้น<sup>129</sup>

โดยการนิยามแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1982 ในการประชุม Brandtland Commission ที่นิยามว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (economic progress) ซึ่งสนองความต้องการของเรา โดยไม่ทอดทิ้งชนรุ่นต่อไปให้มีทรัพยากรที่น้อยกว่าที่พวกเราได้ใช้สอย และเป็นวิถีชีวิตจากการมองฐานทรัพยากรที่มีอยู่มากกว่าตัวเงินในบัญชี” และในการประชุม The World Commission on Environment and Development (WCED) เมื่อ ค.ศ. 1987 ก็ได้ออกรายงานชื่อ Our Common Future หรือ Brandtland Report ที่ให้นิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืนว่าเป็น “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถของอนุชนคนรุ่นหลังในการที่จะสนองความต้องการของพวกเขา” ซึ่งการประชุมดังกล่าวทำให้แนวคิดเป็นที่รู้จักเป็นวงกว้างและสร้างข้อถกเถียงเกี่ยวกับความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว อีกทั้งได้เสนอปัญหาความไม่เท่าเทียมในสังคมและความยากจนอันก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่ยั่งยืน ซึ่งความสำคัญของแนวคิดนี้ได้ทำให้ใน ค.ศ. 1992 ในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก WCED ครั้งที่ 2 หรือ Earth Summit II จึงมีการริเริ่มให้ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมต้องกลับไปทำแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า AGENDA 21 (แผนปฏิบัติการ 21) ซึ่งเปรียบเสมือนแผนแม่บทสำหรับการปฏิบัติการทั่วโลกในการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย<sup>130</sup>

ส่วน U.S. National Research Council ได้เสนอองค์ประกอบของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนควรพิจารณาว่า 1). อะไรที่ต้องทำให้เกิดการพัฒนา (developed) และ 2). อะไรที่ต้องทำให้เกิดความยั่งยืน (sustained)<sup>131</sup> ตามตาราง 4.34

<sup>129</sup> ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. (2545). เมืองยั่งยืน แนวคิดและประสบการณ์ของตะวันตก. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, น. 51-52.

<sup>130</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 59-62.

<sup>131</sup> Kates, Robert , W. Parris, Thomas M. and Leiserowitz, Anthony A.(2005). **What is sustainable development?: Goals, Indicators, Values, and Practice.** Retrieved October 17, 2011, from [http://www.hks.harvard.edu/sustsci/ists/docs/whatisSD\\_env\\_kates\\_0504.pdf](http://www.hks.harvard.edu/sustsci/ists/docs/whatisSD_env_kates_0504.pdf), p. 11.

ตาราง 4.34: สิ่งที่ต้องทำให้เกิดการพัฒนาและสิ่งที่จะทำให้เกิดความยั่งยืน

สิ่งที่ต้องทำให้เกิดการพัฒนา	สิ่งที่จะทำให้เกิดความยั่งยืน
ประชาชน (People) เช่น การเพิ่มอัตราการรอดของทารก (Child survival) การเพิ่มความคาดหวังในชีวิต (Life expectancy) การศึกษา (Education) ความเท่าเทียม (Equity) ความเท่าเทียมด้านโอกาส (Equal opportunity)	ธรรมชาติ (Nature) เช่น โลก (Earth) ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) และระบบนิเวศ (Ecosystems)
เศรษฐกิจ (Economy) เช่น ความมั่งคั่ง (Wealth) ภาคการผลิต (Productive sectors) และการบริโภค (Consumption)	ระบบที่ช่วยชีวิต (Life Support) เช่น การบริการทางระบบนิเวศ (Ecosystem services) ทรัพยากร (Resources) และสิ่งแวดล้อม (Environment)
สังคม (Society) เช่น สถาบันทางสังคม (Institutions)ทุนทางสังคม (Social Capital) รัฐ (States) และ ภูมิภาค (Regions)	ชุมชน (Community) เช่น วัฒนธรรม (Cultures) กลุ่ม (Groups) และ สถานที่ (Place)

ที่มา: Kates, Robert , W. Parris, Thomas M. and Leiserowitz, Anthony A.(2005). What is sustainable development?: Goals, Indicators, Values, and Practice, p. 11.

โดยตัวชี้วัดการพัฒนายั่งยืนที่สำคัญ เช่น **Commission on Sustainable, Consultative Group on Sustainable Development Indicators, Wellbeing Index, Environmental Sustainability Index, Genuine Progress Indicator, Global Scenario Group** เป็นต้น<sup>132</sup> ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างตัวชี้วัด Indicators of Sustainable Development ที่จัดทำโดย Commission on Sustainable Development (CSD) ขององค์การสหประชาชาติใน ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่จัดทำตามข้อ 40 ในแผนปฏิบัติการ 21 (AGENDA 21) ที่ถูกร่างขึ้นจากที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) ที่นครริโอ ดี จาเนโร ประเทศบราซิลเมื่อ ค.ศ. 1992 ที่เสนอให้องค์การระหว่างประเทศ รัฐบาล และองค์กรนอกภาครัฐร่วมกันจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดด้านการพัฒนายั่งยืนเพื่อเป็นตัวชี้วัดพื้นฐานสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนายั่งยืนในทุกระดับ ซึ่งตัวชี้วัดนี้มีชื่อว่า **Commission on Sustainable Development Indicators (CSD-Indicators)** โดยได้นำร่องทดลองใช้กับ 22 ประเทศที่เข้าร่วมโครงการระหว่าง ค.ศ.1996-1999 และถูกนำเสนอตัวชี้วัดฉบับสมบูรณ์ต่อสาธารณชนเมื่อ ค.ศ.2001<sup>133</sup> โดยชุดตัวชี้วัดชุดปัจจุบันที่ออกมาใน ค.ศ. 2005 จะประกอบไปด้วย 14 ประเด็นการชี้วัด ที่แยกย่อยออกเป็นตัวชี้วัดหลัก 50 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดเสริม 46 ตัวชี้วัด รวมเป็น 96 ตัวชี้วัด<sup>134</sup> ตามตาราง 4.35

<sup>132</sup> Ibid., 14-15.

<sup>133</sup> United Nations. (2007). **Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies**. New York: United Nations publication, p. 5-7.

<sup>134</sup> Ibid., 9.

ตาราง 4.35: ประเด็นการชีวิตและประเด็นการชีวิตย่อยของ  
Commission on Sustainable Development Indicators (CSD-Indicators)

ประเด็นการชีวิต (Theme)	ประเด็นการชีวิตย่อย (Sub-Theme)
1. ความยากจน (Poverty)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายได้ขั้นต่ำ (Income poverty)</li> <li>- ความไม่เท่าเทียมทางรายได้ (Income inequality)</li> <li>- สุขอนามัย (Sanitation)</li> <li>- น้ำสะอาด (Drinking Water)</li> <li>- การเข้าถึงพลังงาน (Access to energy)</li> <li>- สภาพความเป็นอยู่ (Living conditions)</li> </ul>
2. การบริหารปกครอง (governance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การทุจริต (Corruption)</li> <li>- อาชญากรรม (Crime)</li> </ul>
3. สุขภาพ (Health)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อัตราการตาย (Mortality)</li> <li>- การบริการด้านสุขภาพ (Health care delivery)</li> <li>- ภาวะทางโภชนาการ (Nutritional status)</li> <li>- ภาวะสุขภาพและความเสี่ยง (Health status and risks)</li> </ul>
4. การศึกษา (Education)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระดับการศึกษา (Education)</li> <li>- การรู้หนังสือ (literacy)</li> </ul>
5. เกี่ยวกับประชากร (Demographics)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชากร (Population)</li> <li>- การท่องเที่ยว (Tourism)</li> </ul>
6. ภัยธรรมชาติ (Natural hazards)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเปราะบางจากอันตรายของภัยธรรมชาติ (Vulnerability to natural hazards)</li> <li>- การเตรียมการและการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (Disaster preparedness and response)</li> </ul>
7. ชั้นบรรยากาศ (Atmosphere)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางสภาพอากาศ (Climate changes)</li> <li>- การลดลงของชั้นโอโซน (Ozone layer depletion)</li> <li>- คุณภาพอากาศ (Air quality)</li> </ul>
8. ที่ดิน (Land)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานะและการใช้ที่ดิน (Land use and status)</li> <li>- ทะเลทราย (desertification)</li> <li>- เกษตรกรรม (Agriculture)</li> <li>- ป่าไม้ (Forests)</li> </ul>
9. มหาสมุทร ทะเล และชายฝั่ง (Oceans, seas and coasts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่ชายฝั่ง (Coastal zone)</li> <li>- การประมง (Fisheries)</li> <li>- สิ่งแวดล้อมทางทะเล (Marine environment)</li> </ul>
10. น้ำจืด (Freshwater)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปริมาณน้ำจืด (Water quantity)</li> <li>- คุณภาพน้ำจืด (Water quality)</li> </ul>
11. ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบนิเวศ (Ecosystem)</li> <li>- สายพันธุ์ (Species)</li> </ul>

ประเด็นการชี้วัด (Theme)	ประเด็นการชี้วัดย่อย (Sub-Theme)
<b>12. การพัฒนาเศรษฐกิจ (Biodiversity)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศักยภาพของเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic performance)</li> <li>- ความยั่งยืนของการคลังสาธารณะ (Sustainable public finance)</li> <li>- การจ้างงาน (Employment)</li> <li>- ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีการสื่อสาร (Information and communication technologies)</li> <li>- การวิจัยและพัฒนา (Research and Development)</li> <li>- การท่องเที่ยว (Tourism)</li> </ul>
<b>13. การเป็นหุ้นส่วนในระบบเศรษฐกิจโลก (Global economic partnership)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การค้า (Trade)</li> <li>- การเงิน (External financing)</li> </ul>
<b>14. การบริโภคและรูปแบบการผลิต (Consumption and production patterns)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริโภควัสดุ (Material consumption)</li> <li>- การใช้พลังงาน (Energy use)</li> <li>- การเกิดขึ้นและจัดการของเสีย (Waste generation and management)</li> <li>- การคมนาคมขนส่ง (Transportation)</li> </ul>

ที่มา: United Nations. (2007). Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies, 10-14.

ซึ่งอิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนส่งผลต่อการจัดทำตัวชี้วัดระดับชุมชน/ท้องถิ่น เนื่องจากการมีส่วนร่วมและบทบาทของประชาชนในระดับฐานรากของชุมชน ถือได้ว่าเป็นเจ้าของและเป้าหมายในการพัฒนา โดยแนวคิดการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน (**Sustainable Community Development**) ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้ และมีความสอดคล้องในการจัดการตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นรากฐานในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว หมู่บ้านและชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีโอกาสเตรียมตัวตั้งตัวพร้อมกับความเปลี่ยนแปลงและพัฒนา<sup>135</sup> โดย John W. Vincent (2009) เสนอหลักการการพัฒนาชุมชนในทางปฏิบัติจากการสังเกตและประสบการณ์เป็นเวลา 25 ปีของเขาไว้ 10 ประการคือ<sup>136</sup>

1. การช่วยเหลือและการตอบสนองด้วยตนเองคือเงื่อนไขสำหรับความสำเร็จของการพัฒนาชุมชน
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะควรทำอย่างเสรีและเปิดกว้าง
3. การเปิดกว้างให้กับตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ และเพิ่มมุมมองกับความความเข้าใจอย่างกว้างขวางจะเป็นสภาพการณ์ที่ช่วยให้การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ
4. การวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) เป็นวิธีการที่ช่วยสร้างความแม่นยำของข้อมูลข่าวสารที่จะการประเมินชุมชนและบ่งชี้ถึงประเด็นวิพากษ์ จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (weakness) โอกาส (opportunities) และอุปสรรค (treats) ของชุมชน

<sup>135</sup> พระมหาสุทิตย์ อาภากรโรและเชมณัฐ อินทรสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, น. 55.

<sup>136</sup> Vincent II, John W. (2009). **Community development practice**. In Phillips, Rhonda and Pittman, Robert H (Eds.), An introduction to community development (p 58-73) Abington: Routledge, p.60-62.

5. การทำความเข้าใจและการมีข้อตกลงกลาง (ฉันทามติ) คือพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงชุมชน
6. เสียงของปัจเจกบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะถูกรับฟังในการถกเถียงเปิด (open discussion) ต่อข้อตกลงหรือข้อขัดแย้งต่อกฎของชุมชน
7. ประชาชนทุกคนควรที่จะมีส่วนร่วมในการก่อร่าง (creating) และการก่อร่างใหม่ (re-creating) ในชุมชนของพวกเขา
8. สิทธิของการมีส่วนร่วมควรถูกตอบสนองด้วยความเคารพต่อผู้อื่นและต่อความเห็นของพวกเขา
9. ข้อขัดแย้ง (Disagreement) ที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องมุ่งไปในเรื่องของประเด็นหรือการแก้ปัญหา ไม่ใช่เรื่องส่วนบุคคลหรืออำนาจส่วนบุคคล/อำนาจการเมือง
10. ความไว้วางใจเป็นสาระสำคัญสำหรับความสัมพันธ์ของการทำงานที่มีประสิทธิภาพและความไว้วางใจต้องถูกพัฒนาขึ้นภายในชุมชนก่อนที่ชุมชนจะสามารถบรรลุถึงศักยภาพของชุมชนได้

ส่วนอมรา พงศาพิชญ์และคณะเสนอว่าเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนคือ ชุมชนมีศักยภาพในการเรียนรู้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีองค์ประกอบที่วัดความสำเร็จคือ 1). ความสามารถในการพึ่งตนเอง 2). การรวมตัวขององค์กรประชาชน 3). การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 4). ความเป็นธรรมในสังคม<sup>137</sup> ส่วน Institute of Sustainable Communities ให้ความหมายของคำว่าชุมชนยั่งยืนคือ “ทั้งเมืองเล็ก (towns) และเมืองใหญ่ (cities) มีขั้นตอนในการทำให้ชุมชนคงอยู่อย่างมีสุขภาพดีในระยะยาว ชุมชนที่ยั่งยืน จะมีความรู้สึกผูกพันกับสถานที่ โดยมีวิสัยทัศน์ที่เกี่ยวข้อง และได้รับการส่งเสริมจากทุกภาคส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สมาคมเมืององค์กรของรัฐ รวมทั้งองค์กรศาสนา โดยชุมชนเหล่านี้จะเห็นคุณค่าของระบบนิเวศที่สมบูรณ์ ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแสวงหาที่จะทำให้เศรษฐกิจชุมชนยั่งยืน”<sup>138</sup> นอกจากนี้ในการประชุมเพื่อเตรียมการจัดประชุมใหญ่เรื่องเมือง (URBAN 21) ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนีเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000: ได้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนว่าเป็น “การทำให้คุณภาพชีวิตในเมืองดีขึ้น ซึ่งรวมไปถึงระบบนิเวศ วัฒนธรรมทางการเมือง สถาบันสังคมและเศรษฐกิจ โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่ออนุชนในอนาคต...”<sup>139</sup>

ส่วน Jenne Hibber กล่าวว่า “ชุมชนยั่งยืน” คือ กระบวนการและความสามารถในการตัดสินใจที่คำนึงถึงเศรษฐกิจระยะยาว นิเวศวิทยา และความเสมอภาคของทุกชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความยั่งยืนให้ทุกชุมชนมีความเข้มแข็งและความมั่งคั่ง โดย Hibber ยังได้เสนอปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งและความเจริญแก่ชุมชนในระยะยาว 3 ประการคือ<sup>140</sup>

<sup>137</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 56-57.

<sup>138</sup> สมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย (2550). คู่มือการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี พ.ศ.2550. กรุงเทพมหานคร: ส. เจริญการพิมพ์, น. 5.

<sup>139</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 4.

<sup>140</sup> พระมหาสุทนต์ อากาศโรและเชมณัญญ์ อินทสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, น. 57.



- 1). เศรษฐกิจ (Economy) คือ การบริหารการใช้ทรัพยากรให้พอเพียงกับความต้องการของชุมชน
- 2). นิเวศวิทยา (Ecology) คือ แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสภาพแวดล้อม
- 3). ความเสมอภาค (Equity) คือ ความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันระหว่างคน กลุ่มคน

โดยตัวชี้วัดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนที่สำคัญได้แก่ งานของ Derek Long และ Mary Hutchins (2003)<sup>141</sup> ชื่อ **A toolkit of indicators of sustainable communities** ที่ให้พิจารณาและกำหนดตัวชี้วัดในประเด็น 1). ความต้องการ ณ ปัจจุบัน (Current demand) 2). ความต้องการระยะยาว (Long-term demand) 3). ความพึงใจ (Reputation) 4). อาชญากรรมและพฤติกรรมต่อต้านสังคม (Crime and Anti-Social Behavior) 5). ปัญหาทางสังคม (Social Exclusion) 6). ความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility) 7). คุณภาพของสิ่งแวดล้อม (Quality of the Environment) 8). คุณภาพ การออกแบบ และแผนผังของที่อยู่อาศัย (Housing quality, design and layout) 9). การรวมกลุ่ม/ติดต่อทางสังคม (Community Cohesion) และ 10). การหลอมรวมของชุมชน (The Mix of the Community)<sup>142</sup> การรวบรวมตัวอย่างเทศบาลนำอยู่ยั่งยืน 40 แห่งในโครงการประเมินเทศบาลนำอยู่ยั่งยืน พ.ศ. 2550 ของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2552)<sup>143</sup> เป็นต้น

ซึ่งในที่นี้จะยกตัวอย่างตัวชี้วัดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนคือ **คู่มือการประเมินเทศบาลนำอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี พ.ศ. 2550** ที่เป็นเกณฑ์ชี้วัดในการประเมินความน่าอยู่ของเมืองในบริบทเทศบาลไทยที่ต้องเป็น “เมืองที่มีการเรียนรู้และการบริหารจัดการที่ดีบนหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดี ผู้คนในเมืองมีความสุข ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน โดยมุ่งให้เกิดความพอใจสูงสุดของคนในเมืองนั้น”<sup>144</sup> โดยพิจารณาจาก 5 องค์ประกอบหลัก คือ 1). เมืองอยู่ดี 2). คนมีสุข 3). สิ่งแวดล้อมยั่งยืน 4). การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และ 5). การเป็นองค์กรที่มีบริหารจัดการที่ดี ตามตาราง 4.36

<sup>141</sup> Long, Derek and Hutchins, Mary. (2003). **A toolkit of indicators of sustainable communities**. n.p. :The European Institute for Urban Affairs.

<sup>142</sup> Ibid., 13.

<sup>143</sup> สมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย (2552). 1 เทศบาล 1 ตัวอย่างที่ดี (One Municipality, One Good Practice) เอกสารประมวลโครงการตัวอย่างที่ดีจาก 40 เทศบาลนำอยู่ยั่งยืน ประจำปี พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร: ส. เจริญการพิมพ์.

<sup>144</sup> สมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย (2550). **คู่มือการประเมินเทศบาลนำอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี พ.ศ.2550**, เรื่องเดียวกัน, น. 15.

ตาราง 4.36: องค์ประกอบการพิจารณาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนในบริบทของเทศบาล

<p><b>1. เมืองอยู่ดี</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระเบียบวินัย</li> <li>- สุขภาพอนามัย</li> <li>- การศึกษา</li> <li>- เศรษฐกิจ</li> <li>- มั่นคง-ปลอดภัย</li> <li>- โครงสร้างพื้นฐาน</li> <li>- สวัสดิการ</li> </ul>	<p><b>2. คนมีสุข</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อัตลักษณ์ของเมือง</li> <li>- ชุมชนเข้มแข็ง</li> <li>- สังคมอบอุ่นและเอื้ออาทร</li> <li>- เมืองมีชีวิตชีวา</li> </ul>	<p><b>3. สิ่งแวดล้อมยั่งยืน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- การจัดการสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น</li> <li>- การป้องกันและจัดการมลพิษ</li> </ul>
<p><b>4. เรียนรู้และพัฒนา</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พัฒนาศักยภาพของบุคลากร</li> <li>- พัฒนาจิตสำนึกและทัศนคติ</li> <li>- ปรับโครงสร้างและระบบการทำงาน</li> <li>- ประยุกต์ใช้เทคโนโลยี</li> <li>- พัฒนาระบบติดตามประเมินผลงาน</li> </ul>	<p><b>5. บริหารจัดการที่ดี</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- นิติธรรม</li> <li>- คุณธรรม-จริยธรรม</li> <li>- ความรับผิดชอบ</li> <li>- การมีส่วนร่วม</li> <li>- ความโปร่งใส</li> <li>- ความคุ้มค่า</li> </ul>	

ที่มา: สมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย (2550). คู่มือการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี พ.ศ.2550, น. 17.

จะเห็นว่างานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่น (**Social and Development in Local Ares Indicators**) จะมุ่งประเมินท้องถิ่นในประเด็นด้านคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิต การพัฒนามนุษย์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลัก โดยจะพิจารณาถึงตัวท้องถิ่นเป็นการเฉพาะหรือพิจารณาท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคมและมนุษย์ในภาพรวม ทำให้เราเห็นว่างานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่น มีประเด็นที่สัมพันธ์กับการพัฒนาสังคมและมนุษย์ เช่น ตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (**Local government and Local government performance Indicators**) ที่จะประเมินรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นว่าสามารถปฏิบัติงานหรือมีมาตรฐานเพื่อบรรลุภารกิจหน้าที่บางประการที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและมนุษย์ได้หรือไม่ หรือตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น (**Local Governance Assessment Indicators**) ที่ศึกษาถึงประเด็นปัญหาเฉพาะของท้องถิ่นด้านสังคมและมนุษย์ หรือตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ (**Decentralization Indicators**) ที่ศึกษาถึงผลของการปรับปรุงคุณภาพชีวิตเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการกระจายอำนาจ เป็นต้น แต่โดยภาพรวมแล้วตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่นก็ไม่ได้ให้ภาพที่ชัดเจนของท้องถิ่นมากนัก แต่ก็ช่วยเป็นประเด็นเสริมต่อการศึกษาสภาพการณ์ของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เพราะการพัฒนาสังคมและมนุษย์อาจถือเป็นเป้าหมายของการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

## 4.3 งานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านประชาธิปไตย (Democracy Indicators)

แม้ว่างานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านประชาธิปไตยเกือบทั้งหมดมุ่งพิจารณาประชาธิปไตยระดับมหภาคทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค หรือระดับโลก เพื่อฉายภาพสถานการณ์เปรียบเทียบ และตั้งข้อสังเกตของพัฒนาการประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น โดยใช้วิธีการเชิงปริมาณและการหาข้อเท็จจริงที่สามารถวัดผลและเห็นภาพของสถานการณ์ที่ชัดเจน แต่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประเมินประชาธิปไตยในพื้นที่ระดับท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ทว่ากรอบและประเด็นการศึกษาด้านประชาธิปไตยสามารถนำไปเป็นแนวทางศึกษาหรือพัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับการศึกษาการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นเช่น การประเมินการเลือกตั้งว่าเป็นไปอย่างเสรีหรือยุติธรรมหรือไม่มาปรับใช้กับการเลือกตั้งท้องถิ่น การประเมินว่าประชาชนหรือชนชั้นนำในท้องถิ่นมีความเชื่อและมั่นใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาศึกษากับการเมืองและชนชั้นนำในท้องถิ่น การใช้กลไกตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองหรือนโยบายโดยไม่ใช้ความรุนแรงหรือไม่มาศึกษาถึงกลไกที่ใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งของท้องถิ่น เป็นต้น แม้ว่าการชี้วัดประชาธิปไตยอาจมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่หลายประการก็ตาม<sup>145</sup>

ความเป็นมาของการชี้วัดประชาธิปไตยเกิดขึ้นช่วงทศวรรษ 1950-1960 ที่จำนวนของประเทศสอติตอาณานิคมได้รับเอกราชจากประเทศอาณานิคมเดิมและมีประเทศที่ไ้รูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น (แม้จะมีได้เป็นจริงในทางปฏิบัติ) จึงเริ่มมีการศึกษาพัฒนาการของประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นทั้งในทางปริมาณและคุณภาพเพื่อศึกษาเปรียบเทียบสภาพการณ์การเมืองและสังคมของแต่ละพื้นที่ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยหรือมีพัฒนาการที่จะนำไปสู่ประชาธิปไตยหรือไม่ โดยมักศึกษากับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบอบประชาธิปไตยยังไม่ตั้งมั่นเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงพยายามแสวงหาเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีการทำให้เกิดความทันสมัย (modernization) เช่น *The Passing of traditional Society* (1958) ของ Daniel Lerner, *Some Social Requisites of democracy* (1959) ของ Lipset, *The Politics of Developing Areas* (1960) ของ Almond and Coleman เป็นต้น แต่การศึกษาและวัดผลประชาธิปไตยกลับเสื่อมความนิยมลงเมื่อทศวรรษ 1970 ไปพร้อมกับการถดถอยของระบอบประชาธิปไตยจากการเกิดขึ้นของการปกครองแบบอำนาจนิยมที่แพร่ขยายในแต่ละประเทศช่วงทศวรรษนี้<sup>146</sup> จนมาเริ่มเป็นที่นิยมอีกครั้งในช่วงทศวรรษ

<sup>145</sup> ปัญหาการออกแบบและเลือกใช้ตัวชี้วัดเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตย” มักประสบปัญหาอยู่เสมอซึ่ง Kenneth A. Bollen ได้จำแนกปัญหาออกเป็น 4 ลักษณะ คือ ปัญหาการเลือกใช้ตัวชี้วัดที่ไม่เหมาะสม (Invalid Indicator) ปัญหาของตัวชี้วัดที่เป็นอัตวิสัย (Subjective indicators) ปัญหาการใช้ตัวชี้วัดแบบจัดอันดับและตัวชี้วัดแบบทวิภาค (Ordinal or dichotomous indicators) และตัวชี้วัดที่ถูกทดสอบว่าไม่มีความน่าเชื่อถือหรือไม่เป็นเหตุเป็นผลกัน (failure to test reliability or validity) (Bollen, Kenneth A. (1990). *Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps*. *Studies in Comparative International Development*, 25(1), 7-24, p 19.) หรือปัญหาจาก “ตัวแปรแฝง” (latent variables) ที่ต้องพยายามทำให้กลายเป็น “ตัวแปรที่สังเกตเห็นได้” (Observable variable) (ดูเพิ่มเติมใน Munck, Gerardo L. and Verkuilen, Jay. (February 2002). *Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices*. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34, p 15.) ซึ่งเกณฑ์หลักในการจัดทำตัวชี้วัด “ประชาธิปไตย” สามารถดูเพิ่มเติมได้ใน Bollen, Kenneth A, ibrd, p 19. Munck, Gerardo L. and Verkuilen, Jay, ibrd, p 8. และ Beetham, David ed. (2002). *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*. Hauge: Kluwer law International, p 13.

<sup>146</sup> Bollen, Kenneth A. (1990). *Political democracy: Conceptual and measurement traps*, ibrd, p 7-8.

1990 เมื่อกระแสประชาธิปไตยคลื่นลูกที่ 3 (the third wave of democratization) ตามแนวคิดของ Samuel P. Huntington ซึ่งเป็นยุคที่เกิดการเปลี่ยนแปลงจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ระบอบที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยมีพัฒนาการตั้งแต่การปฏิวัติดอกคาร์เนชัน (Carnation Revolution) ในประเทศโปรตุเกสปี ค.ศ. 1974 การเป็นประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศยุโรปตอนใต้ (Southern Europe) ช่วงกลางทศวรรษ 1970 การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในลาตินอเมริกาช่วงปลายทศวรรษ 1970-1980 การเกิดประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียง เอเซียกลาง และเอเชียใต้ช่วงกลางทศวรรษ 1980 การเกิดขึ้นของประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและประเทศกลุ่มสหภาพโซเวียตภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็น จนมาถึงชัยชนะของคิมอีอิลในการสร้างความเท่าเทียมในประเทศแอฟริกาใต้ช่วงทศวรรษ 1990<sup>147</sup> จึงทำให้เริ่มหันมาศึกษาในประเด็นการสร้างความแข็งแกร่งและความยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย (democratic consolidation) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกลับไปสู่ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอีกโดย Andreas Schedler ซึ่งเสนอแนวคิดขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยจากเผด็จการอำนาจนิยม ประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง ประชาธิปไตยเสรีนิยม และประชาธิปไตยก้าวหน้า มองว่าความเปลี่ยนแปลงของประชาธิปไตยอาจไปในทางที่ดีขึ้นหรือแย่ลงก็ได้<sup>148</sup>

โดยในปัจจุบันมีกลุ่มนักวิชาการ สถาบัน และองค์การระหว่างประเทศหลายแห่งได้พยายาม ออกแบบแนวคิดและตัวชี้วัดเกี่ยวกับประชาธิปไตยเช่น การสำรวจของ Freedom House ในการวัดระดับ สิทธิเสรีภาพ การสำรวจของ Human Rights Watch ด้านสิทธิมนุษยชน การวัดความเป็นประชาธิปไตย ของนิตยสาร Economist ฯลฯ<sup>149</sup> โดยใน **Handbook on Democracy Assessment ของ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)** ได้จำแนกกรอบแนวคิดการวัด “ประชาธิปไตย” ไว้ 5 ประเภทคือ<sup>150</sup>

1. การพิจารณาสภาพการณ์สิทธิมนุษยชน (Human Rights Surveys) ที่มุ่งพิจารณา ในประเด็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นหลัก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบ่งชี้และ เปรียบเทียบสภาพการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเทศ ซึ่งงานประเภทนี้มักศึกษา ครอบคลุมในระดับโลกทั้งในรูปแบบเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อเปรียบเทียบ สภาพการณ์ของแต่ละประเทศ โดยงานเหล่านี้ส่วนใหญ่จะศึกษาและดำเนินการ โดยองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของรัฐ เช่น รายงานด้านสิทธิและ เสรีภาพของพลเมือง **Freedom House in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties** ของ Freedom House **Human Rights Watch World Report 2000** ของ Human Rights Watch International Report รายงานการณสิทธิมนุษยชน

<sup>147</sup> Diamond, Larry. (1997). *Is the third wave of democratization over?: An empirical assessment*. Unpublished manuscript: Kellogg Institute, p. 1.

<sup>148</sup> ไชยวัฒน์ คำชู และนิริ เนื่องจำนงค์. (2553). *คุณภาพประชาธิปไตยและคุณภาพทางสังคม: ความเชื่อมโยงที่จำเป็น*. ใน สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2 คุณภาพสังคมกับคุณภาพ ประชาธิปไตยไทย (9-36). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น.11-12.

<sup>149</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 14-15.

<sup>150</sup> Beetham, David ed. (2002). *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, ibrd, p 11-13.

ของ Amnesty International และ **Countries Repots on Human Rights Practices** ของ US State Department เป็นต้น

2. **การประเมินผลด้านการบริหารปกครอง (Governance Assessments)** ที่พิจารณาในประเด็นประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การยอมรับผิดของภาครัฐ และนิติรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อประเมิน ติดตามหรือคัดเลือกประเทศที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินหรือความช่วยเหลือเพื่อการส่งเสริมประชาธิปไตยสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นผู้ให้การสนับสนุน/ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือเป็นการประเมินผลการบริหารปกครองตนเองของแต่ละประเทศ ส่วนวิธีที่ใช้ประเมินมักจะประเมินตามรายประเทศ โดยกำหนดตัวชี้วัดเป็นเกณฑ์กลางที่ถูกแต่จะถูกนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ โดยประเทศที่ได้ถูกประเมินมักเป็นประเทศที่เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตย เช่น **Indicators for programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary study** ของ Canadian International Development Agency (CIDA) **Governance Assessment Framework** ของ UK Department for International Development (DfID) **Handbook of Democracy and Governance Program Indicators** ของ USAID และ **Regular Report from the Commission on Progress towards Accession by each of the Candidate Countries** ของ European Commission (EC) เป็นต้น
3. **ดัชนีประชาธิปไตย (Democracy indices)** ที่มุ่งพิจารณาและสำรวจสาเหตุของความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและศักยภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่มักพิจารณาประชาธิปไตยในประเด็นสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และประชาธิปไตยของการเลือกตั้ง โดยพื้นที่ที่ได้รับการศึกษาส่วนใหญ่เป็นประเทศที่อยู่ช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแต่ไม่นิยมพิจารณาครอบคลุมทุกประเทศในระดับโลก โดยอาศัยวิธีวิทยาจากการรวมรวมสังเคราะห์ตัวชี้วัดในเชิงปริมาณเกี่ยวกับประชาธิปไตยเพื่อประเมินหาค่าความสัมพันธ์ (Correlation) กับศักยภาพทางเศรษฐกิจ งานศึกษาประเภทนี้ผู้ศึกษามักเป็นนักสังคมศาสตร์หรือนักรัฐศาสตร์เสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น **Some social requisites of democracy** ของ Lipset S M. **Economic development and democracy reconsidered** ของ Diamond L. **Democracy and Development** ของ Hadenius A. **Democracy and Development in cross-national perspective: A new look at the statistics** ของ Moore M. และ **Governance Matters** ของ Kaufman et al. เป็นต้น
4. **การตรวจสอบประชาธิปไตย (Democratic audits)** เป็นงานที่มุ่งพิจารณาสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง ประชาธิปไตยของการเลือกตั้ง และการยอมรับผิดของรัฐบาล เพื่อพิจารณาการเพิ่มขึ้นของการตระหนักรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและสภาพการณ์ประชาธิปไตยในแต่ละประเทศ โดยมักศึกษากับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยยาวนาน ซึ่งงานส่วนใหญ่มักใช้วิธีการศึกษา/วัดผลเชิงคุณภาพเป็นรายประเทศ โดยงานเหล่านี้มักริเริ่มจากการร่วมมือของภาคประชาสังคมเป็นส่วนใหญ่ เช่น **Democratic Audit of**

**Sweden** ของ SNS **The Three Pillars of Liberty: Political Rights and Freedom in the United Kingdom** ของ Klug F., Starmer K และ Weir S. เป็นต้น

5. การวัดผลทางเศรษฐกิจและสังคม (**Economic and Social Assessment**) เป็นงานที่มุ่งประเมินโดยใช้ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและให้การสนับสนุนด้านเศรษฐกิจและการลงทุนทางสังคมซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยอยู่บ้าง โดยมักใช้วิธีการศึกษาในรูปของตัวชี้วัดเชิงปริมาณเพื่อประเมินเปรียบเทียบศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ซึ่งผู้ศึกษามักเป็นรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น **Human Development Report 1999** ของ UNDP **World Development Indicators 2000** ของ World Bank **National Integrity System** ของ Transparency International เป็นต้น

โดยงานสำคัญที่ได้พยายามนิยามและชี้วัดประชาธิปไตยได้แก่ งานของโรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) ใน **Polyarchy: participation and opposition** (1971) ได้กำหนด “สิ่งที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตย” (requirement for a democracy) ไว้แปดประการคือ

- 1). เสรีภาพที่จะจัดตั้งและร่วมองค์กร (freedom to join and form organizations)
- 2). เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression)
- 3). สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (right to vote)
- 4). การมีฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง (eligibility for public office)
- 5). สิทธิของผู้แข่งขันทางการเมืองที่จะหาเสียงเลือกตั้ง (right of political leaders to compete for support and votes)
- 6). การมีแหล่งข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย (alternative sources of information)
- 7). การจัดการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม (free and fair elections) และ
- 8). สถาบันขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลขึ้นอยู่กับผลของการเลือกตั้งและช่องทางการแสดงความต้องการ (institutions for making government policies depend on votes and other expression of preference)

โดยในข้อ 1 2 และ 6 เป็นการวัดผลในมุมมองด้านเสรีภาพทางการเมือง (Political Liberties) ส่วนข้อที่ 3 4 5 7 และ 8 เป็นการวัดผลในเชิงสิทธิทางการเมือง (Political Rights)<sup>151</sup>

ส่วนงานของจอร์จ โซเร็นเซน (George Sorensen) ได้ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลายด้าน ทั้งการวางโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ความสามารถในการถ่ายโอนอำนาจระหว่างรัฐบาลและฝ่ายค้าน การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและ

<sup>151</sup> Bollen, Kenneth A. (1990). **Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps**, Ibrd, p 10-11. และ ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์. (2553). **คุณภาพประชาธิปไตยและคุณภาพทางสังคม: ความเชื่อมโยงที่จำเป็น**, เรื่องเดียวกัน, น. 15.

สังคมในทิศทางที่สร้างความยั่งยืนและความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย และการที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกลายเป็นที่ยอมรับทั้งในหมู่ชนชั้นนำและมวลชน<sup>152</sup> ซึ่งพัฒนามาเป็นตัวชี้วัดตามตารางที่ 4.37

ตาราง 4.37: ตัวชี้วัดความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตย  
ของจอร์จ โซเร็นเซน (George Sorensen)

ระดับ	ปทัสถานและความเชื่อ	พฤติกรรม
ชนชั้นนำ	- ชนชั้นนำในทุกภาคส่วนเชื่อในความชอบธรรมของการปกครองแบบประชาธิปไตย และเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด	- ชนชั้นนำเคารพในสิทธิในการแข่งขันทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ และหลีกเลี่ยงการกระตุ้นให้ผู้ติดตามของตนใช้ความรุนแรง หรือวิธีที่ผิดกฎหมาย - ผู้นำทางการเมืองไม่พยายามที่จะใช้ทหารเพื่อความได้เปรียบทางการเมืองของตน
องค์กร	- องค์กรที่มีความสำคัญทางการเมือง (อาทิ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม) ยอมรับในความชอบธรรมของประชาธิปไตย	- ไม่มีกลุ่มองค์กรใดที่พยายามล้มล้างประชาธิปไตยหรือใช้วิถีทางความรุนแรงหรือแนวทางที่ผิดกฎหมายในการแสวงหาอำนาจหรือบรรลุเป้าประสงค์ทางการเมือง
มวลชน	- มากกว่าร้อยละ 70 ของมวลชนมีความเชื่ออย่างสม่ำเสมอว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบที่พึงปรารถนากว่าระบอบอื่น - มวลชนน้อยกว่าร้อยละ 15 ต้องการการปกครองในแบบเผด็จการอำนาจนิยม	- ไม่มีมีความเคลื่อนไหวในลักษณะที่ต่อต้านประชาธิปไตย และพลเมืองไม่ใช้ความรุนแรงหรือวิธีการที่ผิดกฎหมายในการเรียกร้องทางการเมือง

ที่มา: ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์. (2553). คุณภาพประชาธิปไตยและคุณภาพทางสังคม: ความเชื่อมโยงที่จำเป็น, น. 13.

นอกจากนี้ยังมีงานของ International Institute for democracy and electoral assistance (International IDEA) ชื่อ **Democracy Assessment** ได้กำหนดเกณฑ์กว้างๆ ของประเมินประชาธิปไตยเพื่อประเมินการเมืองและสังคมประชาธิปไตยในทุกมิติ เพื่อยกระดับการเสวนาในระดับสาธารณะเกี่ยวกับประชาธิปไตยและเพื่อปรับปรุงการประเมินประชาธิปไตย โดยอาศัยหลักแนวคิดการควบคุมการตัดสินใจสาธารณะโดยประชาชน (popular control) และหลักความเสมอภาคทางการเมืองบนฐานของสิทธิความเป็นพลเมือง (political equality) ที่เป็นหลักการสำคัญในทุกกาลและเทศะของประชาธิปไตย เนื่องจากการตัดสินใจสาธารณะของประชาชนมักเกี่ยวพันกับหลายภาคส่วน ซึ่งการตัดสินใจจะเป็นผลได้ถ้าเกิดความเสมอภาคทางการเมืองกับสิทธิพลเมือง ซึ่ง International IDEA ได้นิยามหลักการประชาธิปไตยในเชิงคุณค่าไว้ 7 ด้านคือ<sup>153</sup>

1. การมีส่วนร่วม (participation) เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมการมีส่วนร่วม สมรรถนะ/แหล่งข้อมูลต่อการมีส่วนร่วม และตัวแทนของการมีส่วนร่วม

<sup>152</sup> ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์, เรื่องเดียวกัน, น. 15.

<sup>153</sup> Beetham, David ed. (2002). *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, p. 14.

2. การใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ (authorization) เช่น การใช้อำนาจที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ ทางเลือกของผู้มีอำนาจในระบบราชการ การควบคุมของกลไกการเลือกตั้งต่อกลไกการบริหารงานที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง
3. การเป็นตัวแทน (representation) เช่น การเป็นตัวแทนของทุกภาคส่วนในฐานะส่วนประกอบทางสังคมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
4. ความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) เช่น การมีหนทางที่ชัดเจนของการยอมรับผิด กฎหมาย การเงินการคลังและการเมือง เพื่อให้แน่ใจว่าประสิทธิผลและความซื่อสัตย์ยังคงดำรงอยู่
5. ความโปร่งใส (transparency) เช่น รัฐบาลเปิดโอกาสในด้านการออกกฎหมายและการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนของสาธารณะในด้านต่างๆ
6. การตอบสนอง (responsiveness) เช่น ความสามารถในการเข้าถึงรัฐบาลของผู้มีสิทธิออกเสียงและกลุ่มภาคส่วนที่แตกต่างกันในการแสดงความเห็นต่อการกำหนดและก่อร่างนโยบาย
7. ความสามัคคี (Solidarity) เช่น ความทนกันได้ต่อความหลากหลาย การสนับสนุนต่อรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยและการต่อสู้เพื่อความเฟื่องฟูด้านประชาธิปไตยในวงกว้าง

นอกจากนี้ International IDEA ได้กำหนดกรอบการประเมินประชาธิปไตยใน 4 ด้านตามตารางที่ 4.38

ตาราง 4.38: กรอบการประเมินประชาธิปไตยของ International IDEA

กรอบการประเมินหลัก
<p><b>1. ความเป็นพลเมือง กฎหมายและสิทธิ (Citizenship, law and Rights)</b></p> <p>ก. ความเป็นชาติและความเป็นพลเมือง (Nationhood and Citizenship)</p> <p>ข. นิติรัฐและการเข้าถึงความยุติธรรม (The rule of law and access to justice)</p> <p>ค. สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights)</p> <p>ง. เศรษฐกิจและสิทธิทางสังคม (Economic and social rights)</p>
<p><b>2. การเป็นตัวแทนและความสามารถในการตรวจสอบได้ของรัฐบาล (Representative and Accountable Government)</b></p> <p>ก. การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม (Free and fair elections)</p> <p>ข. บทบาทประชาธิปไตยของพรรคการเมือง (Democratic role of political parties)</p> <p>ค. ประสิทธิภาพและความสามารถในการตรวจสอบได้ของรัฐบาล (Government effectiveness and accountability)</p> <p>ง. การควบคุมของพลเรือนต่อทหารและตำรวจ (Civilian control of the military and police)</p> <p>จ. การลดการทุจริต (Minimizing corruption)</p>
<p><b>3. ประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Civil Society and Popular Participation)</b></p> <p>ก. สื่อในสังคมประชาธิปไตย (The media in a democratic society)</p> <p>ข. การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation)</p> <p>ค. การตอบสนองของรัฐบาล (Government responsiveness)</p> <p>ง. การกระจายอำนาจ (Decentralization)</p>



กรอบการประเมินหลัก

**4. ประชาธิปไตยในระดับมากกว่ารัฐ (Democracy Beyond the State)**  
ก. มิติจากต่างประเทศต่อประชาธิปไตย (International dimensions of democracy)

ที่มา: Beetham, David ed. (2002). International IDEA Handbook on Democracy Assessment, p. 16, 64-66.

ส่วน **Democracy index** ของ the Economist Intelligence Unit (EIU) เป็นดัชนีชี้วัดที่ออกแบบเพื่อใช้รายงานสถานการณ์และระดับของประชาธิปไตยในแต่ละประเทศ โดย Economist Intelligence Unit (EIU) ที่ได้รับการสนับสนุนจากวารสาร The Economist ต้องการให้ EIU จัดทำดัชนีชี้วัดและรายงานสถานการณ์และระดับของประชาธิปไตยของแต่ละประเทศในรูปแบบรายงานทุก 2 ปี โดยเริ่มรายงานผลและตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 2007 ในวารสาร The Economist's The World in 2007 ที่ได้วัดระดับของประชาธิปไตยของแต่ละรัฐในช่วงเดือนกันยายน ค.ศ. 2006 และครั้งที่สองซึ่งเป็นการรายงานผลของ ค.ศ. 2008<sup>154</sup> โดยครั้งล่าสุดนี้ EIU ได้นำเสนอรายงานสถานการณ์ประชาธิปไตยในชื่อ Democracy Index 2010: Democracy in retreat ที่อาศัยดัชนีชี้วัด “The Economist Intelligence Unit’s Index of Democracy 2010” โดยได้มีการวัดและรายงานระดับของประชาธิปไตยใน 165 ประเทศที่เป็นรัฐอิสระและอีก 2 ภูมิภาค จากการพิจารณาระดับของประชาธิปไตยจาก 5 ตัวแบบสำคัญคือ 1). กระบวนการเลือกตั้งและพหุนิยม (electoral process and pluralism) 2). เสรีภาพของพลเมือง (Civil liberties) 3). การทำงานของรัฐบาล (the Functioning of government) 4). การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) และ 5). วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย (Democratic Political Culture) และนำผลที่ได้จากห้าองค์ประกอบมาแปรผลในรูปของคะแนน (ตั้งแต่ 0 – 10) และนำคะแนนที่ได้มาจัดระดับของประชาธิปไตยในแต่ละประเทศไว้ 4 ระดับคือ

- 1). ประชาธิปไตยเต็มใบ (Full democracies) ได้คะแนนระหว่าง 8 – 10 คะแนน
- 2). ประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์ (Flawed democracies) ได้คะแนนระหว่าง 6 – 7.9 คะแนน
- 3). ระบอบผสม (Hybrid regimes) ได้คะแนนระหว่าง 4 – 5.9 คะแนน
- 4). ระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian regimes) ได้คะแนนต่ำกว่า 4 คะแนนลงมา

โดยในการวัดของแต่ละตัวแบบได้อาศัยดัชนีชี้วัด 60 ดัชนีชี้วัดดังตาราง 4.39

<sup>154</sup> Economic Intelligence Unit. (2010). **Democracy index 2010**. Retrieved October 17, 2011, from [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf), p 1. หรือดูเพิ่มเติมในบทแปลของ Democracy Index ที่ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 2007 ในยุวดี เทพยสุวรรณ. (2551). **ดัชนีชี้วัดประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ตาราง 4.39: ตัวแบบและดัชนีชี้วัดของ Democracy index

ตัวแบบ	ดัชนีชี้วัด
<p><b>1. กระบวนการเลือกตั้งและพหุนิยม (electoral process and pluralism)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งชาติและหัวหน้ารัฐบาลเป็นไปอย่างอิสระหรือไม่ พิจารณาว่าการเลือกตั้งมีการแข่งขันโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอิสระในการออกเสียงและมีทางเลือกที่หลากหลายหรือไม่</li> <li>- การเลือกตั้งสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติแห่งชาติและหัวหน้ารัฐบาลมีความยุติธรรมหรือไม่</li> <li>- การเลือกตั้งระดับเทศบาลมีความเป็นอิสระและยุติธรรมหรือไม่</li> <li>- ให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ผู้ใหญ่ทุกคนหรือไม่</li> <li>- พลเมืองสามารถออกเสียงเลือกตั้งโดยปราศจากการคุกคามด้านความมั่นคงปลอดภัยจากรัฐหรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state bodies) หรือไม่</li> <li>- กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการรณรงค์หาเสียงอย่างแพร่หลายหรือไม่</li> <li>- กระบวนการในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองมีความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปหรือไม่</li> <li>- หลังการเลือกตั้ง กลไกรัฐธรรมนูญในการส่งผ่านอำนาจจากรัฐบาลหนึ่งไปสู่อีกรัฐบาลหนึ่งมีความชัดเจน แน่นนอน และเป็นที่ยอมรับหรือไม่</li> <li>- พลเมืองทุกคนมีสิทธิเข้าถึงตำแหน่งในรัฐบาลหรือไม่</li> <li>- พลเมืองมีอิสระในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เป็นอิสระจากรัฐบาลได้หรือไม่</li> <li>- พรรคฝ่ายค้านมีโอกาสจริง ๆ หรือไม่ในการได้เป็นรัฐบาล</li> <li>- พลเมืองทุกคนมีสิทธิเข้าถึงตำแหน่งในรัฐบาลหรือไม่</li> <li>- พลเมืองมีอิสระในการจัดตั้งองค์การทางการเมืองหรือไม่และเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐและการควบคุมของรัฐหรือไม่</li> </ul>
<p><b>2. เสรีภาพของพลเมือง (Civil liberties)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีสื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นอิสระหรือไม่</li> <li>- มีสื่อสิ่งพิมพ์อย่างอิสระหรือไม่</li> <li>- มีเสรีภาพในการแสดงออกและการประท้วงหรือไม่</li> <li>- การรายงานข่าวของสื่อมีความเที่ยงตรงหรือไม่ มีการเปิดโอกาสและให้อิสระในการถกเถียงปัญหาของสาธารณะด้วยความเห็นที่แตกต่างกันหรือไม่</li> <li>- มีข้อจำกัดทางการเมืองในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตหรือไม่</li> <li>- พลเมืองมีอิสระในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและสหภาพแรงงานหรือไม่</li> <li>- สถาบันให้โอกาสพลเมืองในการยื่นร้องทุกข์ต่อรัฐบาลเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือไม่</li> <li>- การใช้วิธีการทรมานโดยรัฐ</li> <li>- ระดับของอำนาจตุลาการที่อิสระจากอิทธิพลของรัฐบาล พิจารณาถึงมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศและการตรวจสอบอำนาจตุลาการ และศาลเคยตัดสินเรื่องสำคัญที่ขัดต่อรัฐบาลหรือข้าราชการระดับสูงหรือไม่</li> <li>- ระดับของการยอมรับในศาสนาอื่น ๆ และเสรีภาพในการแสดงออกในศาสนาต่าง ๆ ทุกศาสนามีโอกาสดำเนินกิจกรรมอย่างอิสระหรือไม่ หรือมีข้อจำกัดหรือไม่ ทั้งโดยปัจเจกบุคคลและสาธารณะมีสิทธิในการนับถือหรือไม่ และแม้ว่ากฎหมายให้ความเท่าเทียมและการคุ้มครอง แต่บางศาสนาถูกข่มขู่หรือไม่</li> <li>- ระดับพลเมืองที่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย พิจารณาว่ามีสมาชิกของกลุ่มใดที่ได้รับการคุ้มครองจะไม่ถูกฟ้องร้องตามกฎหมายหรือไม่</li> <li>- พลเมืองพอใจระบบความปลอดภัยขั้นพื้นฐานหรือไม่</li> <li>- ระดับของสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนตัวและธุรกิจเอกชนที่มีความเป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐบาล</li> <li>- ระดับของพลเมืองที่พอใจในเสรีภาพของปัจเจกบุคคล พิจารณาถึงความเท่าเทียมทางเพศ สิทธิในการเดินทาง การทำงานและการศึกษา</li> </ul>

ตัวแบบ	ดัชนีชี้วัด
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปกป้องสิทธิมนุษยชน: สัดส่วนของประชากรที่คิดว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้รับการคุ้มครองอย่างดี</li> <li>- ไม่มีการขัดกันด้วยเหตุผลของเชื้อชาติ สีผิว หรือความเชื่อทางศาสนา</li> <li>- ระดับของรัฐบาลที่อ้างถึงความเสี่ยงและการคุกคามใหม่ๆ เพื่อควบคุมเสรีภาพพลเมือง</li> </ul>
<p><b>3. หน้าที่ของรัฐบาล</b> <b>(the Functioning of government)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมีการตัดสินใจได้อย่างอิสระต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลหรือไม่</li> <li>- สถานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมือง มีอำนาจสูงกว่าฝ่ายอื่นในรัฐบาลอย่างเห็นได้ชัดหรือไม่</li> <li>- มีระบบถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพหรือไม่</li> <li>- รัฐบาลมีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของกองทัพหรือฝ่ายบริการความมั่นคงหรือไม่</li> <li>- พลังอำนาจของต่างประเทศไม่สามารถกำหนดภาระหน้าที่หรือนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลได้</li> <li>- กลุ่มทางเศรษฐกิจ ศาสนา หรือกลุ่มผู้มีอำนาจในประเทศไม่ได้ใช้อำนาจทางการเมืองที่สำคัญและขนานไปกับสถาบันประชาธิปไตยหรือไม่</li> <li>- ระหว่างการเลือกตั้ง มีกลไกและสถาบันที่ทำให้รัฐบาลรับผิดชอบผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงระหว่างการเลือกตั้งหรือไม่</li> <li>- อำนาจของรัฐบาลขยายครอบคลุมทั่วทั้งประเทศหรือไม่</li> <li>- บทบาทหน้าที่ของรัฐบาลมีความเปิดเผยและโปร่งใสเพียงพอต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณชนหรือไม่</li> <li>- คอร์รัปชันมีการแพร่หลายมากน้อยเพียงใด</li> <li>- ข้าราชการพลเรือนมีความเต็มใจและความสามารถในการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติหรือไม่</li> <li>- ความรู้สึกของประชาชนมีทางเลือกที่อิสระและสามารถควบคุมชีวิตตนมากน้อยเพียงใด</li> <li>- ความเชื่อมั่นของสาธารณะชนต่อรัฐบาล</li> <li>- ความเชื่อมั่นของสาธารณะชนต่อพรรคการเมือง</li> </ul>
<p><b>4. การมีส่วนร่วมทางการเมือง</b> <b>(Political participation)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีส่วนร่วม (อัตราการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและ/หรือการเลือกตั้งประธานาธิบดีตั้งแต่ปีค.ศ.2000 คิดตามสัดส่วนอายุของประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้ง)</li> <li>- เชื้อชาติ ศาสนา และคนกลุ่มน้อยต่าง ๆ มีความเป็นอิสระอย่างเหมาะสมหรือไม่และมีสิทธิในกระบวนการทางการเมืองหรือไม่</li> <li>- ผู้หญิงในสภา เบอร์เซนต์ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เป็นผู้หญิง</li> <li>- ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง สมาชิกของพรรคการเมืองและองค์กรที่มีใช้รัฐ (NGO) ทางด้านการเมือง</li> <li>- การเกี่ยวข้องของประชาชนทางด้านการเมือง</li> <li>- ความพร้อมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการประท้วงที่อยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด</li> <li>- การอ่านออกเขียนได้ของผู้ใหญ่</li> <li>- ประชากรผู้ใหญ่ที่มีความสนใจและติดตามการเมืองมีระดับมากน้อยเพียงใด</li> <li>- เจ้าหน้าที่รัฐมีความพยายามอย่างยิ่งต่อการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมือง</li> </ul>

ตัวแบบ	ดัชนีชี้วัด
<p><b>5. วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย (Democratic Political Culture)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีระดับฉันทามติของสังคมและการร่วมกันสร้างความมั่นคงให้ระบบประชาธิปไตยดำเนินไปด้วยดีหรือไม่</li> <li>- ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นผู้นำ: สัดส่วนของประชากรที่ต้องการผู้นำที่เข้มแข็งโดยมองข้ามรัฐสภาและการเลือกตั้ง</li> <li>- ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองโดยทหาร: สัดส่วนของประชากรที่ปรารถนาจะให้กองทัพมาอยู่การเมือง</li> <li>- ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองโดยผู้เชี่ยวชาญหรือรัฐบาลแบบเทคโนแครต (technocratic government) สัดส่วนของประชากรที่ปรารถนาการปกครองโดยผู้เชี่ยวชาญหรือเทคโนแครตมากกว่า</li> <li>- ความคิดเห็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยและความสงบเรียบร้อยของสังคม: สัดส่วนของประชากรที่เชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยไม่ดีต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน</li> <li>- ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจ: สัดส่วนของประชากรที่เชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยเอื้อต่อการสร้างผลงานทางเศรษฐกิจ</li> <li>- ระดับของประชาชนที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย</li> <li>- มีประเพณีที่เคร่งครัดต่อการแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรและรัฐ</li> </ul>

ที่มา: Economic Intelligence Unit. (2010). Democracy index 2010, p. 33-42.

จะเห็นได้ว่างานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านประชาธิปไตย (Democracy Indicators) มักศึกษาประชาธิปไตยในภาพกว้างโดยมิได้เจาะลึกศึกษาในพื้นที่ต่ำกว่าระดับประเทศ ทำให้ขาดการวิเคราะห์ต่อสภาพการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างชัดเจน และขาดการศึกษาเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์/สภาพแวดล้อมที่ยืดโยงของประชาธิปไตยระดับชาติกับประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น แต่การให้นิยามและองค์ประกอบด้าน “ประชาธิปไตย” ที่ชัดเจนของงานเหล่านี้ทำให้สามารถนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับการชี้วัดการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีขอบเขตการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับประเทศได้

## 4.4 ข้อสังเกตจากการทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมคณะผู้วิจัยพบว่างานศึกษาตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของไทยได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสถานการณ์การกระจายอำนาจที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการการกระจายอำนาจด้านกฎหมาย การบริหาร และการคลังในมิติเชิงกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการ แต่ยังไม่ได้ให้น้ำหนักของการประเมินสภาพการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในมุมมองที่กว้างในมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการมากนัก โดยข้อสังเกตในที่นี้จะพิจารณาจากลักษณะของตัวชี้วัดกับแนวคิด/กรอบการศึกษาที่อยู่เบื้องหลังของแต่ละตัวชี้วัด

### 4.4.1 ตัวชี้วัดและประเด็นด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย

จากการทบทวนงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่น (Local Indicator) พบว่างานตัวชี้วัดที่เป็นภาษาไทยส่วนใหญ่ยังไม่ได้ศึกษาหรือจัดทำตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Indicators) อย่างครอบคลุม แต่มักให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ (Decentralization Indicators) ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance Assessment Indicators) และตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government and Local government performance Indicators) เป็นส่วนใหญ่ โดยทั้งสามตัวชี้วัดมักศึกษาในมุมมองเกี่ยวกับ

- 1). การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับข้อบังคับหรือหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นหรือไม่ เช่น การชี้วัดการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ มีการให้บริการต่อผู้รับบริการอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมหรือไม่ มีการจัดการประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงต่อประชาชนในการกระทำของท้องถิ่นที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปรากฏในงานทุกประเภท โดยเฉพาะตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่นจะศึกษาในแง่มุมนี้เป็นพิเศษ
- 2). สัมฤทธิผลในการกระจายอำนาจ ของการกระจายอำนาจด้านการบริหาร การเมือง และเศรษฐกิจว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น การโอนภารกิจหน้าที่งบประมาณ บุคลากรไปสู่ท้องถิ่น การกำหนดสัดส่วนงบประมาณของท้องถิ่นต่องบประมาณระดับชาติ จำนวนกฎหมายและระเบียบที่ได้รับการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งการประเมินสัมฤทธิผลของการกระจายอำนาจจะปรากฏในงานตัวชี้วัดการกระจายอำนาจเป็นหลัก
- 3). ศึกษาและชี้วัดตามประเด็นปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและสัมพันธ์กับหลายภาคส่วนตามความสนใจของผู้ศึกษา เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาสตรีและครอบครัวของท้องถิ่น เป็นต้น ดังที่ปรากฏตัวชี้วัดการประเมินการ  
บริหารปกครองท้องถิ่นและสอดแทรกในงานศึกษาทุกประเภทที่สนใจในประเด็นปัญหา  
เฉพาะ

ส่วนงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่น (**Social and Development in Local Ares Indicators**) มักพิจารณาท้องถิ่นในฐานะส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคม  
และมนุษย์ในระดับที่กว้างกว่าของการชี้วัดตามตัวชี้วัดคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิต ตัวชี้วัด  
การพัฒนาชุมชน และตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งงานบางชิ้นจะพิจารณาชี้วัดประเด็นที่สัมพันธ์  
กับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เป็นส่วนหนึ่งของการชี้วัดการพัฒนาสังคมและมนุษย์  
เช่น การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส เสรีภาพทางการเมือง ความสมานฉันท์ทางสังคม เป็นต้น

แม้ว่าจะยังไม่มีการจัดทำตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทยอย่างครอบคลุม แต่ก็มีส่วน  
หลายชิ้นที่ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยซึ่งจะปรากฏแทรกอยู่ในงานตัวชี้วัดการกระจาย  
อำนาจ ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น และตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงาน  
ของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งงานเหล่านี้จะช่วยในการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อศึกษาด้านการกระจายอำนาจที่มีผล  
ต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นแผ่นดินอย่างเพียงพอและครอบคลุม

#### 4.4.2 แนวคิดและกรอบการศึกษาของงานศึกษาประเภทตัวชี้วัด ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นของไทย

ส่วนแนวคิดและกรอบการศึกษาที่ใช้ในการศึกษาและออกแบบตัวชี้วัดของงานศึกษาเพื่อการจัด  
ทำตัวชี้วัดของท้องถิ่นและงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่น  
แม้จะมีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น  
(Local Governance Assessment Indicators) ที่อาศัยแนวคิดที่หลากหลายเพื่อศึกษาตามลักษณะของ  
ประเด็นปัญหาเฉพาะ แต่โดยภาพรวมมีแนวคิดหลักที่มีผลต่อการออกแบบตัวชี้วัดที่สำคัญอยู่ 5 ด้านคือ  
แนวคิดและกรอบการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (decentralization) ธรรมาภิบาล (Good  
Governance) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) การประเมินผลการปฏิบัติงาน  
(Performance) ของรัฐบาลหรือหน่วยงานของท้องถิ่น และด้านสังคมและการพัฒนา (Social and  
Development)

##### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (decentralization)<sup>155</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะพิจารณาถึงกระบวนการการกระจายทรัพยากร/อำนาจ  
จากในระดับที่สูงหรือส่วนกลางมาสู่ส่วนล่างทั้งการกระจายอำนาจในการบริหาร (administrative  
decentralization) ที่มุ่งกระจายและจัดสรรภาระงานและหน้าที่ในระบบราชการส่วนบนมาสู่ระดับล่าง  
อย่างการปกครองท้องถิ่น ตัวแทนพิเศษ หรือรัฐบาลท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางการเมือง  
(Political decentralization) ที่จะมอบหมายอำนาจและการตอบสนองต่างๆ สู่ระดับที่ต่ำกว่าที่ทั้งใน

<sup>155</sup> ดูเพิ่มเติมในบทที่ 2

รูปแบบของการโอนอำนาจ (devolution) หรือการทำให้เป็นภูมิภาค (regionalization) ซึ่งการกระจายอำนาจในทางการเมืองถือว่าการนำอำนาจและสิทธิในการถือครองอำนาจมาสู่พลเมืองเพื่อส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (economic decentralization) ที่เป็นการกระจายการตอบสนองในด้านเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคหรือธุรกิจภาคเอกชนเช่น การให้รัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางในบางกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางแผนและการออกกฎระเบียบข้อบังคับ หรือการให้กลไกการตลาดเข้ามาทำหน้าที่กำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจ<sup>156</sup> ซึ่งแนวคิดการกระจายอำนาจจะปรากฏในงานวรรณกรรมแทบทุกชิ้นดังที่ปรากฏในงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่น เพราะกระแสแนวคิดการกระจายอำนาจเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ที่เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำงานของรัฐบาลส่วนกลางและระบบราชการที่มีแนวโน้มเพิ่มและดึงอำนาจมาสู่ส่วนกลางมากขึ้นและอำนาจยังได้แผ่ขยายไปสู่ภาคประชาสังคมและชีวิตส่วนตัวด้วย<sup>157</sup>

ซึ่งในกรณีของประเทศไทยแนวคิดการกระจายอำนาจมักให้ความสนใจกับการกระจายอำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจการบริหารเป็นหลักผ่านกระบวนการทางกฎหมาย กฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและส่งเสริมการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามกลไกตลาดไม่ได้ถูกนับรวมในกระบวนการการกระจายของไทยเพราะคำว่า “การกระจายอำนาจ” ในประเทศไทยยังจำกัดความหมายไว้ที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยไม่ถือว่าการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกระจายอำนาจ แต่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการลดบทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่เกิดจากบริบททางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและความเป็นโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 จนทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนให้เป็นที่ไปตามกลไกตลาดเช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น อีกทั้งกลไกตลาดและการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนเช่น รัฐบาลกลาง ภาคเอกชน ผู้บริโภค และองค์กรเอกชนมากกว่าเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นควรจัดการเองฝ่ายเดียว แต่อาจยกเว้นในเรื่องของการกระจายอำนาจทางการเมืองคลังและงบประมาณของท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะบางประเภท และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเป็นเขตเศรษฐกิจและท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่บ้างแต่ไม่ได้มีนัยสำคัญเท่ากับการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหาร

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good governance)

แม้ว่าแนวคิดธรรมาภิบาลยังไม่อาจหาข้อสรุปเกี่ยวกับความหมายและองค์ประกอบที่ชัดเจน<sup>158</sup> แต่โดยรวมแล้วแนวคิดธรรมาภิบาลจะพิจารณาถึงสภาพการณ์ทางสังคมและการเมืองในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ 1). ความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (equality of participation in decision-making) 2). การตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (responsiveness to stakeholders) 3). ความพยายามในการรักษาฉันทามติในวงกว้าง (attempts to secure a broad consensus)

<sup>156</sup> Bervia, Mark. (2009). **Key Concepts in Governance**. London: SAGE Publications, p. 64.

<sup>157</sup> Ibid., 65.

<sup>158</sup> Ibid., 92. หรือดูที่มาและความหมายของธรรมาภิบาลในบทที่ 2

4). การรับผิดชอบต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Accountability to stakeholders) 5). ความโปร่งใสในการตัดสินใจ (transparency in decision-making) 6). นิติรัฐ (the rule of law) 7). การใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ (the productive use of resource) และ 8). การรับรองสิทธิ (guaranteed rights)<sup>159</sup> ที่มักถูกใช้ในการอธิบายถึงสภาพการณ์ของท้องถิ่นทั้งงานที่ใช้แนวคิดธรรมาภิบาลมาเป็นหลักเพื่อประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น เช่น **Urban Governance Index (UGI) Analysis Local Governance Barometer (LGB)** หรือ **Methodological Guidelines for Local Governance Analysis** หรือใช้ในการประเมินหน่วยงาน/รัฐบาลท้องถิ่น เช่น **Governance Index (Indonesia)** ส่วนงานศึกษาธรรมาภิบาลท้องถิ่นของไทยก็จะมีรายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 หรือ **คู่มือธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน** ซึ่งงานทั้งสองชิ้นแม้จะมุ่งประเมินตามประเด็นปัญหาเฉพาะแต่ก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดธรรมาภิบาลในการประเมินมาบางส่วน เป็นต้น

ซึ่งในกรณีของไทยงานที่ใช้แนวคิดธรรมาภิบาลมาศึกษาท้องถิ่นมีอยู่มาก เพราะว่าอิทธิพลจากแนวความคิดธรรมาภิบาลของธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่มาพร้อมกับการแพร่ขยายของฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) เมื่อต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาที่ทำให้เกิดการแพร่กระจายของแนวคิดและภาษาที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลอย่างกว้างขวาง<sup>160</sup> อีกทั้งวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยใน พ.ศ. 2540 ที่ทำให้ไทยต้องยอมรับเงื่อนไขของการขอรับความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากองค์การระหว่างประเทศที่ต้องการให้ไทยทำการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลในโครงสร้าง/การบริหารงานภาครัฐในทุกระดับ

นอกจากนี้ในการออกกฎหมายของไทยหลายฉบับได้ระบุถึงองค์ประกอบหรือสาระสำคัญที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลไว้ด้วยเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็อาศัยหลักธรรมาภิบาลในการร่างรัฐธรรมนูญในหลายประเด็นเช่น ความโปร่งใส (เช่นการแสดงบัญชีทรัพย์สินตามมาตรา 291-293) การตรวจสอบ (เช่น อำนาจ สส. ในการถอดถอนวุฒิสมาชิกตามมาตรา 305 และ 306) ความมีประสิทธิภาพ (เช่น การเสนอให้มีแผนพัฒนาการเมืองที่เน้นจริยธรรมในมาตรา 77) และการมีส่วนร่วม (เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น) หรือการอกระเบียบสำนักนายกกว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดหลักการพื้นฐาน 6 ประการของธรรมาภิบาล และการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นต้น ซึ่งในส่วนธรรมาภิบาลของการปกครองท้องถิ่นเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 283 และ 288 ด้านการกำกับดูแล มาตรา 289 และ 290 ด้านบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>161</sup> หรือในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมในมาตรา 78 80 87 285 286 287 289 และ 290 กับธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสในมาตรา 282 วรรคสอง

<sup>159</sup> Ibid., 93.

<sup>160</sup> Ibid., 94.

<sup>161</sup> วุฒิสภา ดันไชย. (2545). แนวทางการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การตรวจสอบและการมีส่วนร่วม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, น. 12-14.



และ 287 พรรคสาม เป็นต้น<sup>162</sup> จึงทำให้หลักการธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ต้องยึดเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นมาตรฐานของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกการพัฒนาการเมืองการปกครองระดับชาติ<sup>163</sup> ทำให้นักศึกษาและการออกแบบตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับท้องถิ่นมักอาศัยแนวคิดธรรมาภิบาลควบคู่ไปกับแนวคิดการกระจายอำนาจอีกด้วย

### 3. แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Participation)

เนื่องจากการมีส่วนร่วมถือเป็นแนวคิดสำคัญในการพิจารณาท้องถิ่น เพราะผลการกระจายอำนาจจะมุ่งหวังในการสร้างเสริมให้ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Determination) อันเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เพราะการมีส่วนร่วมที่เป็นการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย (Participatory Democracy) ที่พลเมืองมีโอกาสในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพราะการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยจะมุ่งเน้นเพื่อให้พลเมืองสามารถกำหนดการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-determination) และสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ด้วยตัวเอง (Self-rule) โดยผ่านช่องทางการมีส่วนร่วมที่มีหลายรูปแบบ เช่น การถกเถียงสาธารณะ (public discussion) การเจรจา (negotiation) และการออกเสียง (Voting) ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็นการระบุให้พลเมืองมีบทบาทต่อรัฐที่ทำให้พวกเขาต้องให้ความสำคัญต่อการศึกษาของพลเมือง (educating citizens) และจัดหารูปแบบของการสื่อสารที่จะช่วยส่งเสริมให้มีบทสนทนาทางการเมืองได้ (political dialogue)<sup>164</sup> โดยการมีส่วนร่วมจะมีระดับชั้นที่แตกต่างกันตั้งแต่การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติการร่วมติดตามตรวจสอบและการควบคุมโดยประชาชน<sup>165</sup> ซึ่งงานหลายชิ้นอาศัยแนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำตัวชี้วัดท้องถิ่น เช่น **Democratic Decentralization** ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับการยกระดับบทบาทของภาคประชาสังคม (Enhancing the Role of Civil Society) ที่จะส่งผลต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต หรือ **Analysis Local Governance Barometer (LGB)** ที่กำหนดกรอบการชี้วัดการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participation and Civic Engagement) เป็นต้น ส่วนในงานของไทยก็มี **ตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง)** ได้กำหนดตัวชี้วัดเรื่องการพึ่งตนเองและเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง หรือ**ดัชนีตัวชี้วัดตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 71-89** ที่กำหนดดัชนีชี้วัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง เป็นต้น

<sup>162</sup> ดูเพิ่มเติมเรื่องกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลของท้องถิ่นใน โกวิทย์ พวงงาม.(2553). **ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส**, เรื่องเดียวกัน, หน้า 96-174.

<sup>163</sup> ชาวนะ ไตรมาศ. (2550). ข้อเสนอทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่. ในโกวิทย์ พวงงาม (บรรณาธิการ), **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่** (น.33-52), กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, น. 51.

<sup>164</sup> Bervia, Mark. (2009). **Key Concepts in Governance**. London, p. 145.

<sup>165</sup> ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). **พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 28.

ในกรณีของไทยเป็นที่ทราบกันดีว่าการมีส่วนร่วมถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการศึกษา ประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจของไทย โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ด้รับรองเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมในหลายมาตราเช่น มาตรา 46 ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมไปถึงเพิ่มการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมืองก็คือการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงไปในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาและได้วางรากฐานแห่งการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ<sup>166</sup> ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็รับรองถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นไว้เช่นกัน เป็นต้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังเป็นหนึ่งในองค์ประกอบธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐตามหลักการพื้นฐาน 6 ประการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อีกด้วย จึงทำให้แนวคิดการมีส่วนร่วมกลายเป็นตัวชี้วัดสำคัญในงานศึกษาเกี่ยวกับท้องถิ่นเป็นจำนวนมากเช่น การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยโครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน การจัดทำมาตรฐานการพัฒนาเด็กและเยาวชนโดยมาตรฐานการบริหาร/การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรฐานพัฒนาเด็กและเยาวชน (Standards of children and Youth Development) เป็นต้น

#### 4. แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance) ของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น

เป็นหนึ่งในแนวคิดที่ใช้พิจารณาวัดผลการปฏิบัติงานและสร้างความเชื่อมโยงในเป้าหมายการปฏิบัติงานทุกระดับในองค์กร (Organizational Alignment) ของรัฐบาล/หน่วยงานของท้องถิ่น โดยแนวคิดนี้มีผลต่อระบบการบริหารงานและการกำหนดมาตรฐานของหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจากการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Performance-based หรือ Result-oriented) ที่มีความเป็นรูปธรรม มีผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน สามารถวัดได้จริง มีความโปร่งใส และเป็นธรรม โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นจะพิจารณาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลด้วย แต่เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานมักตั้งอยู่บนฐานของแนวคิดกับภาระงานที่หลากหลายของแต่ละหน่วยงาน จึงทำให้การประเมินผลมีความแตกต่างกันด้านแนวคิด วิธีการประเมินและประเด็นของการประเมินเช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง การกำหนดมาตรฐานงาน เป็นต้น แต่โดยหลักแล้วการประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมักได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) ที่มีผลต่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ซึ่ง NPM วางอยู่บนฐานคิดแบบเสรีนิยมใหม่และทฤษฎีการบริหารแบบเอกชนเพื่อให้ภาคส่วนของรัฐปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่น การแปรรูป (Privatization) และการทำให้เป็นกลไกการตลาด (Marketization)<sup>167</sup>

<sup>166</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

<sup>167</sup> Ibid., 141.

โดยในกรณีของไทยมักปรากฏในงานตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำงานและเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการไทย (Public Sector Reform) ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการวัดผลของการปฏิบัติงานในเชิงปริมาณอย่างชัดเจน เพื่อตรวจสอบและทบทวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรมได้ในทุกกรณี ซึ่งการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนกลางไปแล้วเช่น มาตรา 282 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงทำให้เกิดหลักเกณฑ์และการชี้วัดสำหรับการกำกับดูแลประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นขึ้นมา เช่น การจัดทำมาตรฐานการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators-KPI) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนด เป็นต้น โดยมีหลายภาคส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกแบบวิธีการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่มีหน้าที่ในการกำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน เป็นต้นซึ่งทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องที่ต้องกระทำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดและเพื่อแสดงถึงการทำงานตามหลักการธรรมาภิบาล

## 5. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและมนุษย์ (Social and Human Development)

ซึ่งแนวคิดนี้จะปรากฏในงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่นทั้งตัวชี้วัดคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิต (Social Quality and Quality of Life Indicators) ตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ (Human Development Indicators) และตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Indicators) ที่มีเป้าหมายชี้วัดการพัฒนาสังคม/ชุมชนและมนุษย์ดังที่อธิบายไปก่อนหน้านี้เช่น ดัชนีวัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) หรือคู่มือการประเมินเทศบาลน่าย้อย่างยั่งยืน ประจำปี พ.ศ. 2550 เป็นต้น รวมถึงงานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่นที่บางชั้นศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับสังคมและการพัฒนาเช่น งานศึกษาที่เน้นเรื่องการกระจายอำนาจอย่าง Democratic Decentralization ที่มีกรอบการวิเคราะห์เรื่องการปรับปรุงคุณภาพชีวิต (Improving Quality of Life) เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

โดยในกรณีของประเทศไทยได้กำหนดให้ประเด็นการพัฒนาด้านสังคมและมนุษย์มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยนับตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบันจะให้ความสำคัญต่อประเด็นเหล่านี้เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 กำหนดให้มีการพัฒนาสภาพแวดล้อมสังคมให้ส่งเสริมและสนับสนุน

การพัฒนาคน หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 ได้กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ เป็นต้น ส่วนในกรณี การพัฒนาด้านสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาท้องถิ่น ผ่านการ จัดหาและให้บริการสาธารณะภายในท้องถิ่นโดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมที่เป็นประชาธิปไตยของ ประชาชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทหรือริเริ่ม ในการพัฒนาสังคมและมนุษย์ผ่านการรณรงค์หรือจัดทำโครงการ/การให้บริการเพื่อยกระดับการพัฒนา สังคมและมนุษย์ ซึ่งต่างจากยุคก่อนหน้าที่ยังขาดการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย เป็นการพัฒนาในลักษณะ ของการริเริ่มจากบนสู่ล่าง มีแนวโน้มที่จะถูกรอบงำจากหน่วยงานส่วนกลาง และยังมีข้อก้ำกัในเรื่อง ประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ ซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นก็ถูกระบุในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เช่น มาตรา 281 ที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการ จัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ หรือมาตรา 80 ที่กำหนดให้รัฐ ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม เป็นต้น

เห็นได้ว่า แนวคิดทั้งห้าจัดเป็นฐานของการประเมินและจัดทำตัวชี้วัด แม้ว่าแนวคิดเหล่านี้ จะมืองค์ประกอบ/ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ต่อการทำความเข้าใจสภาพการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างรอบด้านมาก นัก เนื่องจากมักจำกัดเฉพาะมิติเชิงกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการ แม้จะมีบางแนวคิด ที่พยายามเข้าไปประเมินในมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ แบบแผนและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ (เช่น แนวคิดการมีส่วนร่วม) แต่ยังไม่ให้ความสนใจในการออกแบบตัวชี้วัดในมิตินี้อย่างจำกัด

## 4.5 สรุป

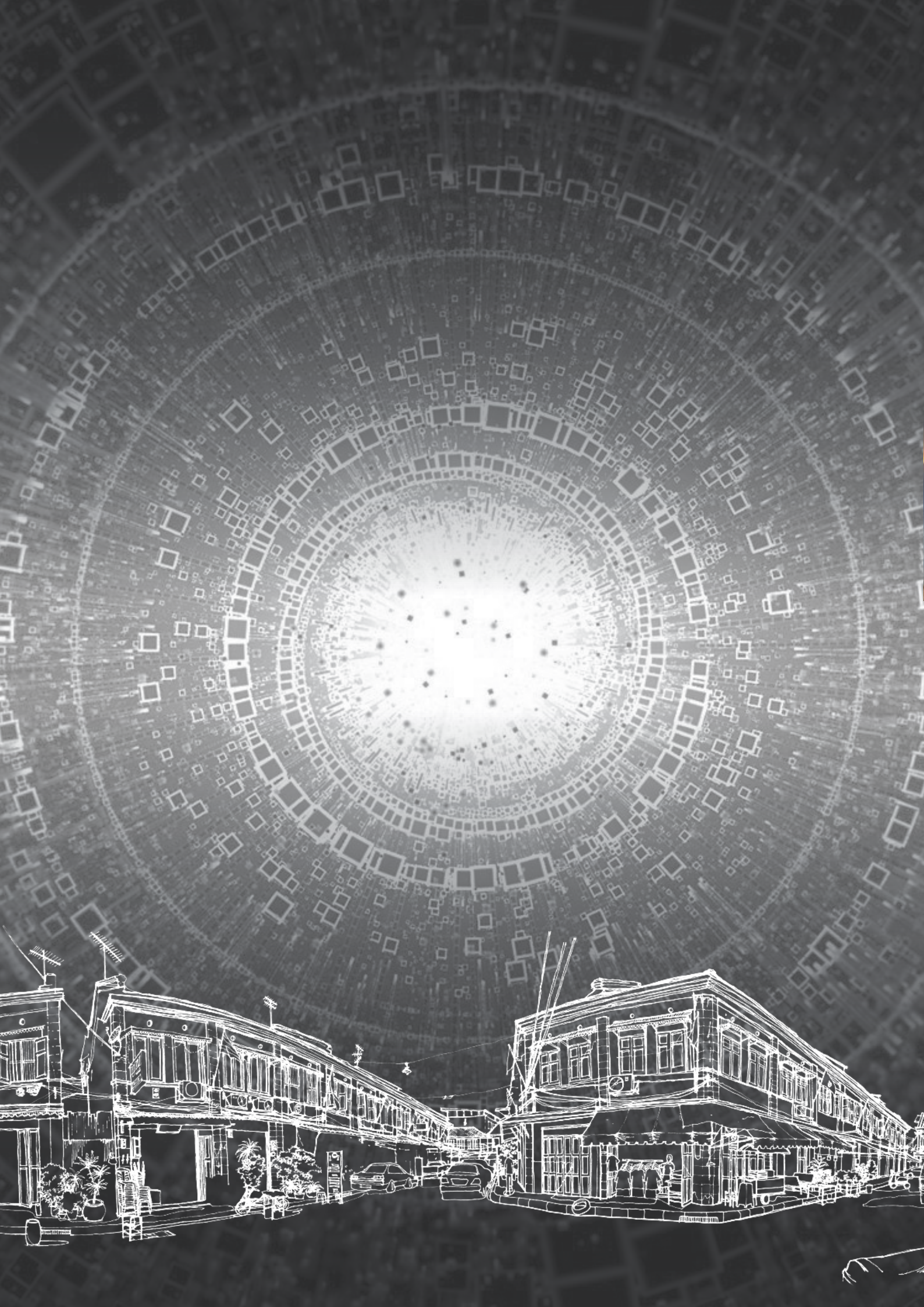
จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งหมดจะเห็นได้ว่างานศึกษาเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดของท้องถิ่น (Local Indicators) งานด้านตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ (Decentralization Indicators) ตัวชี้วัดการ ประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance Assessment Indicators) และตัวชี้วัด รัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government and Local government performance Indicators) ของไทยนั้นได้จัดทำขึ้นอย่างครอบคลุมพอสมควร แม้ว่าในขณะนี้จะยังไม่มี ตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Indicators) ของไทยที่ครอบคลุม ดังนั้นจึงมีความ จำเป็นในการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการกระจายอำนาจและการพัฒนาการของประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละพื้นที่อย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตาม การจัดทำตัวชี้วัดต้องมีความเข้าใจเบื้องต้น ต่อสภาพการณ์และเงื่อนไขของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นการศึกษาต่อสถานการณ์การกระจายอำนาจและ ประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทยในภาพรวม จึงเป็นเรื่องสำคัญดังที่จะกล่าวในบทที่ผ่านมา

บทที่  
**5**



**การกระจายอำนาจ  
และประชาธิปไตยในประเทศไทย**







## ตัวชี้วัดประเมินผล การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น



จากข้อจำกัดของงานศึกษาศาสนาการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทยกับการออกแบบตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทยที่มุ่งให้ความสนใจต่อมิติทางกฎหมายและการบริหารของสถาบันที่เป็นทางการตั้งที่กล่าวในบทที่ 3 และบทที่ 4 ดังนั้นในบทนี้จึงได้เสนอ**ตัวชี้วัดประเมินผลของประชาธิปไตยท้องถิ่น** โดยนำเสนอกรอบแนวคิดการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย และการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับการเก็บข้อมูลและการศึกษาผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย โดยอาศัยจากการศึกษาทฤษฎี การทบทวนวรรณกรรม และการศึกษาสภาพการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทยที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ เพื่อเป็นบททดลองเสนอเบื้องต้นสำหรับการพัฒนาเป็นตัวชี้วัดที่ใช้ได้จริงในอนาคต

โดยบทนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็นสองตอนคือ

1. กรอบแนวคิดการวิจัย
2. ระเบียบวิธีวิจัยและการกำหนดตัวชี้วัด

## 5.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

โดยการศึกษาได้พิจารณาบทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นเพื่อกำหนดตัวชี้วัดและการพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและการปฏิบัติ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นขึ้นมาใหม่โดยลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นมาทำหน้าที่แทนทั้งงานในทางการเมืองและการบริหาร ที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเอง มีการประกันความเป็นอิสระ มีการกำหนดกลไกทางฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติของท้องถิ่นที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชน มีการสร้างหลักการธรรมาภิบาลในท้องถิ่น เป็นต้น โดยการบริหารปกครองท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถแสดงความปรารถนาและมีเจตจำนงในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองท้องถิ่นอย่างเข้มข้น

แต่การพิจารณาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ยึดติดกับมิติของการกระจายอำนาจในทางกฎหมาย/การบริหารราชการแผ่นดินและมิติทางการปกครองผ่านสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ ทำให้ละเลยต่อการพิจารณาต่อมิติอื่น ส่งผลให้การพิจารณาการกระจายอำนาจมีลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-Down) ที่มองว่าการกระจายอำนาจเป็นการริเริ่มจากภายนอกท้องถิ่นจะส่งผลต่อสภาพการณ์ภายในท้องถิ่นที่มองว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมาย/การบริหารที่เป็นคุณต่อการสร้างประชาธิปไตยย่อมส่งผลให้ท้องถิ่นเกิดประชาธิปไตยด้วย ที่ทำให้ขาดการพิจารณาท้องถิ่นอย่างเป็นพลวัตรและรอบด้าน จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่างานศึกษาด้านตัวชี้วัดมักมุ่งพิจารณาและออกแบบตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ (Decentralization Indicators) การประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance Assessment Indicators) และตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government and Local government performance Indicators) ส่วนงานที่จัดทำตัวชี้วัดด้านการพัฒนาสังคมและมนุษย์ของท้องถิ่นทั้งด้านคุณภาพสังคมและคุณภาพชีวิต การพัฒนามนุษย์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็มิได้พิจารณาท้องถิ่นในแง่มุมประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งงานเหล่านี้มักใช้แนวคิดและกรอบการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจ (decentralization) ธรรมาภิบาล (Good Governance) การมีส่วนร่วม (Participation) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance) และการพัฒนาสังคมและมนุษย์ (Social and Human Development) ที่เป็นการพิจารณาที่แยกส่วนและทำให้มิติการศึกษาประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ยังขาดความชัดเจน

ส่วนการศึกษาด้านการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยรวมของไทย มักศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการเมืองการปกครองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการและการประเมินผลของการกระจายอำนาจ การปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายหรือแผนงานของท้องถิ่น แต่การศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่นมักให้ความสนใจต่อประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นผ่านสถาบัน/กลไกทางการเมืองที่เป็นทางการ หรือเป็นการศึกษาในทางทฤษฎีของการทำให้ท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย หรือศึกษาในด้านที่มีส่วนร่วมมากกว่า



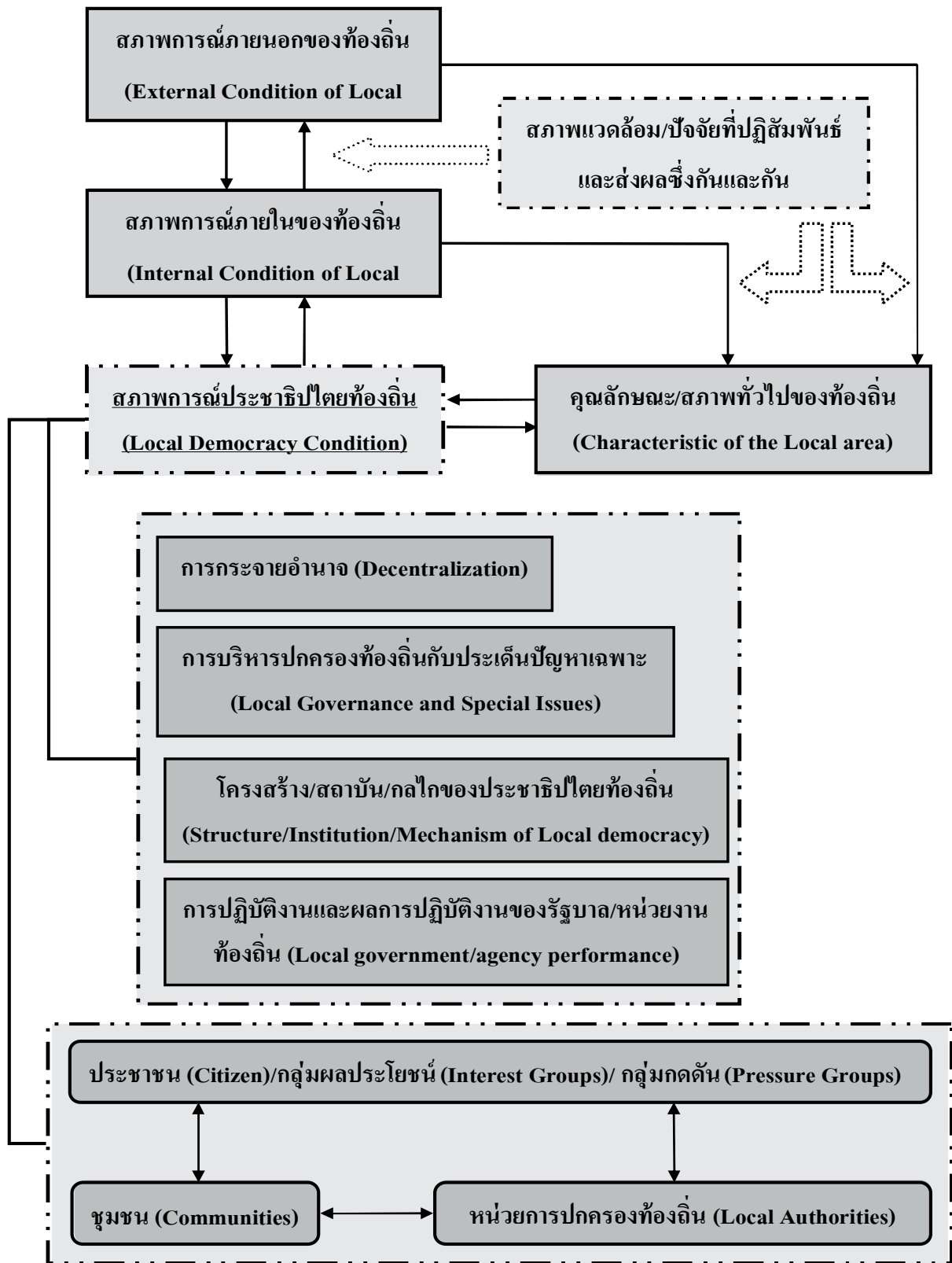
ดังนั้นการศึกษาผลของการกระจายอำนาจที่มีต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ตามเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งภายหลังการกระจายอำนาจจึงสำคัญ เพื่อให้ทราบว่า

- 1). การกระจายอำนาจได้ส่งผลต่อการเกิดขึ้นและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นหรือไม่/อย่างไร
- 2). สภาพการณ์ของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นมีพัฒนาการและลักษณะเฉพาะอย่างไร
- 3). มีปัจจัยใดที่มีส่วนในการเกื้อหนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นที่นอกเหนือไปจากปัจจัยด้านการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร
- 4). พิสูจน์ว่ากระบวนการการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นได้มีส่วนเกื้อหนุนต่อการส่งเสริมหรือพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นหรือไม่/อย่างไร

อย่างไรก็ตามการพิสูจน์ดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าจะไม่ให้ความสำคัญต่อบัณฑิตด้านการกระจายอำนาจทางกฎหมาย/การบริหารหลัง พ.ศ. 2540 เพราะเป็นหลักสำคัญต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นจนสร้างพื้นที่ทางการเมืองและสังคมของท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ มีสภาพบังคับและมีเนื้อหาเชิงนโยบายและการปฏิบัติที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือถูกยกเลิกได้โดยง่าย

เพื่อนำผลลัพธ์ที่ได้ไปเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณากระบวนการกระจายอำนาจและแนวโน้มของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้จัดทำกรอบการพิจารณาและตัวแปรของการพิจารณาประชาธิปไตยท้องถิ่น ตามแผนภาพ 5.1

แผนภาพ 5.1: กรอบการพิจารณาและตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยท้องถิ่น



ที่มา: ผู้วิจัย

ซึ่งในแผนภาพประกอบไปด้วย

**1. สภาพการณ์ภายนอกของท้องถิ่น (External Condition of Local Area)** ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมจากภายนอกที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดสภาพการณ์ภายในท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการจัดตั้ง ดำรงอยู่ของท้องถิ่น และการปรับตัวของท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจและความเป็นประชาธิปไตยภายในท้องถิ่น ประกอบไปด้วย

- สภาพแวดล้อมที่เป็นทางการ ซึ่งมาจากการริเริ่มและการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐที่มีต่อโครงสร้าง/สถาบัน/กลไกที่เป็นทางการของท้องถิ่นเช่น กระบวนการกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญ กฎหมายและระเบียบ แผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลต่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำแนวทาง หลักปฏิบัติและวางมาตรฐาน ในการบริหารตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นต้น
- สภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นทางการ ที่ไม่ได้เป็นการริเริ่มมาจากภาครัฐหรือภาครัฐเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของสภาพการณ์ดังกล่าวเช่น การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและกลุ่มต่อการกระจายอำนาจ สถานการณ์ทางการเมืองโดยภาพรวมของประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการค้า ปัญหาของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงาน และแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น และ
- สภาพการณ์ที่เป็นเงื่อนไขทั่วไป เช่น พื้นที่ จำนวนประชากร การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ระบบการปกครอง ระบบกฎหมาย เป็นต้น

**2. สภาพการณ์ภายในของท้องถิ่น (Internal Condition of Local Area)** เป็นสภาพแวดล้อมภายในท้องถิ่นที่กำหนดโครงสร้างและเงื่อนไขเอง ที่ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นเพราะสภาพการณ์จากภายนอกไม่เพียงพอต่อการสร้างปัจจัยที่เอื้อให้การกระจายอำนาจสัมฤทธิ์ผลและเกิดประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ ซึ่งสภาพแวดล้อมภายในอาจได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมจากภายนอกเช่นกันประกอบด้วย

- สภาพแวดล้อมที่เป็นทางการ ที่เป็นการริเริ่มของภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนดชั้นหรือการกำหนดระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดความสัมพันธ์ภายในหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
- สภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นทางการภายในท้องถิ่นเอง เช่น ภาคประชาสังคมของท้องถิ่น การแข่งขันทางธุรกิจและการเมืองท้องถิ่น วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่น ชชาติพันธ์/อัตลักษณ์ของท้องถิ่น ปัญหาอาชญากรรม ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เป็นต้น และ
- คุณลักษณะ/สภาพทั่วไปของท้องถิ่น เช่น ขนาดพื้นที่ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ จำนวนประชากร สุขภาวะ ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

โดยสภาพการณ์ภายนอกและสภาพการณ์ภายในท้องถิ่นเป็นสภาพแวดล้อม/ปัจจัยที่ปฏิสัมพันธ์และส่งผลซึ่งกันและกันอย่าง เป็นพลวัตอย่างยากที่จะแยกออกจากกันได้ เช่น การออกระเบียบข้อบังคับเพื่อวางมาตรฐานของการบริหารและการจัดบริการสาธารณะของส่วนกลางที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกย่อมส่งผลต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นสภาพแวดล้อมภายในที่ต้องออกให้สอดคล้องและไม่ขัดกับระเบียบจากส่วนกลาง เป็นต้น

**3. สภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Condition)** ที่ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจที่ต้องการพัฒนาให้ท้องถิ่นเกิดประชาธิปไตยและการปกครองตนเอง (Self-Government) เพื่อให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมและสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน ซึ่งการกระจายอำนาจควรเอื้อต่อการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นซึ่งสภาพการณ์ประชาธิปไตยในท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่สำคัญในท้องถิ่นคือ

- 1). ประชาชน (Citizen)/กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)/กลุ่มกดดัน (Pressure Groups)
- 2). ชุมชน (Communities)
- 3). หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Authorities)

แม้การกระจายอำนาจด้านกฎหมาย/การบริหารจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นแต่ก็เป็นเพียงปัจจัยหนึ่ง เนื่องจากสภาพแวดล้อมจากภายนอกและภายในท้องถิ่นมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ของการกระจายอำนาจว่าจะสามารถพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น เพราะว่า

- 1). การกระจายอำนาจที่จะสามารถพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและบริบทภายในท้องถิ่นที่สร้างผลลัพธ์ที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ เช่น พื้นที่ที่ประชาชนมีการรวมตัวเพื่อเรียกร้องหรือพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ย่อมทำให้ผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจเอื้อต่อการส่งเสริมประชาธิปไตยมากกว่าพื้นที่ที่ประชาชนไม่มีการรวมตัว ประชาชนให้ความสนใจต่อการเมืองภายในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ เป็นต้น
- 2). สภาพแวดล้อมภายนอกได้กำหนดเงื่อนไขที่เอื้อต่อการเกิดประชาธิปไตยท้องถิ่นหรือไม่ เช่น มีกฎหมายหรือระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจและการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น การแก้ไขกฎระเบียบที่ขัดขวางการปฏิบัติงานของท้องถิ่น นโยบายของภาครัฐที่มีต่อท้องถิ่น เป็นต้น

โดยสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ใน 5 ประเด็นที่สัมพันธ์ต่อกันดังนี้

- **คุณลักษณะ/สภาพทั่วไปของท้องถิ่น (Characteristic of the Local Area)** เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีคุณลักษณะ/สภาพทั่วไปที่แตกต่างกันทั้งประวัติความเป็นมา ลักษณะทางกายภาพ/ชีวภาพ คุณลักษณะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และประชากร ที่มีผลต่อการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น ในรูปของข้อมูลพื้นฐาน ประกอบด้วย
  - 1). ประวัติ/ความเป็นมาของท้องถิ่น
  - 2). ลักษณะทางภูมิศาสตร์และทางชีวภาพของท้องถิ่น
  - 3). สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม
  - 4). โครงสร้าง/กลไก/สถาบันทางการเมืองและการบริหารที่เป็นทางการภายในท้องถิ่นและ
  - และ 5). ลักษณะทางประชากร

- การกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่เป็นปัจจัยสำคัญของพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยพิจารณาว่าการกระจายอำนาจได้ให้ความเป็นอิสระทางบริหาร/การเมืองมากน้อยเพียงใด และท้องถิ่นได้พยายามใช้ความเป็นอิสระและเครื่องมือที่มีอยู่อย่างสอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรโดยพิจารณาจาก 1). ลักษณะของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น 2). การเงิน การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3). อำนาจด้านภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4). การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5). บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 6). กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับท้องถิ่น
- การปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น (Local government/agency performance) ที่มีเป้าหมายเพื่อบรรลุผลของการปฏิบัติงานและต้องเป็นการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามหลักการ/มาตรฐานที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อการกระจายอำนาจและหลักการประชาธิปไตย โดยพิจารณาจากการปฏิบัติงานและผลของปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอิงกับหลักการธรรมาภิบาลประกอบด้วย 1). ความเสมอภาค 2). การมีส่วนร่วม 3). การยอมรับผิด 4). ความโปร่งใส และ 5). การปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- โครงสร้าง/สถาบัน/กลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Structure/Institution/Mechanism of Local democracy) พิจารณาความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นจากโครงสร้าง/สถาบัน/กลไกที่เป็นทางการของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นและที่ไม่เป็นทางการ ทั้งในรูปของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและประชาธิปไตยทางตรง ประกอบด้วย 1). การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองในโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น (ทั้งการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น) 2). พรรค/กลุ่มทางการเมืองของท้องถิ่น 3). ภาคประชาสังคม 4). การมีส่วนร่วมของพลเมือง 5). การเลือกตั้ง 6). ความชอบธรรมและการเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร/สภาท้องถิ่น และ 7). ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร/ ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาสังคม/ประชาชนของท้องถิ่น
- การบริหารปกครองท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาเฉพาะ (Local Governance and Special Issues) เนื่องจากการบริหารจัดการที่ควรพิจารณาตามประเด็นปัญหาของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลายฝ่าย เพื่อวัดความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละพื้นที่ที่ประกอบไปด้วย 1). อาชญากรรม 2). หลักสิทธิมนุษยชน 3). วัฒนธรรมทางการเมืองของท้องถิ่น 4). สื่อท้องถิ่น และ 5). การจัดการความขัดแย้งกับความรุนแรงภายในท้องถิ่น

## 5.2 ระเบียบวิธีวิจัยและการกำหนดตัวชี้วัด

โดยระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Study) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ทั้งการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Survey) จากหนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ และ ข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อออกแบบ ตัวชี้วัดและพัฒนาเครื่องมือในรูปของแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่เหมาะสมต่อการศึกษา ติดตาม และประเมินผลของการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย โดยตัวชี้วัด ที่ออกแบบในงานศึกษานี้ถือเป็นบททดลองเสนอเบื้องต้นก่อนจะนำไปใช้จริง โดยตัวชี้วัดนี้มุ่งหวังที่จะใช้ วัดตามเขตการปกครองที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) คือ องค์การบริหาร ส่วนตำบล เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลทั่วประเทศ

### 5.2.1 ประเด็นและองค์ประกอบหลัก

#### ของการประเมินสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่น

โดยผลจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีด้านการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง นำมาสู่การกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัยและสังเคราะห์ประเด็น/ องค์ประกอบหลักที่จำเป็นต่อการชี้วัดผลของการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น เพื่อศึกษาสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Condition) ใน 5 ประเด็น โดยแต่ละ ประเด็นจะมีการแจกแจงเป็นองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อย คำถาม/ตัวชี้วัดที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูล และกลุ่มเป้าหมายและข้อมูลที่ใช้ตามตารางที่ 5.3 – 5.7

โดยประเด็นและองค์ประกอบหลักของการประเมินสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีดังนี้

- **คุณลักษณะ/สภาพทั่วไปของท้องถิ่น (Characteristic of the Local Area)** หมายถึง การศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ลักษณะทางกายภาพ/ชีวภาพ คุณลักษณะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และประชากรของท้องถิ่นซึ่งเป็น ข้อมูลพื้นฐานและปัจจัยแวดล้อมที่ไม่ได้ถือว่าเป็นเกณฑ์ประเมินหลัก แต่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจและ สภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่โดยมีองค์ประกอบหลักได้แก่ 1). ประวัติ/ ความเป็นมาของท้องถิ่น (History of Local Area) 2). ลักษณะทางภูมิศาสตร์และทาง ชีวภาพของท้องถิ่น (Local Geographical and Biological Condition) 3). สภาพการณ์ทาง เศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Condition) 4). โครงสร้าง/กลไก/สถาบันทาง การปกครองและการบริหารที่เป็นทางการภายในท้องถิ่น (นับเฉพาะที่มาจากส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค) และ (Structure/Institution/Mechanism in the Municipality) และ 5). ลักษณะทางประชากร (Demography Condition) ตามตารางที่ 5.3
- **การกระจายอำนาจ (Decentralization)** หมายถึง กระบวนการกระจายทรัพยากร/ อำนาจจากระดับที่สูงหรือส่วนกลางมาสู่ระดับที่ต่ำกว่าหรือก็คือส่วนท้องถิ่น เพื่อมุ่ง ปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลไกภาครัฐในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและ

ท้องถิ่นที่พยายามลดการรวมศูนย์และเพิ่มการกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปสู่ท้องถิ่น ทั้งกระจายอำนาจในทางบริหาร (administrative decentralization) และการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) ภายใต้หลักการโอนอำนาจ (devolution) ที่รัฐบาลโอนหรือยกอำนาจในการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยการกระจายอำนาจนี้ยึดถือหลักการการปกครองตนเอง (Self-Government) และการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน/ประชาชนในท้องถิ่น ที่เป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นมีองค์ประกอบหลักได้แก่ 1). ลักษณะและโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Type and Administration of Local Authority) 2). การเงิน การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Fiscal and Budgeting) 3). อำนาจด้านภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Role and Function of Local Authority) 4). บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Human Resource) และ 5). กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบัญญัติเกี่ยวกับท้องถิ่น (By-Law) ตามตารางที่ 5.4

- **การปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น (Local government/agency performance)** หมายถึงวิธีการและผลลัพธ์การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นหรือไม่โดยอาศัยหลักการธรรมาภิบาลมาพิจารณา ซึ่งมีองค์ประกอบหลักได้แก่ 1). ความเสมอภาค (Equity) 2). การมีส่วนร่วม (Participation) 3). การยอมรับผิด (Accountability) 4). ความโปร่งใส (Transparency) และ 5). การปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration's Rule of Laws) ตามตารางที่ 5.5
- **โครงสร้าง/สถาบัน/กลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Structure/Institution/Mechanism of Local democracy)** หมายถึงการศึกษาโครงสร้าง/สถาบัน/กลไกที่ดำรง (maintain) และกำหนดสภาพการณ์ของประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เป็นทางการจากรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่นและไม่เป็นทางการซึ่งไม่ได้ถูกควบคุมโดยตรงจากรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักได้แก่ 1). การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองในโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น (ทั้งการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น) (Political Performance in local political structure [Local government and Local Council]) 2). พรรค/กลุ่มทางการเมืองของท้องถิ่น (Political Group/Party) 3). ภาคประชาสังคม (Local Civil Society) 4). การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation) 5). การเลือกตั้ง (Election) 6). ความชอบธรรมและการเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร/สภาท้องถิ่น และ (Legitimacy and Representative of Local government and Local Council) และ 7). ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร/ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาสังคม/ประชาชนของท้องถิ่น (Interaction between Local government/Local Council and Local Civil Society/Local citizen) ตามตารางที่ 5.6
- **การบริหารปกครองท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาเฉพาะ (Local Governance and Special Issues)** หมายถึง การศึกษาประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยเอาประเด็นปัญหาเฉพาะเป็น

แกนกลางของการชี้วัดซึ่งเป็นประเด็นที่กว้าง มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดประเด็นปัญหาเฉพาะจะขึ้นอยู่กับผู้ศึกษาว่า ต้องการให้ความสนใจในประเด็นใดเป็นพิเศษ แต่ในที่นี้ผู้วิจัยได้กำหนดองค์ประกอบหลักคือ 1). อาชญากรรม (Crimes) 2). หลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) 3). วัฒนธรรมทางการเมืองของท้องถิ่น (Local Political Culture) 4). สื่อท้องถิ่น (Local Media) และ 5). การจัดการความขัดแย้งกับความรุนแรงภายในท้องถิ่น (Conflict Resolution and Violence in Local Area) ตามตารางที่ 5.7

โดยการชี้วัดใน 5 ประเด็นมีองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อย และตัวชี้วัดรวมทั้งหมดตาม ตารางที่ 5.1

ตาราง 5.1: จำนวนองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อย และตัวชี้วัด

ประเด็นการชี้วัด	องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด
คุณลักษณะ/สภาพทั่วไปของท้องถิ่น (Characteristic of the local area)	5	14	40
การกระจายอำนาจ (Decentralization)	5	8	24
การปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงาน ท้องถิ่น (Local government/agency performance)	5	6	32
โครงสร้าง/สถาบัน/กลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Structure/Institution/Mechanism of Local democracy)	7	11	45
การบริหารปกครองท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาเฉพาะ (Local Governance and Special Issues)	5	8	50
<b>รวม</b>	<b>27</b>	<b>47</b>	<b>191</b>

ที่มา: คณะผู้วิจัย

## 5.2.2 กลุ่มเป้าหมายและข้อมูลสำหรับตัวชี้วัด

### ในการประเมินสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่น

เนื่องจากตัวชี้วัดที่ใช้จะวัดตามเขตการปกครองและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลทั่วประเทศ ดังนั้นตัวชี้วัดที่ใช้ควรไม่ซับซ้อนและสามารถใช้ได้กับการเก็บข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สอดคล้องตามรูปแบบและคุณลักษณะ/สภาพทั่วไปของท้องถิ่นไทยซึ่งมีข้อควรพิจารณาดังนี้

- 1). เป็นตัวชี้วัดและเครื่องมือที่ง่ายต่อการจัดเก็บข้อมูลและมีความสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2). เป็นการจัดเก็บข้อมูลที่ให้น้ำหนักกับข้อมูลเชิงปริมาณที่สามารถวัดได้หรือข้อมูลเชิงประจักษ์



- 3). พยายามใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่กรปกรองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือการศึกษาวิจัยที่จัดเก็บไว้เรียบร้อยแล้ว
- 4). ตัวชี้วัดและเครื่องมือที่ใช้ต้องเหมาะสมและเพียงพอต่อการประเมิน และ
- 5). เป็นตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและเงื่อนไขของประเทศไทยที่กำหนดสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่น
- 6). ตัวชี้วัดควรพิจารณาตามสภาพการณ์ทั้งจากภายนอก สภาพการณ์ภายในท้องถิ่น ตามที่กรอบการพิจารณาและตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยท้องถิ่นที่กำหนดไว้

จากข้อพิจารณาดังกล่าว ทำให้จำเป็นต้องแบ่งกลุ่มเป้าหมายและแหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ในตัวชี้วัด เพราะแต่ละคำถามของตัวชี้วัดจะต้องอาศัยแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มเป้าหมายและแหล่งที่มาของข้อมูลสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่

- **กลุ่มเป้าหมายประเภทองค์กรและข้อมูลประเภทเอกสาร (Organization and Documentary)** ซึ่งในที่นี้จะใช้อักษรย่อว่า “อ.” เพื่อประเมินสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นจากการเก็บข้อมูลที่มีการรวบรวมอยู่แล้วในระดับหนึ่งจากหน่วยงานที่ได้เก็บข้อมูลที่สอดคล้องกับตัวชี้วัด ข้อมูลนี้ได้จากการสอบถามและขอความร่วมมือจากบุคคลและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ที่เก็บรวบรวมข้อมูลหรือทราบข้อมูลมากที่สุด และข้อมูลที่ได้จากเอกสาร ฐานข้อมูลและเว็บไซต์ต่างๆ ที่น่าเชื่อถือในการชี้วัด เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล เป็นต้น
- **กลุ่มเป้าหมายประเภทกลุ่ม/บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย (Person)** ซึ่งในที่นี้จะใช้อักษรย่อว่า “บ.” เพื่อประเมินสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยการเก็บข้อมูลจากกลุ่ม/บุคคลที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นเช่น ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการในพื้นที่ ประชาชนชาวบ้าน ผู้มีอิทธิพลหรือได้ความเคารพนับถือ เจ้าหน้าที่จากองค์กรภาคเอกชน ข้าราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค เป็นต้น เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงและความเห็นของพวกเขาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยท้องถิ่นเพิ่มเติมจากข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายประเภทองค์กรและข้อมูลประเภทเอกสาร
- **กลุ่มเป้าหมายประเภทพลเมือง (Citizen)** ซึ่งในที่นี้จะใช้อักษรย่อว่า “พ.” เพื่อประเมินสภาพการณ์ประชาธิปไตยท้องถิ่น จากความเห็น การรับรู้ ทัศนคติและความพึงพอใจของพลเมืองในพื้นที่ ตามคำถามจากตัวชี้วัดเพิ่มเติมจากสองกลุ่มเป้าหมายข้างต้น เนื่องจากตัวชี้วัดบางตัวจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากประชากรในพื้นที่

นอกจากนี้ในแต่ละตัวชี้วัดจะมีเงื่อนไขเฉพาะหรือคำสั่งที่ให้ทำเพิ่มเติม โดยคณะผู้วิจัยจะระบุกำกับไว้ในเครื่องหมาย [.....] กำกับไว้ท้ายตัวชี้วัด ซึ่งประกอบด้วย

- [ถ้ามี] หมายถึง “ถ้ามีข้อมูล” ที่ใช้ในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อมูลสำหรับตัวชี้วัดได้ก็ให้ยกเว้นการกรอกข้อมูลสำหรับตัวชี้วัดนั้น ซึ่งใช้กับตัวชี้วัดบางประเภทที่มีลักษณะเฉพาะตามแต่ละพื้นที่ เช่น ตัวชี้วัดจำนวนเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อกับนอกประเทศ (ทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ตั้งติดกับชายแดน หรือมีท่าเรือและสนามบินที่สามารถเดินทางไปต่างประเทศ เป็นต้น
- [บรรยาย] หมายถึง “มุ่งบรรยาย” เนื่องจากบางองค์ประกอบย่อยหรือบางตัวชี้วัดมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งบรรยายเนื้อหาประกอบเพื่อการพิจารณาประชาธิปไตยท้องถิ่น เช่น องค์ประกอบย่อยเรื่องภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น
- [ทดแทน] หมายถึง “ใช้ข้อมูลอื่นทดแทน” ในกรณีที่ตัวชี้วัดบางประเภทอาจจะไม่สามารถหาข้อมูลที่เฉพาะเจาะจงในระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower Tier) ได้ แต่สามารถใช้ข้อมูลอื่นเพื่อเทียบเคียงทดแทนกันได้ ในกรณีที่จำเป็น ซึ่งข้อมูลที่น่ามาทดแทนควรมีความใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ลงไปศึกษาให้มากที่สุด เช่น อัตราการว่างงาน ถ้าในกรณีที่หาข้อมูลอัตราการว่างงานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างก็สามารถใช้ข้อมูลระดับจังหวัดทดแทนได้ เป็นต้น

นอกจากนี้เพื่อความสะดวกในการทำวิจัย คณะผู้วิจัยจะกำหนดรหัสไว้หน้าข้อความของแต่ละองค์ประกอบหลักที่ใช้เลขหนึ่งหลัก (เช่น H3) องค์ประกอบย่อยใช้เลขสามหลัก (เช่น H301) และตัวชี้วัดใช้เลขห้าหลัก (เช่น H30101) เพื่อให้ง่ายต่อการจัดการข้อมูลที่มีอยู่เป็นจำนวนมากตามตารางที่ 5.1 โดยแต่ละประเด็นของตัวชี้วัดมีรหัสย่อดังนี้

- คุณลักษณะ/สภาพทั่วไปของท้องถิ่น (Characteristic of the Local Area) ใช้ตัวย่อ LA
- การกระจายอำนาจ (Decentralization) ใช้ตัวย่อ D
- การปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น (Local government/agency performance) ใช้ตัวย่อ P
- โครงสร้าง/สถาบัน/กลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Structure/Institution/Mechanism of Local democracy) ใช้ตัวย่อ LD
- การบริหารปกครองท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาเฉพาะ (Local Governance and Special Issues) ใช้ตัวย่อ LG

ตารางที่ 5.2: ตัวอย่างองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อยและตัวชี้วัด

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
LA3: สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Condition)	LA301: ขนาดและการเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้า	พิจารณาจาก: LA30101: ผลผลิตกันต์มวลรวมภายในพื้นที่ [ทดแทน]	อ.

ตารางที่ 5.3: คุณลักษณะ/สภาพทั่วไปของท้องถิ่น (Characteristic of the local area)

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
<b>LA1: ประวัติ/ความเป็นมาของท้องถิ่น (History of Local Area)</b>	LA101: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น	[บรรยาย]	อ.
	LA 102: วัฒนธรรมของท้องถิ่น	[บรรยาย]	อ.
	LA 201: ที่ตั้งและอาณาเขต	[บรรยาย]	อ.
<b>LA2: ลักษณะทางภูมิศาสตร์และทางชีวภาพของท้องถิ่น (Local Geographical and Biological Condition)</b>	LA202: ลักษณะของภูมิประเทศและภูมิอากาศ	[บรรยาย]	อ.
	LA203: ทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญ	[บรรยาย]	อ.
	<b>LA3: สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Condition)</b>	LA 301 : ขนาดและการเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้า	พิจารณาจาก: LA30101: ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในพื้นที่ [ทดแทน] LA30102: สัดส่วนภาคการผลิตและผลิตภัณฑ์สำคัญภายในพื้นที่ (ทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการบริการ) [ทดแทน] LA30103: มูลค่าการค้าต่างประเทศ (ถ้ามี) [ทดแทน] LA30104: อัตราการจ้างงานภายในท้องถิ่น (แยกเป็นรายอาชีพ) [ทดแทน] LA30105: อัตราการว่างงาน [ทดแทน]
LA 302: รายได้		พิจารณาจาก: LA30201: รายได้และหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน [ทดแทน] LA30202: รายได้และหนี้สินเฉลี่ยต่อหัวของประชากรในพื้นที่ [ทดแทน] LA30203: ค่าครองชีพ [ทดแทน] LA30204: อัตราค่าแรงขั้นต่ำ LA30205: ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากร [ทดแทน]	อ.
			อ.
			อ.
			อ.

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
	LA303: การจัดบริการ สาธารณะภายในท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LA30301: การเข้าถึงไฟฟ้า น้ำประปา ระบบโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต และการ กำจัดสิ่งสกปรกกับขยะมูลฝอยของประชากร [ทดแทน]	อ.
	LA304: การศึกษา	พิจารณาจาก: LA30401: จำนวนและสัดส่วนสถานศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษาต่อจำนวนประชากร	อ.
		LA30402: จำนวนหรือสัดส่วนของนักเรียน/นักศึกษาที่กำลังศึกษาในระดับชั้น ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาในรอบ 5 ปี	อ.
		LA30403: จำนวนสถานศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและการอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ทั้งหมด (โปรดระบุชื่อของสถาน ศึกษาตามประเภท)	อ.
		LA30404: จำนวนหรือสัดส่วนของนักเรียน/นักศึกษาที่กำลังศึกษาในระดับชั้น ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในรอบ 5 ปี	อ.
		LA30405: จำนวนและสัดส่วนสถานศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และการอุดมศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โปรดระบุชื่อ ของสถานศึกษาตามประเภท)	อ.
		LA30406: สัดส่วนของสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ จำนวนสถานศึกษาทั้งหมด	อ.
		LA30407: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการจัดฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้าง ความรู้และทักษะด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนหรือไม่ ในรอบ 5 ปี (โปรดระบุชื่อ โครงการจำแนกตามรายปี)	อ., บ.
	LA30408: จำนวนประชากรที่สามารถอ่านออกเขียนได้ในรอบ 5 ปี [ทดแทน]	อ.	

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
	LA305: สาธารณสุข	<p>พิจารณาจาก:</p> <p>LA30501: จำนวนของสถานที่ให้บริการด้านสาธารณสุข (ไปรตระมุขีของสถานพยาบาล)</p> <p>LA30502: จำนวนของสถานที่ให้บริการด้านสาธารณสุข ที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ไปรตระมุขีของสถานพยาบาล)</p> <p>LA30503: จำนวนแพทย์ประจำสถานพยาบาลในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในรอบ 5 ปี</p> <p>LA30504: จำนวนแพทย์และบุคลากรด้านสาธารณสุขที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบ 5 ปี</p> <p>LA30505: สัดส่วนของประชากรที่เข้าถึงระบบสวัสดิการด้านสุขภาพ (ประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบประกันสังคม และสวัสดิการของหน่วยงานรัฐ) ในรอบ 5 ปี</p> <p>LA30506: จำนวนผู้ป่วยที่เข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขในรอบ 5 ปี [ทดแทน]</p> <p>LA30507: อัตราการเกิดและอัตราการตายภายในพื้นที่ในรอบ 5 ปี</p> <p>LA30508: ชนิด/สาเหตุของโรคและปัญหาสุขภาพของประชากรภายในพื้นที่</p> <p>LA30509: อายุขัยเฉลี่ยของประชากรในรอบ 5 ปี [ทดแทน]</p> <p>LA30510: อัตราการตายของทารกในพื้นที่ในรอบ 5 ปี [ทดแทน]</p>	<p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p>
	LA306: ครองครัว	<p>พิจารณาจาก:</p> <p>LA30601: อัตราการหย่าร้างในรอบ 5 ปี [ทดแทน]</p> <p>LA30602: จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่เพียงคนเดียวต่อจำนวนประชากรในพื้นที่ในรอบ 5 ปี</p> <p>LA30603: จำนวนเด็กกำพร้า เด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่ในรอบ 5 ปี</p>	<p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p>

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
	LA307: การคมนาคมขนส่งของท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LA30701: จำนวนเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อกับนอกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ) LA30702: จำนวนเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อกับนอกประเทศ (ทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ) [ถ้ามี]	อ.
LA4: โครงสร้าง/กลไก/สถาบันทางการเมืองปกครองและการบริหารที่เป็นทางการภายในท้องถิ่น (นับเฉพาะหน่วยงานที่มาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) (Structure/Institution/Mechanism in the Municipality)	LA401: หน่วยงานรัฐที่ตั้งและปฏิบัติงานภายในท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LA40101: จำนวนหน่วยงานราชการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ไม่ใช่หน่วยงานของท้องถิ่นในพื้นที่ LA40102: อำนาจและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ไม่ใช่หน่วยงานของท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองและการบริหารงานภายในพื้นที่ LA40103: จำนวนหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภา หักจูง องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ และศาลที่ตั้งสำนักงานหรือปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่ [ถ้ามี] LA40104: อำนาจและภารกิจหน้าที่หน่วยงานอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภา หักจูง องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ และศาลที่ตั้งสำนักงานหรือปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่ [ถ้ามี]	อ.
LA5: ลักษณะทางประชากร (Demography Condition)	LA501: ลักษณะทางประชากร	พิจารณาจาก: LA50101: จำนวนประชากรสัญชาติไทยภายในพื้นที่ในรอบ 5 ปี (จำแนกตามช่วงอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภาษา เชื้อชาติ และการนับถือศาสนา) LA50102: จำนวนประชากรที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทยหรือเป็นบุคคลไร้สัญชาติในพื้นที่ในรอบ 5 ปี (จำแนกตามช่วงอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภาษา เชื้อชาติ และการนับถือศาสนา) [ถ้ามี]	อ.

ตารางที่ 5.4: การกระจายอำนาจ (Decentralization)

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
D1: ลักษณะและโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Type and Administration of Local Authority)	D101: ลักษณะและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พิจารณาจาก: [บรรยาย]	อ.
	D102: โครงสร้างและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พิจารณาจาก: [บรรยาย]	อ.
	D103: หน่วยงานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พิจารณาจาก: D10301: จำนวนและประเภทหน่วยงานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ไปตระบือชื่อของหน่วยงาน) [บรรยาย]	อ.
D2: การเงิน การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Fiscal and Budgeting)	D201: รายรับ รายจ่าย และหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พิจารณาจาก: D20101: จำนวนรายรับรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2540	อ.
		D20102: จำนวนและสัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำแนกตามประเภทในรอบ 5 ปี - รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง - รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ - รายได้ที่รัฐแบ่งให้ - จำนวนรวมของรายได้ทั้งสามประเภท	อ.
		D20103: จำนวนและสัดส่วนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำแนกตามประเภทในรอบ 5 ปี - เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ - เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ - เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ - จำนวนรวมของเงินอุดหนุนทั้งสามประเภท	อ.
		D20104: จำนวนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีในรอบ 5 ปี	อ.

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
		<p>D20105: จำนวนหนังสือจากการกู่ยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบ 5 ปี [ถ้ามี]</p> <p>D20106: ประเภทของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มเติมจากการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น</p> <p>พิจารณาจาก: D20201: มีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) หรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุขั้นตอนและวิธีการการทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ท้องถิ่นใช้มา)</p> <p>D20202: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และวิธีใด</p> <p>D20203: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เผยแพร่รายงานงบประมาณประจำปีให้ประชาชนรับทราบหรือไม่ และเผยแพร่โดยวิธีใด (โปรดระบุวิธีการเผยแพร่)</p> <p>D20304: จำนวนเรื่องเรียนเกี่ยวกับการบริหารและการจัดทำงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบ 5 ปี (โปรดระบุ)</p> <p>D20305: มีข้อท้วงติงเกี่ยวกับการบริหารและการจัดทำงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในรอบ 5 ปี (โปรดระบุข้อท้วงติงของ สตง. ด้วย)</p>	<p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ., บ.</p> <p>อ., บ.</p> <p>อ., บ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p>
<p><b>D3: อำนาจด้านภารกิจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Role and Function of Local Authority)</b></p>	<p>D301: อำนาจด้านภารกิจ และหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>พิจารณาจาก: D30101: อำนาจการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย</p> <p>D30102: จำนวนและประเภทของภารกิจหน้าที่ที่รัฐถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ (โปรดระบุภารกิจหน้าที่มาด้วย)</p> <p>D30103: การจัดทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นที่อยู่นอกเหนือไปจากที่กำหนดในพ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมายถึงอำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่ท้องถิ่นกำหนดด้วยตัวเอง)</p>	<p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p>



องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
<b>D4: บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Human Resource)</b>	D401: จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	D30104: ปริมาณโครงการหรือภารกิจหน้าที่ที่ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำร่วมกับส่วนกลาง/ภูมิภาค หรือองค์กรอื่น ๆ ในรอบ 3 ปี (โปรดระบุชื่อโครงการและผู้ที่ทำร่วมกัน)  พิจารณาจาก: D40101: จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบ 5 ปี D40102: จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบ 5 ปี D40103: สัดส่วนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคลากรของหน่วยงานรัฐทั้งหมดในรอบ 5 ปี D40104: จำนวนของผลิตภัณฑ์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดตำแหน่งในตำแหน่งผลิตภัณฑ์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับ 8 เป็นต้นไปตั้งแต่ พ.ศ.2540	อ.
<b>D5: กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น (By-Law)</b>	D501: ข้อบัญญัติท้องถิ่น	พิจารณาจาก: D50101: จำนวนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีตั้งแต่ พ.ศ.2540 D50102: จำนวนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ถูกยกเลิกหรือถูกขัดขวางเพราะไปขัดกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าตั้งแต่ พ.ศ.2540	บ.  อ.

ตารางที่ 5.5: การปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น (Local government/agency performance)

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
P1: ความเสมอภาค (Equity)	P101: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับความเสมอภาคท้องถิ่นกับความเสมอภาค	พิจารณาจาก: P10101: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแน่วแน่ในการเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ ชูฐานะ กลุ่มที่สังกัด และความพิการทางร่างกาย/จิตใจหรือไม่ (สำรวจจากประชาชน)	พ.
		P10102: จำนวนเรื่องร้องเรียนหรือกรณีศึกษาต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาทางชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ ชูฐานะ กลุ่มที่สังกัด และความพิการทางร่างกาย/จิตใจในรอบ 5 ปี	อ.
		P10103: มีการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กีดกันและเลือกปฏิบัติต่อชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ ชูฐานะ กลุ่มที่สังกัด และความพิการทางร่างกาย/จิตใจหรือไม่	อ.
		P10104: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลไกหรือโครงการในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ ชูฐานะ กลุ่มที่สังกัด/หรือได้รับการอุปถัมภ์ และความพิการทางร่างกาย/จิตใจหรือไม่ อย่างไม่รอบ 5 ปี (ไปตระบุกลไกหรือโครงการมา)	อ., บ.
		พิจารณาจาก: P10201: เคยมีผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้หญิงหรือไม่ (ไปตระบุ)	อ.
P102: ความเสมอภาคต่อสตรีและบุคคลทุกขพลภาพ		P10202: จำนวน/สัดส่วนของผู้หญิงที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่พ.ศ.2540 (ไปตระบุ)	อ.
		P10203: จำนวน/สัดส่วนข้าราชการ/พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้หญิงในรอบ 5 ปี	อ.
		P10204: เคยมีผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่นที่เป็นทุกขพลภาพหรือไม่ (ไปตระบุ)	อ.
		P10205: จำนวน/สัดส่วนของผู้ทุกขพลภาพที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อ.

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
<p><b>P2: การมีส่วนร่วม (Participation)</b></p>	<p>องค์ประกอบย่อยและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น</p> <p>P201: การมีส่วนร่วมและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น</p>	<p>P10206: จำนวน/สัดส่วนข้าราชการ/พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ทูลเกล้าฯ</p>	<p>อ.</p>
		<p>พิจารณาจาก: P20101: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดช่องทางทางการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่นมีอะไรบ้าง (โปรดระบุช่องทางและวิธีการมีส่วนร่วม)</p>	<p>อ., บ.</p>
		<p>P20102: มีการจัดพื้นที่หรือสถานที่สำหรับการประชุมพบปะหรือการทำกิจกรรมร่วมกันของท้องถิ่นหรือไม่ มีที่ใดบ้าง (โปรดระบุช่องทางและวิธีการมีส่วนร่วม)</p>	<p>อ., บ.</p>
		<p>P20103: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ประชาชนมีช่องทางมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุช่องทางและวิธีการมีส่วนร่วม)</p>	<p>อ., บ.</p>
		<p>P20104: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เผยแพร่ช่องทางการมีส่วนร่วมให้ประชาชนรับทราบหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุวิธีการเผยแพร่)</p>	<p>อ., บ.</p>
		<p>P20105: ก่อนที่จะมีการจัดทำแผนหรือดำเนินโครงการที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งให้ประชาชนรับทราบถึงเนื้อหาของการจัดทำแผนหรือดำเนินโครงการหรือไม่ อย่างไร? (โปรดระบุวิธีการแจ้ง)</p>	<p>อ., บ.</p>
		<p>P20106: มีการจัดเวทีเสวนาชี้แจง ประชุมกลุ่ม หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการจัดทำแผนหรือดำเนินโครงการที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยให้ประชาชนมีโอกาสในการตัดสินใจต่อการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุรายละเอียด)</p>	<p>อ., บ.</p>
<p>P20107: ประชาชนรับรู้ถึงช่องทางของการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นหรือไม่</p>	<p>พ.</p>		

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
<b>P3: การยอมรับผิด (Accountability)</b>	P301: การยอมรับผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พิจารณาจาก: P30101: มีประมวลจริยธรรมการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่นหรือไม่ P30102: ฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นมีขั้นตอนและอุปสรรคในการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือไม่ อย่างไร P30103: การดำเนินโครงการและการจัดตั้งจัดจ้างมีการกำหนดขั้นตอนและกฎระเบียบรองรับอย่างชัดเจน	อ., บ.  บ.  อ., บ.
<b>P4: ความโปร่งใส (Transparency)</b>	P401: ความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พิจารณาจาก: P40101: ประชาชนมีช่องทางหรือวิธีการในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุช่องทางและวิธีการตรวจสอบ) P40102: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนหรือวิธีการในการบริหารงานที่โปร่งใสหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุขั้นตอนและวิธีการ) P40103: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเว็บไซต์ไว้สำหรับสื่อสารผ่านช่องทางของอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่นหรือไม่ P40104: มีการจัดทำและเผยแพร่รายงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนรับทราบหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุวิธีการเผยแพร่) P40105: มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายและข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานงบประมาณประจำปีของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุวิธีการเผยแพร่) P40106: มีการเผยแพร่รายงานการประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุวิธีการเผยแพร่) P40107: มีการเผยแพร่รายงานการประชุมสภาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุวิธีการเผยแพร่) P40108: ประชาชนรับรู้ว่ามีช่องทางบางส่วนการทำงานท้องถิ่นหรือไม่	อ., บ.  อ., บ.  อ., บ.  อ., บ.  อ., บ.  อ., บ.  อ., บ.  อ., บ.  พ.

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
<p><b>P5: การปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration's Rule of Laws)</b></p>	<p>P501: การปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเรื่องร้องเรียน</p>	<p>P40109: ประชาชนเคยใช้ช่องทางตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (ไปรษณีย์)</p> <p>พิจารณาจาก: P50101: จำนวนเรื่องร้องเรียนต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจจะผิดกฎหมายหรือประพฤติมิชอบในรอบ 5 ปี (ต่อศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา)</p> <p>P50102: จำนวนและประเภทเรื่องร้องเรียน 5 อันดับแรกในรอบ 5 ปี (ไปรษณีย์)</p> <p>P50103: คำตัดสินของศาลที่พิสูจน์ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการละเมิดกฎหมายหรือประพฤติมิชอบ (ศาลปกครองและศาลยุติธรรม)</p>	<p>พ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p> <p>อ.</p>

ตารางที่ 5.6: โครงสร้าง/สถาบัน/กลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Structure/Institution/Mechanism of Local democracy)

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
LD1: การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองในโครงสร้างปกครองส่วนท้องถิ่น (ทั้งการสร้างกรอบของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น) (Political Performance in local political structure [Local government and Local Council])	LD101: ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LD10101: โครงสร้างฝ่ายบริหารของท้องถิ่น [บรรยาย]	อ.
		LD10102: อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารของท้องถิ่น [บรรยาย]	อ.
		LD10103: อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มเองจากข้อบัญญัติที่ออกโดยท้องถิ่น [บรรยาย]	อ., บ.
	LD102: ฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LD10201: โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น [บรรยาย]	อ.
		LD10202: อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น [บรรยาย]	อ.
LD2: พรรค/กลุ่มทางการเมืองของท้องถิ่น (Political Group/Party)	LD201: พรรค/กลุ่มทางการเมืองของท้องถิ่น	LD20203: อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มเองจากข้อบัญญัติที่ออกโดยท้องถิ่น [บรรยาย]	อ., บ.
		พิจารณาจาก: LD20101: จำนวนพรรค/กลุ่มที่ลงแข่งขันในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นแต่ละครั้งใน 3 ครั้งล่าสุด (ไปตระบุชื่อพรรค/กลุ่มที่ลงแข่งขันในแต่ละครั้ง)	อ.
		LD20102: พรรค/กลุ่มทางการเมืองของท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นแต่ละครั้งใน 3 ครั้งล่าสุด	อ.
		LD20103: ความไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่นต่อพรรค/กลุ่ม	พ.
		LD20104: พรรค/กลุ่ม/คนที่ประชาชนในท้องถิ่นให้การสนับสนุน	พ.
LD20105: ทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ต่อพรรค/กลุ่มทางการเมืองในท้องถิ่นด้านการทำคุณประโยชน์	พ.		

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
<b>LD3: ภาคประชาสังคม (Local Civil Society)</b>	LD301: ภาคประชาสังคม	พิจารณาจาก: LD30101: จำนวนและรายชื่อขององค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน สมาคม หรือกลุ่มที่ทำงานภายในท้องถิ่นในปัจจุบัน (ช่วงที่สำรวจ) LD30102: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน สมาคม หรือกลุ่มที่ทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมให้การดำเนินงานของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (ไปรษณีย์ชื่อของกลุ่มที่เข้าร่วม) LD30103: จำนวนกิจกรรมที่องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน สมาคม หรือกลุ่มที่ทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่ของแต่ละปีในรอบ 5 ปี LD30104: ประชาชนที่เป็นสมาชิกหรือทำกิจกรรมกับองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน สมาคม หรือกลุ่มที่ทำกิจกรรมภายในท้องถิ่น (ระบุชื่อของกลุ่มที่เข้าร่วมและประเภทของกิจกรรม)	อ., ป.  อ., ป.  อ., ป.  พ.
<b>LD4: การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation)</b>	LD401: การมีส่วนร่วมของพลเมืองผ่านกลุ่ม/องค์กร	พิจารณาจาก: LD40101: มีการแต่งตั้งตัวแทนของประชาชนหรือผู้แทนขององค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน สมาคม หรือกลุ่มเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และมีการประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละปีในรอบ 5 ปี LD40102: สัดส่วนของตัวแทนของประชาชนหรือผู้แทนขององค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน สมาคม หรือกลุ่มที่เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละปีในรอบ 5 ปี LD40103: จำนวนโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตัวแทนของประชาชนหรือผู้แทนขององค์กรภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน สมาคม หรือกลุ่มที่เข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการตามโครงการกิจกรรมของแต่ละปีในรอบ 5 ปี	อ., ป.  อ., ป.  อ., ป.

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
	LD402: การมีส่วนร่วมผ่าน การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LD40201: มีการเข้ารายชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร (ไปตราขบวนรายละเอียดยของรายชื่อในแต่ละครั้ง) LD40202: สัดส่วนของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนที่ได้ถูกประกาศใช้ จากจำนวนร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอทั้งหมด (ไปตราขบวนรายละเอียดยท้องถิ่นที่ ถูกประกาศใช้ด้วย)	อ.
	LD403: การมีส่วนร่วมผ่าน การถอดถอนผู้บริหาร/ สมาชิกสภาท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LD40301: มีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร (ไปตราขบวนรายละเอียดยของการเข้าชื่อถอดถอนในแต่ละครั้ง) LD40302: จำนวนครั้งที่การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น สำเร็จ	อ.
	LD404: การมีส่วนร่วมผ่าน การลงประชามติ	พิจารณาจาก: LD40401: มีการจัดการลงประชามติเองครั้งปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่	อ.
<b>LD5: การเลือกตั้ง (Election)</b>	LD501: การเลือกตั้ง	พิจารณาจาก: LD50101: จำนวนและค่างของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ที่ถูกต้องตั้งแต่พ.ศ.2540 LD50102: จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ในการเลือกตั้งผู้บริหาร ท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นใน 3 ครั้งล่าสุด LD50103: จำนวนร้อยละผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ออกไปลงคะแนนในการ เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นใน 3 ครั้งล่าสุด	อ.
		LD50104: จำนวนร้อยละผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ออกไปลงคะแนนในการ เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นใน 3 ครั้งล่าสุดเปรียบเทียบกับจำนวน ร้อยละผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ออกไปลงคะแนนในการเลือกตั้งในระดับชาติใน 3 ครั้งล่าสุด	อ.
		LD50105: จำนวนครั้งการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นที่มีผู้ออกมา ใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิทั้งหมดใน 3 ครั้งล่าสุด	อ.



องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
<p><b>LD6: ความชอบธรรมและการเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น (Legitimacy and Representative of Local government and Local Council)</b></p>	<p>LD601: ความชอบธรรมและการเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น</p>	<p>LD50106: จำนวนครั้งที่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นที่ผลการเลือกตั้งผู้ชนะได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิทั้งหมดใน 3 ครั้งล่าสุด</p>	<p>อ.</p>
		<p>LD50107: จำนวนเรื่องร้องเรียนปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นในแต่ละครั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใน 3 ครั้งล่าสุด</p>	<p>อ.</p>
		<p>LD50108: ในกาเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น 3 ครั้งล่าสุด มีการใช้ความรุนแรงในช่วงระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร (โปรดระบุประเภทของความรุนแรง ผู้สมัครและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบ)</p>	<p>อ.</p>
		<p>พิจารณาจาก: LD60101: สัดส่วน/จำนวนคะแนนเสียงของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละครั้งต่อจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดใน 3 ครั้งล่าสุด</p>	<p>อ.</p>
		<p>LD60102: จำนวนครั้งที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งจากจำนวนผู้ใช้สิทธิทั้งหมดใน 3 ครั้งล่าสุด</p>	<p>อ.</p>
		<p>LD60103: สัดส่วน/จำนวนคะแนนเสียงของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในแต่ละครั้งต่อจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดใน 3 ครั้งล่าสุด</p>	<p>อ.</p>
		<p>LD60104: จำนวนครั้งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งจากจำนวนผู้ใช้สิทธิทั้งหมดใน 3 ครั้งล่าสุด</p>	<p>อ.</p>
		<p>LD60105: จำนวนเรื่องร้องเรียนต่อการปฏิบัติงานและความประพฤติของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นในรอบ 5 ปี</p>	<p>อ.</p>
		<p>LD60106: จำนวนครั้ง/ความถี่ของการยุบสภาท้องถิ่นโดยฝ่ายบริหาร (ก่อนพ.ศ.2546)</p>	<p>อ.</p>
		<p>LD60107: ความนิยมของประชาชนที่มีต่อผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่มีการสำรวจ</p>	<p>พ.</p>
<p>LD60108: สาเหตุของความนิยมของประชาชน 5 อันดับแรก (โปรดระบุ)</p>	<p>พ.</p>		

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
		LD60109: คุณลักษณะที่พึงประสงค์และขอบรรวมของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามทัศนะของประชาชน	พ.
LD7: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร/ ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาสังคม/ ประชาชนของท้องถิ่น (Interaction)	LD701: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร/ ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชา	พิจารณาจาก: LD70101: ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นในการบริหารงานท้องถิ่น (ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงการเก็บข้อมูล)	อ., บ.
		LD70102: เหตุการณ์ข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นในการบริหารงานท้องถิ่น (ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงการเก็บข้อมูล)	อ., บ.
		LD70103: มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นหรือไม่	อ., บ.
		LD70104: ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น	พ.
		LD70105: สาเหตุของความไม่พอใจของประชาชนต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น 5 อันดับแรก (โปรดระบุ)	พ.

ตารางที่ 5.7: การบริหารปกครองท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาเฉพาะ (Local Governance and Special Issues)

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
LG1: อาชญากรรม (Crimes)	LG101: อาชญากรรม	พิจารณาจาก: LG10101: จำนวนการก่ออาชญากรรมและการละเมิดกฎหมายในพื้นที่ [ทดแทน]	อ.
		LG10102: ประเภทและจำนวนครั้งของการก่ออาชญากรรมที่มากที่สุดในพื้นที่ 5 อันดับแรก (โปรดระบุและเรียงลำดับ)	อ.
		LG10103: จำนวนของการก่ออาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด	อ.
		LG10104: จำนวนอาชญากรรมที่ก่อขึ้นโดยคนต่างด้าวในรอบ 5 ปี	อ.
		LG10105: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลไกหรือโครงการในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมหรือไม่ อย่างไร ในรอบ 5 ปี (โปรดระบุกลไกหรือโครงการมา)	อ., บ.
		LG10106: ความเห็นของประชาชนที่มีอาชญากรรมภายในท้องถิ่น	พ.
		LG10107: ความเห็นของประชาชนที่คิดว่าอาชญากรรมประเภทใดเป็นภัยอันตรายมากที่สุด 5 อันดับแรก	พ.
		LG10108: ความเห็นของประชาชนที่มองว่า “ใคร” มีแนวโน้มเป็นผู้ก่ออาชญากรรมในพื้นที่	พ.
		LG10109: ความเห็นและการรับรู้ของประชาชนต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขอาชญากรรม	พ.
		LG10110: ความเห็นและการรับรู้ของประชาชนที่มองว่าอาชญากรรมที่เกิดขึ้นบางอย่างเกิดจากนักการเมือง/ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่	พ.
		LG10111: อาชญากรรมประเภทใดในพื้นที่ที่ประชาชนคิดว่านักการเมือง/ผู้มีอิทธิพลมีส่วนเกี่ยวข้อง (โปรดระบุประเภทของอาชญากรรม)	พ.

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
LG2: สิทธิมนุษยชน (Human Rights)	LG201: หลักสิทธิมนุษยชน	พิจารณาจาก: LG20101: มีปัญหาการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ ฐานะ กลุ่มที่สังกัดและความพิการทางร่างกาย/จิตใจในพื้นที่หรือไม่ (สำรวจจาก ประชาชน)	พ.
		LG20102: เกิดการละเมิดสิทธิต่อคนต่างด้าวในรอบ 5 ปีหรือไม่	อ.
		LG20103: จำนวนครั้งของการละเมิดและการทารุณกรรมต่อเด็กและผู้หญิงใน รอบ 5 ปี	อ.
		LG20104: จำนวนครั้งของความรุนแรงในครอบครัวในรอบ 5 ปี	อ.
		LG20105: มีกลไกหรือโครงการเพื่อแก้ไขการละเมิดและการทารุณกรรมต่อเด็ก และผู้หญิงกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัวหรือไม่ ใดๆ (โปรด ระบุกลไกหรือโครงการมา)	อ., บ.
		LG20106: ประชาชนรับรู้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการละเมิด และการทารุณกรรมต่อเด็กและผู้หญิงกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัวหรือไม่	พ.
LG3: วัฒนธรรมทางการเมืองของท้องถิ่น (Local Political Culture)	LG301: การมีส่วนร่วมของ ประชาชนต่อการบริหารงาน ในท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LG30101: ความกระตือรือร้นของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร ภายในท้องถิ่น	พ.
		LG30102: จำนวนครั้งที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานภายใน ท้องถิ่นผ่านช่องทางที่มีอยู่ เช่น การประชุมกลุ่ม การจัดเสวนารับฟังปัญหา การเข้าไปเป็นคณะกรรมการ	พ.
		LG30103: ประชาชนเห็นถึงความจำเป็นของการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการบริหาร งานภายในท้องถิ่น	พ.

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
	<p>LG302: ความคิดเห็นของประชาชนต่อระบบประชาธิปไตย</p>	<p>พิจารณาจาก:                      LG30201: ประชาชนเห็นถึงความจำเป็นต่อการมีระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น                      LG30202: ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น                      LG30203: ประชาชนเห็นว่าระบบประชาธิปไตยจะช่วยให้การบริหารงานของท้องถิ่นดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร                      LG30204: ความเห็นและพึงพอใจของประชาชนต่อการเมืองท้องถิ่นที่มาตามกลไกของระบบประชาธิปไตย                      LG30205: ประชาชนต้องการผู้นำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือไม่                      LG30206: ประชาชนต้องการผู้นำที่เป็น “คนดีคนเก่ง” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่                      LG30207: ประชาชนต้องการได้ระบบ/ระบบการเมืองที่ตัดสรร “คนดีคนเก่ง” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่                      LG30208: อะไรคือเกณฑ์หรือคุณลักษณะที่ประชาชนตัดสินว่าใครคือ “คนดีคนเก่ง” สำหรับท้องถิ่น (โปรดระบุมา 3 อย่าง)                      LG30209: ความต้องการระบบ/กลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนกับระบบ/กลไกที่เน้นการปกครองตนเองและการมีส่วนร่วม                      LG30210: ประชาชนเห็นว่าประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้ช่วยในการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวันหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>พ. พ. พ. พ. พ. พ. พ. พ. พ. พ. พ. พ.</p>
	<p>LG303: ระบบอุปถัมภ์และอามิสสินจ้าง</p>	<p>พิจารณาจาก:                      LG30301: จำนวนประชาชนที่ถูกเสนอให้รับเงินหรืออามิสสินจ้างสำหรับการลงคะแนนเสียงในท้องถิ่น                      LG30302: จำนวน/สัดส่วนของประชาชนที่เคยและไม่เคยรับเงินหรืออามิสสินจ้างสำหรับการลงคะแนนเสียงในท้องถิ่น</p>	<p>พ. พ.</p>

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
		LG30303: สาเหตุของการรับเงินหรืออามีสินจ้าง	พ.
		LG30304: การรับเงินหรืออามีสินจ้างมีผลต่อการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียง	พ.
		LG30305: ประชาชนใช้เหตุผลใดในการเลือกผู้สมัคร (ทั้งผู้ที่รับและไม่รับเงินหรืออามีสินจ้าง)	พ.
	LG304: กลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น	LG30401: จำนวนผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่น (โปรดระบุ)	พ.
		LG30402: ประชาชนเคยขอรับการอุปถัมภ์หรือความช่วยเหลือจากนักการเมือง/ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือไม่	พ.
<b>LG4: สื่อท้องถิ่น (Local Media)</b>	LG401: สื่อท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LG40101: จำนวนสื่อหนังสือพิมพ์/จดหมายข่าวท้องถิ่นที่มีในท้องถิ่น (โปรดระบุชื่อของสื่อ) [ทดแทน]	อ.
		LG40102: จำนวนสื่อวิทยุชุมชน/หอกระจายเสียงในท้องถิ่น (โปรดระบุชื่อของสื่อ) [ทดแทน]	อ.
		LG40103: จำนวนสื่อสารมวลชนที่เลือกข้างหรือมีจุดยืนทางการเมืองในการสนับสนุนนักการเมือง/ผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่น (โปรดระบุชื่อของสื่อ) [ทดแทน]	อ.
		LG40104: จำนวนและประเภทของสื่อที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ทดแทน]	อ., บ.
		LG40105: จำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องรับวิทยุ [ทดแทน]	อ.
		LG40106: จำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องรับโทรทัศน์ [ทดแทน]	อ.
		LG40107: จำนวนครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์ที่เข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ต [ทดแทน]	อ.
		LG40108: ประเภทของสื่อที่ประชาชนเลือกรับเช่น วิทยุ ที่รีซองปกติ (ฟรีทีวี) ทีวีดาวเทียม หนังสือพิมพ์ ฯลฯ	พ.

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย	ตัวชี้วัด	กลุ่มเป้าหมาย/ ข้อมูล
		LG40109: จำนวนประชาชนที่รับสื่อของท้องถิ่น	พ.
		LG40110: เหตุผลของการรับสื่อของท้องถิ่นของประชาชน	พ.
LG5: การจัดการความขัดแย้ง กับความรุนแรงภายในท้องถิ่น (Conflict Resolution and Violence in Local Area)	LG501: การจัดการความ ขัดแย้งกับความรุนแรง ภายในท้องถิ่น	พิจารณาจาก: LG50101: มีการแบ่งแยกหรือเกิดความแตกแยกระหว่างชาวชาติพันธุ์ ศาสนา และความเห็นต่างในทางการเมืองภายในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร (สำรวจจาก ประชาชน)	พ.
		LG50102: มีเหตุการณ์ความรุนแรงทางชาติพันธุ์ ศาสนา และความเห็นต่าง ทางการเมืองภายในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร ในรอบ 5 ปี (สำรวจจากประชาชน และข้อมูลเชิงเอกสาร)	อ., บ.
		LG50103: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลไกหรือโครงการในการแก้ไขปัญหา ความรุนแรงทางชาติพันธุ์ ศาสนา และความเห็นต่างในทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร ในรอบ 5 ปี (ไปรตระบุคคลหรือโครงการ)	อ., บ.

ที่มา: ผู้วิจัย

### 5.3 สรุป

จากการสังเคราะห์บททดลองเพื่อออกแบบตัวชี้วัดประเมินผลของประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยนำเสนอกรอบแนวคิดการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย และการกำหนดตัวชี้วัด เพื่อทดลองออกแบบตัวชี้วัดที่เหมาะสมต่อการประเมินผลของการกระจายอำนาจที่มีต่อการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งบททดลองเสนอของคณะผู้วิจัยมุ่งหวังอุดช่องว่างของการประเมินสภาพการณ์การกระจายอำนาจและพัฒนาการของประชาธิปไตยของท้องถิ่นไทยมักมุ่งให้ความสนใจต่อมิติทางกฎหมายและการบริหารของสถาบันให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามก็ตีบททดลองเสนอนี้ไม่ใช่ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย แต่เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการออกแบบตัวชี้วัดที่เหมาะสมในอนาคต เพราะการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นย่อมมีพลวัตรที่แปรเปลี่ยนอยู่เสมอ





## บรรณานุกรม



### บรรณานุกรมภาษาไทย

- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2554). แนวทางการบริหารการจัดเก็บข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2ค. กรุงเทพมหานคร: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.
- โกวิทย์ พวงงาม (บรรณาธิการ). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). ธรรมนูญท้องถิ่น: ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส. กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก็อบบี้.
- โกวิทย์ พวงงามและคณะ. (2553). รายงานการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้าน ความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- โกวิทย์ พวงงาม และนางพางา มหามิตร. (ม.ป.ป.). รายงานการศึกษาหลักเกณฑ์และมาตรฐานตัวชี้วัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสตรีและครอบครัว. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2549). ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.

- จรัส สุวรรณมาลา. (2553) **ประชาธิปไตยทางการคลังไทย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2550). **วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย**. ใน สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2553 เล่ม 2 วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง (น.811-843). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- จุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญ อาทร คุระวรรณ กมล ส่งวัฒนา และณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2545). **การประเมินความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้**. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2553). **การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2541). **วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2540). **เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- เฉลิมพงษ์ มีสมนัย. (2548). “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หน่วยที่ 11 เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 1 นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์. (2553). **คุณภาพประชาธิปไตยและคุณภาพทางสังคม: ความเชื่อมโยงที่จำเป็น**. ใน สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2 คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตยไทย (9-36). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ณดา จันทร์สมและคณะ (2550). **คุณภาพชีวิตของคนไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง**. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก <http://rc.nida.ac.th/nada25092551.pdf>
- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. (2545). **เมืองยั่งยืน แนวคิดและประสบการณ์ของตะวันตก**. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ดามธรรม จินากุล และคณะ.(2552). **กระบวนการเรียนรู้และพัฒนาประชาธิปไตยของชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2547). **การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดุษฎี สุวัฒนวิทยากร. (2551). **รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ดุษฎี อายุวัฒน์ (มีนาคม 2548). **มาตรวัดคุณภาพชีวิต: ศึกษากรณีประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย**. วารสารประชากรศาสตร์. 21(1), 41-62.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2553). **ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2553). **คุณภาพสังคมในประเทศไทย**. ใน สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 1 คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตยไทย (น.115-146). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2547). **จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า .

- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2549). **จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. (2552). **ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). **พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **ทิศทางของการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2550). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). **การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). **การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร**. กรุงเทพมหานคร: โครงการผลิตตำราและสื่อการสอน โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประกอบ วิโรจนกุฎ กฤษณา พัชรราวนิช และเหมวรรณ เหมะนิก. (2547). **รายงานวิจัยดัชนีตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 71-89**. กรุงเทพมหานคร: คณะติดตามการดำเนินงานโครงการจัดทำเครือข่ายข้อมูล สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). (2549). **การต่อสู้ของทุนไทย 2: การเมือง วัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. (2537). **คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พาลาภ สิงหเสนี และคณะ. (2545). **การมีส่วนร่วมเพื่อคุณภาพชีวิตของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาสารพิษในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- พระมหาสุทนต์ อากาศโร และเชมณัฐ อิศรสุวรรณ. (2553). **ตัวชี้วัดความสุข; กลยุทธ์การสร้างและการใช้เพื่อชุมชนเป็นสุข**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). **โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพมหานคร: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “มิติที่หลากหลายในเรื่องของ “อำนาจ” ใน “อุตสาหกรรมงานวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจและนวัตกรรมท้องถิ่น,” **รัฐศาสตร์สาร** ปีที่ 27 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2549): 125-127.
- มนัส สุวรรณ เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2546). **การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น**. เอกสารไม่ตีพิมพ์, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ยุวดี เทพยสุวรรณ. (2551). **ดัชนีชี้วัดประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วาทกานต์ ช่อแก้ว และคณะ. (2554). **การบริหารจัดเก็บข้อมูล จปฐ. และข้อมูล กชช. 2 ค ปี 2554**. กรุงเทพมหานคร: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). **การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า
- วุฒิสาร ตันไชย. (2545). **แนวทางการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การตรวจสอบและการมีส่วนร่วม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). **ปัญหาการเมืองไทยด้านการกระจายอำนาจ**. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). **ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์พอร์ตเน็ต.
- วุฒิสาร ตันไชย ธีรพรรณ ใจมั่น และธนิษฐา งามจันทร์ (บรรณาธิการ). (2547). **การเลือกตั้ง นายก อบจ. ทางตรง: นัยต่ออนาคตท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย ธีรพรรณ ใจมั่น และธนิษฐา งามจันทร์ (บรรณาธิการ). (2547). **แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). **บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ ภัทรวุฒิ เจยศิริ อนุธรรมพรรณ สัจจาศิลป์สิทธิ์ และอลิศรา พรหมโชติชัย. (2555). **รายงานสรุปผลการสัมมนาระดมความคิดเห็น “คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ” บริบทใหม่ ความจำเป็นของพื้นที่และการเคลื่อนไหวเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2555). **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุดทอง.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชवाल. (2555). **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2554). **บทวิเคราะห์และความคิดเห็นต่อ “ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.....”**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2553). **วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ. (2550). **คู่มือธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับประชาชน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2544). **ธรรมาภิบาลที่วัดได้: ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: ไทยกราฟิคแอนด์พริ้นท์.
- สมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย (2552). **1 เทศบาล 1 ตัวอย่างที่ดี (One Municipality, One Good Practice)** เอกสารประมวลโครงการตัวอย่างที่ดีจาก 40 เทศบาลนำอยู่ยั่งยืน ประจำปี พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร: ส. เจริญการพิมพ์.
- สมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย (2550). **คู่มือการประเมินเทศบาลนำอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี พ.ศ. 2550**. กรุงเทพมหานคร: ส. เจริญการพิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. (2554). ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำมาตรฐานกลางเพื่อ  
กำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา  
แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมพงษ์ จิตระดับและคณะ. (2548). มาตรฐานการบริหาร/การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น มาตรฐานการพัฒนาเด็กและเยาวชน. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
กระทรวงมหาดไทย.
- สุชาติ ศรียารัตน. (2549). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร:  
สถาบันพระปกเกล้า.
- สุมาลย์ ชาวนา. (2553). ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย: การศึกษา แนวคิด กฎหมายและการนำไปปฏิบัติ.  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์.
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร. (มิถุนายน 2553). คุณภาพสังคม: จากยุโรปสู่ประเทศไทย. วารสารพัฒนาสังคม. 12(1),  
16-45.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). แผนการกระจายอำนาจให้  
แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. (2552). ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและ  
อนาคต: รายงานการพัฒนาคอนของประเทศไทยปี 2552. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการพัฒนา  
แห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). **ตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย (ฉบับปรับปรุง)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2554). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. ใน  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 “ได้เวลาปฏิรูป  
เพื่อเศรษฐกิจที่เป็นธรรม” (น.138-243). กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน.  
กรุงเทพมหานคร: แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อภิวัฒน์ บุญสาร. (2549). **เครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตตามแนวศึกษาทฤษฎีเชิงระบบ**. การประชุมวิชาการ  
ประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2549.
- อรรถัย กักผล ฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ ภควัต อัจฉริย์ปัญญา อภิวรรณ ชัคเช็ก และรัชฎา เจือจันทร์. (2552). รายงาน  
การศึกษาวิจัยการยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ..... . กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (กันยายน-ธันวาคม 2542). การมีส่วนร่วมของประชาชนและการปกครองท้องถิ่น. วารสาร  
ธรรมศาสตร์, 25(3), 3-14.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของ  
ประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). **มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ**.  
กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2541). ส่วนรวมที่มีชีวิต: ความหมายของประชาสังคม. วารสาร  
ธรรมศาสตร์, 24(2), 124-156.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). **สองนคราประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

### บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ

Barnett, Camille Cates Minis, Henry P. and Vansant, Jerry. (1997). **Democratic Decentralization**. Research Triangle Institute.

Beetham, David ed. (2002). **International IDEA Handbook on Democracy Assessment**. Hauge: Kluwer law International.

Bervia, Mark. (2009). **Key Concepts in Governance**. London: SAGE Publications.

Bollen, Kenneth A. (1990). **Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps**. Studies in Comparative International Development, 25(1), 7-24.

Brinkerhoff, Derick W. and Azfar, Omar. (2006). **Decentralization and Community Empowerment Does community empowerment deepen democracy and improve service delivery**. Paper prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance.

Cheema, Shabbir G. and Rondinelli, Dennis A. (Ed.). (2007). **Decentralizing governance: Emerging concepts and Practices**. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Center for Democracy and Governance. (2000). **Decentralization and democratic local governance programming handbook**. Washington: Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development.

Cities Alliance. (2007). **Understanding your local economy: A resource guide for cities**. Washington: The Cities Alliance.

Denters, Bas. (2011). **Local governance**. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 313-329). London: SAGE Publications.

Diamond, Larry. (1997). **Is the third wave of democratization over?: An empirical assessment**. Unpublished manuscript: Kellogg Institute

Fukuda-Parr, Sakiko. (2003). **The human development paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on capability**. *Feminist Economics*, 9(2-3), 301-317

G., Laurent J. Maesen, van der and Walker, Alan C. (2005). **Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network**. *European Journal of Social Quality*, 5, 8-24.

Girke, Peter. (2010). **The state of political pluralism and democracy at local government level Uganda: A report from an assessment of seven districts**. Kampala: Konrad-Adenauer-Stiftung. Grdesic, Ivan, "Participation and local democracy in croatia," *Politicka misao*, Vol. XXXV, (1998), No. 5, pp. 10-24.

Hambleton, Robin Savitch, Hank V. and Stewart, Murray (Ed.). (2002). **Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America**. Hampshire: Palgrave.

Haus, Michael and Sweeting, David. (2006). **Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map**. *Political Studies*, 54, 267-288.

- Heywood, Andrew. (2007). **Politics Third Edition**. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Kjaer, Anne Mette. (2004). **Governance**. Cambridge: Polity Press.
- Long, Derek and Hutchins, Mary. (2003). **A toolkit of indicators of sustainable communities**. n.p.: The European Institute for Urban Affairs.
- Munck, Gerardo L. and Verkuilen, Jay. (February 2002). **Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices**. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34
- Nahem, Joachim. (2009). **A User's Guide to Measuring Local Governance**. Oslo: UNDP Oslo Governance Centre.
- Orathai Kokpol. (2011). **Decentralization Process in 1990-2020 In case of Thailand**. Unpublished manuscript.
- Saito, Fumihiko. (2011). **Decentralization**. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 484-500). London: SAGE Publications.
- Scott, Malaika, "Deepening local democracy in the Commonwealth," **Prepared for the Commonwealth Local Government Forum**, London, November 2004.
- Sisk, Timothy D. (2001). **Democracy at the local level: the international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance**. Stockholm: International Institute for democracy and electoral assistance.
- Shah, Anwar, Editor. (2006). **Local governance in developing countries**. Washington: The World Bank.
- Soos, Gabor. (2001). **The indicators of local democratic governance project: Concept and hypothesis**. Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Soos, Gabor Toka, Gabor and Wright, Glen. (2002). **The state of local democracy in central Europe**. Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Supasawad Chardchawarn. (2010). **Local governance in Thailand: The politics of decentralization and the role of bureaucrats, politicians and the people**. V.R.F. Series No.459: Institute of developing economics japan external trade organization.
- Technical Publication Series. (2000). **Decentralization and democratic local governance programming handbook**. Washington: USAID.
- Tornquist, Olle Prasetyo, Stanley Adi and Birks, Teresa (Eds.). (2010). **Aceh: The role of democracy for peace and reconstruction**. Jogjakarta: PCD Press Indonesia.
- Treisman, Daniel. (2002). **Defining and Measuring decentralization: A global perspective**. Unpublished manuscript. University of California at Los Angeles.
- Turner, mark (Ed.). (1999). **Central-local relations in Asia-Pacific: Convergence or divergence?**. Hampshire: Palgrave.
- UNDP. (2010). **Women's representation in local government in asia-pacific status report 2010**. United Nations Development Programme.
- United Cities and Local Governments. (2007). **Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report 2007**. UCLG.

United Nations. (2007). **Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies**. New York: United Nations publication.

Phillips, Rhonda and Pittman, Robert H (Eds.). (2009). **An introduction to community development**. Abington: Routledge

Woothisarn Tahchai, Orathai Kokpol, Phaiboon Phosuwan, Packawat Atcharyapanya. (2007). **Local democracy in Thailand: Representation in decentralized governance**. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

## ข้อมูลจากเว็ลไซต์เว็บ

กระทรวงมหาดไทย. (2553). ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง สรุปผลข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2553. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก [http://www.cddkorat.com/cdddata/BMN\\_Rep53/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A8%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%20%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%20%E0%B8%88%E0%B8%9B%E0%B8%90%202553.pdf](http://www.cddkorat.com/cdddata/BMN_Rep53/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A8%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%20%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%20%E0%B8%88%E0%B8%9B%E0%B8%90%202553.pdf)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2547). แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2555, [http://www.thailocaladmin.go.th/work/e\\_book/eb2/law3/pdf2/bt069.pdf](http://www.thailocaladmin.go.th/work/e_book/eb2/law3/pdf2/bt069.pdf)

นดา จันท์สมและคณะ (2550). คุณภาพชีวิตของคนไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก <http://rc.nida.ac.th/nada25092551.pdf>

มติชนออนไลน์. (2555). จุดเปลี่ยน! นก ยลลดฯ สวณยศ สตรีข้ามเพศ...โฉมใหม่ การเมืองท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2555, จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1339042242&grpId=03&catid=&subcatid=](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1339042242&grpId=03&catid=&subcatid=)

ระบบศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บและใช้ประโยชน์ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2553). รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัดที่บรรลุและไม่บรรลุเป้าหมาย ประจำปี 2553. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก [http://203.114.112.231/cddcenter/cdd\\_report/jbt\\_r01.php?div\\_id=3&vill\\_id=57&year=2553](http://203.114.112.231/cddcenter/cdd_report/jbt_r01.php?div_id=3&vill_id=57&year=2553)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2551). การบริการการพัฒนา: แนวคิด ความหมาย ความสำคัญ และตัวแบบการประยุกต์. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2554, จาก <http://www.stou.ac.th/Schools/SmsNew/downloads/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94.pdf>

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (ม.ป.ป.). กระบวนการทางการเมืองในการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข: กรณีศึกษาการถ่ายโอนสถานีอนามัย สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก [http://www.thailocaladmin.go.th/upload/document/type4/2553/12/8619\\_1.pdf](http://www.thailocaladmin.go.th/upload/document/type4/2553/12/8619_1.pdf)



- ไทยพับลิก้า. (2554). แกะรอยงบประมาณ 10 ปี “อปท.” สดง. ลุยสอบถ่ายโอนงาน-ภารกิจหลุดเป้า (2). สืบค้นวันที่ 20 มกราคม 2555, <http://thaipublica.org/2011/09/local-budget-part2/>
- รายวิชาเวชศาสตร์ชุมชน I ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2548). คุณภาพชีวิตและเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก <http://medinfo2.psu.ac.th/commed/activity/year2/a14healthindex.pdf>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2554). รายละเอียดโครงการ โครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองถิ่นในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2554, จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/55/54-10-05%20-%20E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%99%2054%20%20%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%B5%E>
- ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเมืองพัทยา. (2550). จปฐ.คืออะไร. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554, จาก <http://info.pattaya.go.th/km/socialwelfare/DocLib8/%E0%B8%88%E0%B8%9B%E0%B8%90.%20%E0%B8%84%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%B0%E0%B9%84%E0%B8%A3.aspx>
- Center for Democracy and Governance (2000). Decentralization and democratic local governance programming handbook. . Retrieved October 17, 2011, from [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnacp339.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacp339.pdf)
- Economic Intelligence Unit. (2010). Democracy index 2010. Retrieved October 17, 2011, from [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf),
- International IDEA. (2003). Local democracy assessment guide. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.idea.int/democracy/upload/Local\\_Dem\\_Assessment\\_Guide.pdf](http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf)
- Kates, Robert , W. Parris, Thomas M. and Leiserowitz, Anthony A.(2005). What is sustainable development?: Goals, Indicators, Values, and Practice. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.hks.harvard.edu/sustsci/ists/docs/whatisSD\\_env\\_kates\\_0504.pdf](http://www.hks.harvard.edu/sustsci/ists/docs/whatisSD_env_kates_0504.pdf),
- The Economist Intelligence Unit. (2005). The Economic Intelligence Unit’s quality-of-life index. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY\\_OF\\_LIFE.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf)
- UNDP. (2002). Introducing Good Local Governance: The Indonesian Experience. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.undp.or.id/programme/governance/intro\\_glg.pdf](http://www.undp.or.id/programme/governance/intro_glg.pdf)
- World Health Organization. (1997). WHOQOL Measuring Quality of life. Retrieved October 17, 2011, from [http://www.who.int/mental\\_health/media/68.pdf](http://www.who.int/mental_health/media/68.pdf)

## รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย

รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ศึกษาในระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย จากนั้นเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรีได้รับปริญญาบัตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต (วท.บ.) มหาวิทยาลัยขอนแก่น จากนั้นในระดับปริญญาโทได้รับปริญญาบัตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์ (พบ.ม.) จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นอกจากนี้ยังได้รับปริญญาบัตรทางด้านนโยบายสาธารณะ หรือ Master of Policy Science (International Program) จากมหาวิทยาลัย Saitama University ซึ่งปัจจุบันคือ GRIPS ซึ่งเป็นสถาบันที่มีชื่อเสียงของประเทศญี่ปุ่น รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ยังได้รับประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และวุฒิบัตรหลักสูตรการกำกับดูแลกิจการสำหรับกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน รุ่นที่ 1 จากสถาบันพระปกเกล้า

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นรองศาสตราจารย์ คณะสังคม-สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า นอกเหนือจากงานสอนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่มีชื่อเสียงของประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ยังได้รับเชิญให้เป็นวิทยากรบรรยายพิเศษในภาคส่วนต่างๆ ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน และ องค์กรชุมชน ด้วยเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญทางด้านการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการภาครัฐ นโยบายศาสตร์ การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาชุมชน นอกจากงานดังกล่าวข้างต้นปัจจุบันรองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ยังดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานต่างๆ ของอีกหลายหน่วยงาน อาทิ เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม, กรรมการจัดทำระบบสถิติประเทศไทย 3 ด้าน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,

กรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการประจำสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, กรรมการบริหารงานสถาบัน สัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรรมการจัดทำร่างประมวลกฎหมายของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรรมการวิชาการของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น

ตำแหน่งที่สำคัญในอดีตด้านการเมืองการปกครอง รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ดันไชยเคยเป็น กรรมการการยกวางรัฐธรรมนูญ ในคราวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นประธานคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ...., กรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. .... นอกจากนี้ยังได้ รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการในคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูป การเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สำหรับตำแหน่งที่สำคัญด้านการกระจายอำนาจและ การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ดันไชย เคยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึง 2 วาระ เคยดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดระบบ ความสัมพันธ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนกับส่วนราชการและระบบติดตามประเมินผล สำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รองประธานคณะกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551, อนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ สำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงปี 2547-2553 และเป็น อนุกรรมการเฉพาะกิจกลั่นกรองกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้ว ข้างต้นรองศาสตราจารย์วุฒิสาร ดันไชย ยังได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ อนุกรรมการ ประธานกรรมการ ในคณะกรรมการ คณะทำงานอีกหลายด้าน ทั้งด้านการศึกษา ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และ ด้านสวัสดิการสังคม เป็นต้น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ดันไชย มีผลงานเขียนในหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นนักเขียนประจำ คอลัมน์ “ทิศบ้านทางเมือง” ของหนังสือพิมพ์ Post today และยังสามารถเขียนหนังสืออีกหลายเล่มเกี่ยวกับการ ปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ อาทิ หนังสือเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ การกระจายอำนาจในประเทศไทย” “หนังสือยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น” “หนังสือคิดตั้ง? กับวุฒิสาร ดันไชย” “เมืองพิเศษ : แนวคิดและความเป็นไปได้” และ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ‘รับ’ และ ‘รุก’ อย่างไรในประชาคมอาเซียน” สำหรับผลงานวิจัยด้านการเมืองการปกครอง และการปกครองท้องถิ่น รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ดันไชย ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง “งานวิจัยเรื่องการตลาดทางการเมืองของประเทศ ไทย” “งานวิจัยเรื่องการคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย” “งานวิจัยการสร้าง ความ

ปรองดองแห่งชาติ” และ “งานวิจัยโครงการเสริมสร้างประสิทธิภาพความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น” เป็นต้น

ที่ผ่านมารองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ได้รับรางวัลศิษย์เก่าดีเด่น ด้านการช่วยเหลือกิจกรรมของสมาคมศิษย์เก่า จากสมาคมศิษย์เก่าแห่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น, รางวัลประกาศเกียรติคุณผู้ทรงคุณค่าในรอบ 1 ทศวรรษ จากสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย, รางวัล “คนดีศรีสวนฯ” วันครบรอบสถาปนาโรงเรียนสวนกุหลาบ 128 ปี จากโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย, รางวัลศิษย์เก่าเกียรติยศด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย จากสมาคมศิษย์เก่า มหาวิทยาลัยขอนแก่น, รางวัลประกาศเกียรติคุณผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ จากกระทรวงศึกษาธิการ, รางวัลศิษย์เก่าดีเด่นในด้านผู้ที่มีบทบาทสำคัญในวงวิชาการ จากสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และรางวัลศิษย์เก่าดีเด่น ประจำปี 2556 จากสมาคมศิษย์เก่าแห่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น