

# ความเข้าใจและทัศนคติของผู้บริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับ เป้าหมาย อำนาจ และบทบาทในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>1</sup>

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด<sup>2</sup>

อัศวพงศ์ อันทอง<sup>3</sup>

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจและความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยประเมินความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่ และทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ควรมีเพิ่มจากแบบสอบถาม อปท. ทั่วประเทศมี อปท. ตอบแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน 2,680 ชุด หรือร้อยละ 34.47 ของ อปท. ทั้งประเทศ การวิเคราะห์ข้อมูลมีทั้งใช้เทคนิคสถิติพรรณนา การวิเคราะห์องค์ประกอบ และการวิเคราะห์การจัดกลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างมีความเข้าใจด้านขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแตกต่างกัน และในบรรดา 3 แนวคิด แนวคิดการมีส่วนร่วมนิยมเป็นแนวคิดที่ อปท. ให้นำหนักความสำคัญมากที่สุด โดย อปท. ที่ให้นำหนักความสำคัญกับแนวคิดท้องถิ่นนิยมที่ประกอบด้วย 2 แนวคิดย่อย คือ แนวคิดการปกครองตนเอง และ อปท. ให้นำหนักความสำคัญน้อยกว่าแนวคิดความเป็นอิสระในการหารายได้เพิ่มขึ้น อปท. ประมาณร้อยละ 28 ของตัวอย่าง มีความพร้อมในระดับจิตสำนึกที่จะรับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน ท้องถิ่นนิยม และ

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการย่อยที่ 2 โครงการสำรวจและศึกษาระดับพื้นที่เกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหารจัดการที่ดีของ อปท. ภายใต้ชุดโครงการวิจัยการศึกษานโยบายสาธารณะเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ อปท. และชุมชน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้วิพากษ์บทความและช่วยยกร่าง

<sup>2</sup> ศาสตราจารย์ ผู้อำนวยการสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ (PPSI) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>3</sup> สาขาวิชาท่องเที่ยว คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บริการนิยม แต่ยังคงความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย นอกจากนี้ผลการสำรวจยังพบว่า อปท. ตัวอย่างต้องการอำนาจประมงเพิ่มมากที่สุด และไม่ค่อยอยากได้อำนาจในการหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเอง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายรายได้ และภารกิจอย่างไม่สมมาตร หรือการกระจายอำนาจให้ตามความพร้อมของแต่ละ อปท. รวมทั้งความเร่งด่วนในการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายกับทั้งบุคลากรและผู้นำใน อปท. และการกระตุ้นให้ อปท. พยายามพัฒนาขีดความสามารถในการหารายได้เพิ่มขึ้น

**คำสำคัญ:** บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ  
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

## The Understanding and Attitudes of Local Government CEOs Concerning Their Goals, Their Authority and Their Role in Natural Resources Management

Mingsarn Kaosa-ard<sup>4</sup>

Akarapong Untong<sup>5</sup>

### Abstract

The objective of this article is to investigate local government administrators' understanding of the ultimate goals of, and their readiness for, decentralization of natural resources management, by examining their knowledge and understanding of existing laws, together with their recommendations for additional laws and regulations. The study involves a survey of all local governments, comprising municipalities and Tambon (subdistrict) Administrative Organizations. Of the questionnaires distributed, 2,680 were returned representing a 34.47 percent response rate. Data analysis included descriptive statistics, factor analysis and cluster analysis. We found that local governments' visions differ concerning the scope of decentralization. Decentralization which emphasized people's participation was by far the most popular, while self governance and revenue independence were given less attention. About 28 percent of the local governments were ready to embrace the concepts of people's participation, public service focus and self government, but they lacked

<sup>4</sup>Public Policy Studies Institute (PPSI), Chiang Mai University

<sup>5</sup>Tourism Department, Faculty of Humanities, Chiangmai University

relevant knowledge needed for effective management. The local governments in the sample wanted increased authority for natural resources management, especially authority related to fisheries resources. They were less keen to increase their revenue-raising power. The results suggest the significance of the gradual delegation of power according the readiness of local governments. Moreover, there is a need to improve practical knowledge related to natural resources regulations and laws, and to stimulate the ability to increase revenue raising capacities of local governments.

**Keywords:** Role of Local Government, Natural Resources Management  
Decentralization

## ความนำ

การกระจายอำนาจในประเทศไทยเริ่มต้นในลักษณะของการมอบอำนาจการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรในท้องถิ่นเพื่อลดภาระของส่วนกลาง และเพื่อให้มีการบริการที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ทั่วถึงมากขึ้น ดังนั้นแต่เดิมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของการให้บริการสาธารณะ ในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการบรรจุการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตนเอง ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นครั้งแรก และปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ใน “*มาตรา 180 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย*” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) และ ฉบับ พ.ศ. 2538 (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2554) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการให้ท้องถิ่นปกครองตนเองมีมาก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

การส่งเสริมท้องถิ่นให้ปกครองตนเองมีฐานคิดมาจากการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ซึ่งนักคิดในต่างประเทศได้จากการสังเกตประชาธิปไตยในสาธารณรัฐหรือเมืองขนาดเล็ก (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) สำหรับนักรัฐศาสตร์ การส่งเสริมท้องถิ่นให้ปกครองตนเองเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตย ขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ (Sen, 1999; Rodrik, 2007 อังไฉ, อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2554) ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลในการกำกับพัฒนาของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดใหม่ในการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่ไม่ใช่แค่มอบหมายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นไปทำแทน แต่เป็นการให้อำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยสามารถตัดสินใจในหลายๆ เรื่อง ที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในท้องถิ่น โดยสามารถมีนโยบายและกฎหมายท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “devolution”

รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบได้บรรลุหลักการปกครองตนเองไว้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

### หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รักษาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เปลี่ยนเป็นส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินใน (3)

### หมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบการแพร่กระจายของแนวคิดการปกครองตนเองในประเทศไทยในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น และสำรวจความพร้อมและความต้องการอำนาจเพิ่มเติมเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การศึกษาครั้งนี้ใช้การออกแบบสำรวจไปยังทุก อบท. ทั่วประเทศ ยกเว้นเมืองพิเศษและ อบจ. ทั้งนี้บทบาท ความพร้อม และอำนาจที่จะวิเคราะห์ต่อไปนี้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น

## กรอบแนวคิดด้านการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยอยู่ภายใต้กระแสแนวคิด 2 ฝ่าย *ฝ่ายที่หนึ่ง* เป็นกระแสหลักที่มองการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายบริการสาธารณะ ซึ่งขยายจากฐานการให้บริการเดิม คือ การขยายสิทธิให้กว้างขวางขึ้น เพราะท้องถิ่นจะสามารถให้บริการได้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากขึ้นเมื่อมีการกระจายอำนาจ และเป็นการถ่ายเทแบ่งเบาภารกิจส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจจากหน่วยงานในส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น ส่วน *ฝ่ายที่สอง* มองการกระจายอำนาจเป็นการสร้างรากฐานประชาธิปไตยในท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552ก) การเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ท้องถิ่นต้องสามารถปกครองตนเองภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน มีรายได้เพียงพอที่จะพึ่งตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มพัฒนาชุมชนที่มองว่า การกระจาย อำนาจ หมายถึง การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และการกำกับธรรมาภิบาลของท้องถิ่น

แนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่นเกิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 โดย ท็อกเกอร์วิลล์ (Tocqueville) ซึ่งเป็นนักคิดนักเขียนชาวฝรั่งเศสได้สังเกตการปกครองในเมืองขนาดเล็กของสหรัฐฯ ที่ปกครองโดยประชาชนโดยตรง พบว่า พลเมืองจะมีจิตสำนึกสูง และสามารถสร้างประโยชน์สุขได้โดยไม่ต้องพึ่งพำนักการเมืองและราชการ ขณะที่ มองเตสกีเอ (Montesquieu) ซึ่งเป็นบุคคลแรกๆ ที่เสนอให้เมืองมีการปกครองตนเอง เห็นว่า “ในสาธารณรัฐขนาดใหญ่ นั้น ประโยชน์ส่วนรวมมักต้องหลีกเลี่ยงให้ประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งมีมากมายเป็นพันๆ อย่าง หากจะมีส่วนรวมได้บ้างในสังคมเช่นนั้น ก็เป็นเพียงความบังเอิญหรือเป็นเพียงอุบัติเหตุเท่านั้น ส่วนในสาธารณรัฐขนาดเล็กนั้น ประโยชน์ส่วนรวมจะเห็นกันได้ชัดเจนกว่า ในที่นั้นผู้คนจะมีความเข้าใจและปกป้องรักษาซึ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า และในที่นั้นการใช้อำนาจในทางที่ผิดจะมีได้น้อย และแน่นอนมันจะไม่มีใครยอมให้ใช้อำนาจในทางที่ผิด” (อ้างใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552ข)

ต่อมา บุคชิน (Bookchin) ได้แสดงความเห็นสอดคล้องกับ มองเตสกีเอ ว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงย่อมเกิดขึ้นได้ในเมืองขนาดเล็ก เพราะ ต้องอาศัยการมีส่วน

ร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาบ้านเมือง ทั้งนี้ ดาห์ล (Dahl) ให้ความเห็นว่า ขนาดของพื้นที่เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญของการปกครองตนเอง ขณะที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) เห็นว่า ควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปกครองตนเองโดยมีเอกลักษณ์ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ (consultation)
- (2) ควรได้รับงบประมาณพิเศษพอสมควร
- (3) ใน อปท. ที่มีขนาดใหญ่มากควรกระจายอำนาจและทรัพยากรลงไปในระดับพื้นฐานมากขึ้น
- (4) อปท. ควรขับเคลื่อนด้วยอาสาสมัครไม่ใช่ลูกจ้าง และควรลดขนาดและความ เป็น “ราชการ”
- (5) อปท. ต้องสนับสนุนการศึกษาและความเป็นพลเมืองมากขึ้น

นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ยังเห็นว่า การพัฒนาท้องถิ่นไม่ควร เป็นเพียงส่วนย่อยหรือส่วนย่อยของการพัฒนาระดับประเทศ แต่ต้องพัฒนาให้เกิดความ แตกต่างและหลากหลาย โดยมีจุดเด่นและเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนใคร และสะท้อน วัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

แนวคิดท้องถิ่นปกครองตนเองสอดคล้องกับความต้องการของนักพัฒนา และนัก เคลื่อนไหวในพื้นที่ที่เห็นความล้มเหลวของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง รวมทั้ง สอดคล้องกับกระแสวัฒนธรรมชุมชน ที่เป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความคิดริเริ่ม ของชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาและสร้างทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตนเป็นผู้กำหนด และยังสอดคล้องกับความคิดของกลุ่มที่สนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยม ที่ให้มีการเปิดพื้นที่เพื่อผลักดันนโยบายแบบเปิดกว้าง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2552) แนวความคิดแนวที่สองจึงเริ่มขยายในวงกว้างมากขึ้น

แม้ว่าหลักการท้องถิ่นปกครองตนเองได้ถูกระบุในรัฐธรรมนูญมาหลายครั้ง แล้ว แต่ในความเป็นจริงการกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองยังไม่มี ความก้าวหน้ามากนัก (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2554) เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไข เวลาและสาระของการกระจายอำนาจในเรื่องของการปกครองตนเองไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังได้เพิ่มอำนาจให้แก่การปกครองส่วนภูมิภาคมากขึ้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2554)



บทความนี้พยายามที่จะตอบคำถามใน 3 ประเด็น คือ

(1) อปท. มองบทบาทของตนเองด้านการกระจายอำนาจอย่างไร และให้ความสำคัญกับแนวคิดการกระจายอำนาจในแนวไหน ระหว่าง ประชาชนนิยม ท้องถิ่นนิยม และบริการนิยม หาก อปท. ส่วนใหญ่มองบทบาทของตนเองจำกัดแต่การบริการสาธารณะ การผลักดันการกระจายอำนาจด้านการจัดการ/การจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นไปได้ยาก

(2) อปท. มีความพร้อมที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้แค่ไหน ความพร้อมนี้อาจวัดจากความรู้ด้านกฎหมายที่มีอยู่ในวัฒนธรรมด้านการจัดการ การมีข้อบัญญัติรวมถึงกลุ่มอนุรักษ์และอาสาสมัครที่มีอยู่ในท้องถิ่น ในที่นี้จะวัดความรู้และความเข้าใจด้านกฎหมาย

(3) มี อปท. จำนวนมากเท่าไรที่ต้องการอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ? และ อปท. เหล่านี้ต้องการอำนาจอะไรเพิ่มเติม

ทั้งนี้จะมีการวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น ได้แก่ ขนาดของ อปท. ประเภทของ อปท. (เทศบาล/ อบต.) และทำเลที่ตั้งของ อปท. (เมือง/ กึ่งเมืองกึ่งชนบท/ ชนบท)

ดังนั้นบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อทราบความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจ และความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจมากขึ้น โดยวัดความพร้อมจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่ และทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ควรมีเพิ่มเติม ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ที่ใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ อปท. ทั่วประเทศ ด้วยแบบสำรวจ ซึ่งได้รับคืนมาทั้งหมด 2,680 ชุด (ร้อยละ 34.47 ของ อปท.ทั้งหมด) ตามภูมิภาคที่แตกต่างดังแสดงในตารางที่ 1 โดยแยกตามประเภทลักษณะ และขนาดของท้องถิ่นดังปรากฏในตารางที่ 2 แบบสำรวจดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ตอบแบบสำรวจต้องเป็นนายก หรือปลัด อปท. เท่านั้น ซึ่งผู้ตอบแบบสำรวจคืนมากกว่าร้อยละ 56 เป็นนายก อปท. และประมาณ 2 ใน 3 ของ อปท. ที่ส่งแบบสำรวจกลับคืนมาเป็น อปท. ขนาดกลาง

ตารางที่ 1 สัดส่วนจำนวนแบบสำรวจที่ได้รับคืนจาก อปท. แบ่งตามภูมิภาค

หน่วย: ร้อยละ

ภูมิภาค	เทศบาล	องค์การบริหาร ส่วนตำบล	รวมทั้งหมด
เหนือ	41.04	40.55	40.69
ตะวันออกเฉียงเหนือ	33.57	34.00	33.90
กลาง	29.12	28.07	28.36
ตะวันออก	33.68	32.79	33.07
ตะวันตก	37.64	38.48	38.26
ใต้	30.42	28.59	29.00
<b>รวมทั้งหมด (2,680 ชุด)</b>	<b>34.91</b>	<b>34.32</b>	<b>34.47</b>

ตารางที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของ อปท. ตัวอย่าง

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	เทศบาล (701 ตัวอย่าง)	องค์การบริหาร ส่วนตำบล (1,979 ตัวอย่าง)	รวมทั้งหมด (2,680 ตัวอย่าง)
<b>1. ประเภทของ อปท.</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
- เทศบาลตำบล หรือ อบต. ขนาดเล็ก	92.72	6.52	29.07
- เทศบาลเมือง หรือ อบต. ขนาดกลาง	5.85	90.45	68.32
- เทศบาลนคร หรือ อบต. ขนาดใหญ่	1.43	3.03	2.61
<b>2. ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตอบ</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
- นายก	60.49	55.08	56.49
- ปลัด	39.51	44.92	43.51
<b>3. จำนวนประชากรใน อปท.</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
- น้อยกว่า 5,001 คน	30.81	35.78	34.48
- 5,001-10,000 คน	45.65	49.17	48.25
- มากกว่า 10,000 คน	23.54	15.06	17.28

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	เทศบาล (701 ตัวอย่าง)	องค์การบริหาร ส่วนตำบล (1,979 ตัวอย่าง)	รวมทั้งหมด (2,680 ตัวอย่าง)
4. พื้นที่ที่ อปท. ตั้งอยู่	100.00	100.00	100.00
- พื้นที่เขตเมือง	12.75	3.98	6.29
- พื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท	48.28	25.01	31.13
- พื้นที่ชนบท	38.97	71.01	62.59
5. งบประมาณของ อปท. ในปีที่ผ่านมา	100.00	100.00	100.00
- ต่ำกว่า 15 ล้านบาท	9.13	24.70	20.62
- 15-50 ล้านบาท	73.32	72.17	72.47
- มากกว่า 50 ล้านบาท	17.55	3.14	6.91
6. พื้นที่สาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของ อปท.	100.00	100.00	100.00
- ไม่มี	53.95	43.65	46.33
- พื้นที่ป่าไม้และสัตว์ป่า	26.43	43.26	38.88
- พื้นที่ชายฝั่งแม่น้ำ	13.08	8.82	9.93
- พื้นที่ชายฝั่งทะเลและป่าชายเลน	6.54	4.27	4.86
7. กลุ่มอนุรักษ์ที่มีอยู่ในพื้นที่ของ อปท.	100.00	100.00	100.00
- กลุ่มของชุมชน เช่น ป่าชุมชน กลุ่มอนุรักษ์ เป็นต้น	71.51	69.76	70.17
- ที่สาธารณะ เช่น หนองน้ำ ราชพัสดุ เป็นต้น	28.49	30.24	29.83

หมายเหตุ: รวมข้อมูลของเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

เป้าหมายการกระจายอำนาจ

คำถามแรกที่ต้องการค้นหาคำตอบ คือ “การปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด  
หรือเมื่อพัฒนาให้สมบูรณ์แบบที่สุดแล้วควรมีลักษณะอย่างไร” คำถามนี้เป็นการ

ถามถึงวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจในความเห็นของผู้บริหารอปท. ซึ่งมีคำตอบให้เลือกให้คะแนนตั้งแต่ 1-10 อยู่ 6 ข้อ

จากการทดสอบความแตกต่างในเรื่องความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจระหว่างเทศบาล กับ อบต. ด้วยสถิติ  $t$  (t-statistic) พบว่า เทศบาล และ อบต. มีความเข้าใจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ใน 2 ประเด็น คือ การให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน และการมีอำนาจในการตราข้อบังคับเพื่อจัดการกับปัญหาท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (ข้อที่ 1 และ 5 ในตารางที่ 3 ตามลำดับ) ทั้งนี้เมื่อเทียบกับ อบต. เทศบาลจะให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะมากกว่าการมีอำนาจที่จะตราข้อบังคับเพื่อแก้ปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเพิ่มเติม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 พบว่า เทศบาลให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเองในเรื่องรายได้มากกว่า อบต. (ข้อที่ 6 ในตารางที่ 3) ทั้งนี้เพราะ เทศบาลเป็นชุมชนเมือง จึงมีปัญหามากในการจัดการสาธารณูปโภคที่เป็นการให้บริการสาธารณะหลักของเทศบาล ขณะที่ อบต. มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า และประชาชนในชนบทมีปัญหาค่าครองชีพที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าเทศบาล นอกจากนี้ อบต. ในเขตชนบทยังมีโอกาสและช่องทางเพิ่มรายได้น้อยกว่าเทศบาล

**ตารางที่ 3** ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแยกประเภทของ อปท.

ค่าคะแนนเต็ม = 10

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	เทศบาล	อบต.	t-statistic
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน	8.45	8.18	3.338***
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.77	8.66	1.549
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.75	7.61	1.465
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้ อย่างเต็มที่	8.35	8.29	0.721
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	8.32	8.15	2.044**
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	6.21	5.98	1.849*

หมายเหตุ: \*\*\*, \*\* และ \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจทั้ง 6 ข้อ มาจาก 3 แนวคิดย่อย ดังนี้

(1) แนวบริการนิยม (service-oriented) ได้แก่ (ก) สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน (ข้อ 1 ในตารางที่ 3) และ (ข) มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (ข้อ 5 ในตารางที่ 3) ซึ่งเป็นการมองภารกิจในรูปแบบที่เคยเป็นมา

(2) แนวการมีส่วนร่วม (people participation-oriented) เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ (ก) การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น (ข้อ 2 ในตาราง

ที่ 3) และ (ข) มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้อย่างเต็มที่ (ข้อ 4 ในตารางที่ 3)

(3) แนวคิดปกครองตนเอง (local government-oriented) หรืออาจเรียกว่า ท้องถิ่นนิยม (local-governance oriented) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับ (ก) การมีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (ข้อ 3 ในตารางที่ 3) และ (ข) ความสามารถในการพึ่งตนเองทางด้านรายได้ คือสามารถหารายได้ได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย (ข้อ 6 ในตารางที่ 3)

จากแนวคิดที่เสนอข้างต้น เพื่อให้แน่ใจว่าข้อคำถามทั้ง 6 ข้อ สามารถใช้จัดกลุ่ม อปท. ตัวอย่างได้ตามแนวคิดที่ตั้งไว้ ดังนั้นในขั้นตอนแรกจึงใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (confirmatory factor analysis: CFA) ด้วยวิธี principal component analysis (PCA) ตรวจสอบความสัมพันธ์ของข้อคำถามทั้ง 6 ข้อว่าเป็นไปตามแนวคิด 3 แนวคิดที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้หรือไม่ เมื่อวิเคราะห์และพิจารณาระดับความสัมพันธ์ของข้อคำถามทั้ง 6 ข้อแล้ว ต่อมาในขั้นตอนที่ 2 นำชุดข้อคำถามดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์จัดแบ่งกลุ่ม อปท. ตัวอย่าง โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์การจัดกลุ่ม (cluster analysis) เพื่อใช้พิจารณาความพร้อมของ อปท. ซึ่งจะอธิบายผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดกลุ่มในหัวข้อถัดไป

คอลัมน์สุดท้ายของตารางที่ 4 เป็นผลลัพธ์จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันตามขั้นตอนที่ 1 โดยค่าสถิติ Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ที่แสดงในแถวผลการทดสอบทางสถิติ มีค่าเท่ากับ 0.87 (มากกว่า 0.50) หมายความว่า ข้อคำถามทั้ง 6 ข้อ มีความสัมพันธ์กันสูงจนสามารถนำมาสกัดเป็นองค์ประกอบที่สะท้อนความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจของ อปท. ที่ประกอบด้วยแนวคิดย่อย 3 แนวคิดองค์ประกอบดังกล่าวสามารถอธิบายความแปรปรวนที่เกิดขึ้นในคำถามทั้ง 6 ข้อได้ร้อยละ 65.07 ขณะที่ค่าน้ำหนักองค์ประกอบที่ได้จากวิธี principle component analysis (PCA) ที่แสดงในคอลัมน์สุดท้ายของตารางที่ 4 สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้อคำถามแต่ละข้อกับองค์ประกอบที่สกัดขึ้นมาใหม่ โดยข้อ

คำถามที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบสูง แสดงว่า มีความสัมพันธ์หรือมีความสำคัญกับองค์ประกอบที่สกัดขึ้นมาใหม่สูง

ผลการวิเคราะห์ยืนยันสมมติฐานของ 3 แนวคิด โดยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ (หรือความสำคัญ) ของข้อคำถามที่สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจที่เสนอข้างต้น 3 กลุ่ม คือ กลุ่ม 1 กลุ่มแนวคิดประชานิยม เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาลมากที่สุด (ข้อ 2 และข้อ 4 ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.87) กลุ่ม 2 แนวบริกรนิยามที่เน้นการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (ข้อ 1 และข้อ 5 ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.84 และ 0.83 ตามลำดับ) และกลุ่ม 3 แนวทางปกครองตนเอง ที่พยายามมีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และพยายามพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ (ข้อ 3 และข้อ 6 ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.79 และ 0.61 ตามลำดับ)

**ตารางที่ 4** ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจของ อปท.

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	ค่าเฉลี่ย ความคิดเห็น	ร้อยละของ อปท. ที่เห็นด้วยมาก	ค่าน้ำหนักองค์ ประกอบ <sup>1/</sup>
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน	8.25	88.70	0.84
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.69	94.10	0.87
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.65	81.30	0.79
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้อย่างเต็มที่	8.32	90.20	0.87
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	8.20	88.70	0.83
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	6.04	54.00	0.61

<b>ผลการทดสอบทางสถิติ</b>	ข้อ 1, 4, 5 มีค่าไม่แตกต่างกัน	KMO = 0.87 % of Variance = 65.07
---------------------------	-----------------------------------	-------------------------------------

หมายเหตุ: <sup>1/</sup>ได้จากการวิเคราะห์ห้้องค์ประกอบ (factor analysis) ด้วยวิธี principal component analysis (PCA)

จากตารางที่ 4 มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเพิ่มเติมในประเด็นของข้อความที่ 6 ที่เป็นเรื่องการพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ ซึ่งมีค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละของ อปท. ที่เห็นด้วย และค่าน้ำหนักองค์ประกอบต่ำที่สุด (สอดคล้องกันทั้ง 3 ค่า) ทั้งนี้เพราะ อปท. ขนาดเล็กซึ่งมีอยู่มากในกลุ่มตัวอย่างที่ตอบมา ให้ความสำคัญน้อยกับการพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ เนื่องจากพื้นที่ของตนเองมีศักยภาพในการสร้างรายได้ต่ำ

เมื่อทดสอบความแตกต่างในเรื่องความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจตามตำแหน่งผู้บริหารด้วยสถิติ t พบว่า นายก และปลัด อปท. ให้น้ำหนักความสำคัญในทิศทางเดียวกัน (ตารางที่ 5) เช่น ให้ความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมมากกว่าการจัดการทรัพยากร เป็นต้น แต่ปลัดจะให้ความสำคัญมากกว่านายกในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมกับทั้งรัฐบาลกลาง/ภูมิภาคในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ข้อที่ 3 ในตารางที่ 5) และประเด็นเรื่อง การให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.10 (ข้อที่ 1 ในตารางที่ 5) ขณะที่ทำเลที่ตั้งของ อปท. คือ เมือง กึ่งเมืองกึ่งชนบท หรือชนบท ไม่ทำให้เกิดความแตกต่างในด้านความเข้าใจเกี่ยวกับวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ยกเว้น เรื่องการพึ่งพาตนเองด้านรายได้ โดย อปท. ในชนบท (ซึ่งมักมีแหล่งรายได้ที่จัดเก็บเองได้น้อย) ให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเองด้านรายได้ได้น้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ข้อที่ 6 ในตารางที่ 6) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ อปท. ตามงบประมาณรายได้ด้วยสถิติ F (F-statistic) พบว่า อปท. ที่มีรายได้สูงให้ความสำคัญกับแนวคิดการมีส่วนร่วมและบริการสาธารณะมากกว่าแนวคิดการปกครองตนเองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ตารางที่ 7)



**ตารางที่ 5** ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามตำแหน่งผู้  
บริหาร

ค่าคะแนนเต็ม = 10

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	นายก	ปลัด	t-statistic
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ อย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของ ประชาชน	8.19	8.33	-1.852*
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.66	8.73	-1.192
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการ ตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.56	7.75	-2.192**
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับ ธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหาร ของ อปท. ได้อย่างเต็มที่	8.26	8.37	-1.441
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่ จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับ มอบหมาย	8.16	8.24	-1.098
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงิน อุดหนุนเป็นส่วนน้อย	6.00	6.10	-0.926

หมายเหตุ: \*\*\*, \*\* และ \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

### ตารางที่ 6 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามพื้นที่ตั้งของ อบท.

ค่าคะแนนเต็ม = 10

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	เขตเมือง	กึ่งเมือง- กึ่งชนบท	ชนบท	F-statistic
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน	8.11	8.36	8.22	1.990
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อบท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.54	8.70	8.70	0.744
3. อบท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.78	7.63	7.65	0.332
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อบท. ได้เพิ่มเติมที่	8.12	8.26	8.36	1.730
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	8.20	8.21	8.19	0.009
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	6.46	6.34	5.86	10.362***

หมายเหตุ: \*\*\*, \*\* และ \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

### ตารางที่ 7 ความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจแบ่งตามงบประมาณรายได้

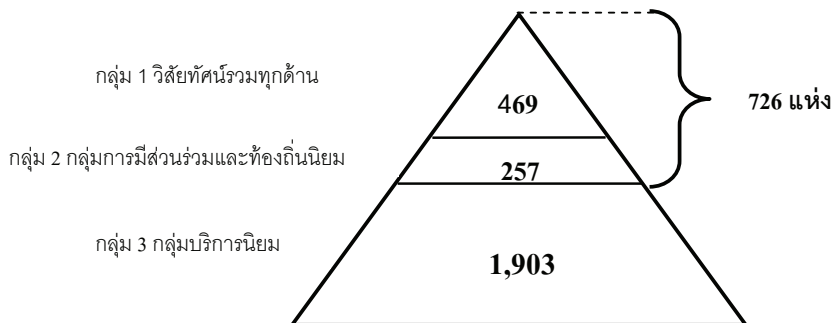
ค่าคะแนนเต็ม = 10

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	<15 ล้าน บาท	15-50 ล้านบาท	>50 ล้าน บาท	F-statistic
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน	7.89	8.31	8.71	16.831***
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อบท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	8.49	8.73	8.92	6.799***
3. อบท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	7.60	7.62	8.05	3.425**
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อบท. ได้เพิ่มเติมที่	8.18	8.32	8.54	2.815*
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	8.01	8.22	8.55	6.063***
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	5.76	6.03	7.06	15.520***

หมายเหตุ: \*\*\*, \*\* และ \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

## ความพร้อมของ อปท.

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการจัดกลุ่ม อปท. ตัวอย่าง เป็น 3 กลุ่มตามกลุ่มวิสัยทัศน์ เมื่อแบ่ง อปท. จำนวน 2,629 แห่ง (ไม่รวม อปท. ที่เป็น เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง เนื่องจากส่วนใหญ่เป็น อปท. ที่ไม่มีพื้นที่ป่าไม้หรือทรัพยากรภายในท้องถิ่น) ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามการให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของการกระจายอำนาจ เพื่อศึกษาความแตกต่างของความพร้อมของแต่ละกลุ่มที่รับภารกิจ พบว่า มี อปท. จำนวน 469 แห่ง ที่ให้คะแนนสูงสุดกับแนวคิดทุกแนว และอีก 257 แห่ง ให้คะแนนเฉพาะแนวคิดการมีส่วนร่วมและท้องถิ่นนิยมสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่ม (ทั้งสองกลุ่มมี อปท. รวมกัน 726 แห่ง) ส่วน อปท. ที่เหลืออีก 1,903 แห่ง ประกอบด้วย กลุ่มที่ยึดมั่นในระบบดั้งเดิมของการให้บริการสาธารณะ กลุ่มที่ให้ค่าคะแนนกลางๆ และกลุ่มที่เลือกแนวคิดผสมแบบไม่เป็นระบบ (รูปที่ 1) โดยกลุ่ม 1 และ 2 รวมกัน คือ กลุ่มที่ต้องการปกครองตนเองมีประมาณร้อยละ 28 ของกลุ่มตัวอย่าง



หมายเหตุ: ไม่รวมเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

รูปที่ 1 จำนวน อปท. ในแต่ละกลุ่ม

กลุ่ม อปท. บนสุด 2 กลุ่ม (รวม 726 ตัวอย่าง) อาจกล่าวได้ว่า เป็นกลุ่มที่ยึดมั่นในการปกครองตนเองโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนกลุ่มที่อยู่บนสุดจำนวน 469 แห่ง เป็นกลุ่มที่มีวิสัยทัศน์ครอบคลุมมากที่สุด ส่วนตัวอย่างที่เหลือเรียกว่า กลุ่มบริการนิยม กลุ่มทั่วไป หรือกลุ่มที่เน้นหน้าที่บริการสาธารณะที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม ทั้ง 3 กลุ่ม ไม่มีความแตกต่างกันในด้านขนาดของประชากร รายได้ ทำเลที่ตั้ง กลุ่มอนุรักษ์ และพื้นที่สาธารณะที่รับผิดชอบ (ตารางที่ 8)

## ตารางที่ 8 ข้อมูลทั่วไปของแต่ละกลุ่ม

รายการ	กลุ่ม 1 (483 ตัวอย่าง)	กลุ่ม 2 (266 ตัวอย่าง)	กลุ่ม 3 (1,931 ตัวอย่าง)
<b>1. ประเภทของ อปท.</b>	100.00	100.00	100.00
1.1 เทศบาล	29.61	30.83	24.65
- เทศบาลตำบล	26.71	27.44	23.20
- เทศบาลเมือง	2.07	3.01	1.19
- เทศบาลนคร	0.83	0.38	0.26
1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล	70.39	69.17	75.35
- อบต. ขนาดเล็ก	2.90	6.02	5.13
- อบต. ขนาดกลาง	64.60	57.89	68.57
- อบต. ขนาดใหญ่	2.90	5.26	1.66
<b>2. ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตอบ</b>	100.00	100.00	100.00
- นายก	52.38	58.65	57.22
- ปลัด	47.62	41.35	42.78
<b>3. จำนวนประชากรใน อปท.</b>	100.00	100.00	100.00
- น้อยกว่า 5,001 คน	33.33	29.70	35.42
- 5,001-10,000 คน	47.62	50.00	48.16
- มากกว่า 10,000 คน	19.05	20.30	16.42
<b>4. พื้นที่ที่ อปท. ตั้งอยู่</b>	100.00	100.00	100.00
- พื้นที่เขตเมือง	5.44	11.32	5.80
- พื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท	31.17	39.62	29.94
- พื้นที่ชนบท	63.39	49.06	64.26
<b>5. งบประมาณของ อปท. ในปีที่ผ่านมา</b>	100.00	100.00	100.00
- ต่ำกว่า 15 ล้านบาท	17.60	18.80	21.63
- 15-50 ล้านบาท	73.29	68.42	72.82
- มากกว่า 50 ล้านบาท	9.11	12.78	5.55
<b>6. พื้นที่สาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ</b>	100.00	100.00	100.00
- พื้นที่ป่าไม้และสัตว์ป่า	70.43	68.10	73.56
- พื้นที่ชายฝั่งแม่น้ำ	19.84	22.70	17.57
- พื้นที่ชายฝั่งทะเลและป่าชายเลน	9.73	9.20	8.87
<b>7. กลุ่มหรือพื้นที่ที่มีอยู่ในพื้นที่ของ อปท.</b>	100.00	100.00	100.00
- กลุ่มของชุมชน เช่น ป่าชุมชน	27.08	31.43	30.34
- ที่สาธารณะ เช่น หนองน้ำ ราชพัสดุ เป็นต้น	72.92	68.57	69.66

หมายเหตุ: รวมเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

เมื่อพิจารณาค่าคะแนนเฉลี่ยของความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจของแต่ละกลุ่มที่แสดงในตารางที่ 9 พบว่า แต่ละกลุ่มให้ความสำคัญกับแต่ละแนวคิดแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 โดย อปท. กลุ่ม 1 มีค่าคะแนนเฉลี่ยของขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจทั้ง 6 ข้อ สูงสุด ขณะที่กลุ่ม 2 มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงในกลุ่มขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจตามแนวการมีส่วนร่วม (ข้อที่ 2 และ 4) และท้องถิ่นนิยม (ข้อที่ 3 และ 6) สำหรับกลุ่ม 3 แม้ว่ามีค่าคะแนนเฉลี่ยของขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจต่ำที่สุดทุกข้อ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกันในกลุ่ม พบว่า ขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจตามแนวการมีส่วนร่วม (ข้อที่ 2 และ 4) มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าแนวคิดอื่นๆ ขณะที่ข้อคำถามที่ 6 ที่เป็นเรื่องการพึ่งพาตนเองด้านรายได้มีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุดอย่างเห็นได้ชัดในทุกๆ กลุ่ม

**ตารางที่ 9** กลุ่มของ อปท. แบ่งตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

ค่าคะแนนเต็ม = 10

ความหมาย/ขอบเขตการกระจายอำนาจ	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	F-statistic
1. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน	9.96	8.54	7.78	313.79***
2. เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชน ประชาคม และ อปท. ร่วมคิด วางแผน ตัดสินใจ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่น	9.96	9.16	8.31	245.71***
3. อปท. มีส่วนร่วมกับรัฐส่วนกลาง/ภูมิภาคในการตัดสินใจจัดสรรและอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น	9.82	9.06	6.90	571.65***
4. มีระบบที่ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการกำกับธรรมาภิบาล และความโปร่งใสของการบริหารของ อปท. ได้อย่างเต็มที่	9.93	8.88	7.83	323.61***
5. มีอำนาจเพียงพอและสามารถตราข้อบังคับเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	9.91	8.73	7.69	340.13***
6. สามารถหารายได้เองเป็นส่วนใหญ่และอาศัยเงินอุดหนุนเป็นส่วนน้อย	9.44	8.76	4.80	1,348.73***
<b>จำนวนกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม (ตัวอย่าง)</b>	<b>469</b>	<b>257</b>	<b>1,903</b>	<b>-</b>

หมายเหตุ: ไม่รวมเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

\*\*\*, \*\* และ \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

### ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

คำถามเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ *กลุ่มแรก* เป็นคำถามว่าด้วยภารกิจที่ได้ถ่ายโอนมาแล้วและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ได้มาพร้อมกับการถ่ายโอน *กลุ่มที่สอง* เป็นอำนาจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และจัดสรรการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น *กลุ่มที่สาม* เป็นคำถามว่าด้วยการหารายได้จากทรัพยากรท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติที่ท้องถิ่นเกี่ยวข้องแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ทรัพยากรป่าไม้ที่สาธารณะ แม่น้ำและชายฝั่ง ข้อควรสังเกต คือ นักวิจัยไม่ได้รวมทรัพยากรประมงไว้ด้วย เพราะยังไม่มีกรมอบอำนาจใดๆ ให้ อปท. ตามกฎหมายประมง

การทดสอบความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของผู้บริหาร ได้ตัดเอาคำตอบในกรณีที่ อปท. ไม่มีพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในหัวข้ออื่นๆ ออกจากการวิเคราะห์ เช่น หาก อปท. ไม่มีพื้นที่ป่าไม้ในเขตปกครองก็จะถูกตัดออกจากการวิเคราะห์ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ เป็นต้น จากการวิเคราะห์ พบว่า อปท. มีความเข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะดีที่สุด และมีความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรอื่นๆ จำกัดกว่า เช่น อปท. เพียงร้อยละ 42 เท่านั้นที่ทราบว่า สามารถเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่เขตป่าสงวนได้ หากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ถูกต้อง (ข้อ ก.6 ในตารางที่ 10) และ อปท. ประมาณร้อยละ 36 ที่ทราบว่า สามารถเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการร้านค้าและค่าจัดการขยะได้ (ข้อ ก.8 ในตารางที่ 10) เป็นต้น

**ตารางที่ 10** ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. ใน  
แต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

หน่วย: เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูก

รายการ	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	รวม
<b>1. ทรัพยากรป่าไม้</b>				
1. นายก อบต./เทศมนตรีมีอำนาจจับกุมและปราบปรามผู้ กระทำผิดตาม พรบ. อุทยานแห่งชาติ	19.61	22.58	17.87	18.61
2. นายก อบต./เทศมนตรีไม่มีอำนาจจัดสรรป่าเสื่อมโทรมให้ แก่ผู้ยากไร้	79.75	72.45	78.67	78.22
3. นายก อบต./เทศมนตรีไม่สามารถขอใช้ประโยชน์ที่ดินใน อุทยานแห่งชาติได้ตามกฎหมาย	31.41	31.52	24.76	26.48
4. อปท. ไม่สามารถขอใช้ประโยชน์ที่ดินในอุทยานแห่งชาติได้ ตามกฎหมาย	28.00	54.84	40.51	39.94
5. อปท. ไม่สามารถเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากพื้นที่ทำมาหากิน ในเขตป่าสงวน	65.00	61.86	68.33	67.14
6. อปท. เก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในเขตป่าสงวนได้ หากได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้แล้วอย่างถูกต้อง	44.65	50.53	40.88	42.43
7. อปท. ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่า ไม้ได้	55.63	53.13	44.75	47.35
8. อปท. สามารถเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ ร้านค้า และชยะในเขตอุทยาน	41.18	45.16	33.90	36.16
9. อปท. ไม่สามารถออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมการ ใช้ทรัพยากรในป่าสงวนแห่งชาติได้	41.88	41.67	42.16	42.07
10. อปท. ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติมีรายได้จากส่วนแบ่ง รายได้จากค่าธรรมเนียมอุทยานแห่งชาติ	46.00	74.19	49.36	51.27
11. อปท. ออกข้อบัญญัติกำหนดตักการเก็บของป่าในเขต ป่าสงวน	20.25	23.40	17.80	18.74
<b>เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูกเฉลี่ย [F-statistic = 1.446]</b>	<b>32.21</b>	<b>32.76</b>	<b>30.46</b>	<b>30.38</b>

## ตารางที่ 10 (ต่อ)

หน่วย: เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูก

รายการ	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	รวม
<b>2. การบริหารจัดการที่สาธารณะ</b>				
1. อปท. มีอำนาจดูแลที่สาธารณะประโยชน์ร่วมกับนายอำเภอ	81.39	79.12	78.68	79.21
2. อปท. สามารถใช้ที่สาธารณะประโยชน์เพื่อหารายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากกรมที่ดิน	63.32	63.60	60.98	61.65
3. อปท. จะใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุได้ แต่ต้องขออนุญาตจากกรมธนารักษ์ก่อน	86.58	83.67	85.10	85.22
4. อปท. จะใช้ประโยชน์จากที่ นสล. ได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้	64.92	62.65	61.88	62.50
<b>เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูกเฉลี่ย [F-statistic =0.008]</b>	<b>73.33</b>	<b>71.63</b>	<b>71.11</b>	<b>71.62</b>
<b>3. การบริหารจัดการแม่น้ำ/ชายฝั่ง</b>				
1. อปท. ได้รับการถ่ายโอนภารกิจดูแลทำเทียบเรือข้ามฟากกระซังจากกรมเจ้าท่า	32.79	25.00	34.05	32.64
2. อปท. สามารถเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งก่อสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำเป็นรายได้ของท้องถิ่นได้	40.98	46.51	43.72	43.58
3. ที่ชายหาดน้ำท่วมไม่ถึงเป็นที่สาธารณะประโยชน์ที่ อปท. และนายอำเภอดูแลร่วมกัน	68.33	56.10	54.55	57.23
4. อปท. ไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตจับสัตว์น้ำในห้วยหนอง คลอง บึง	47.54	48.84	46.12	46.73
5. อปท. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติการก่อสร้างเรือนแพในทะเลสาบ คลอง บึง ฯลฯ	37.70	40.48	43.29	41.92
<b>เปอร์เซ็นต์ที่ตอบถูกเฉลี่ย [F-statistic =0.209]</b>	<b>45.25</b>	<b>41.82</b>	<b>44.03</b>	<b>44.31</b>

สำหรับ อปท. ที่มีพื้นที่แม่น้ำ/ชายฝั่งเพียงร้อยละ 33 ที่ทราบว่า กรมเจ้าท่าได้ถ่ายโอนภารกิจการดูแลทำเทียบเรือข้ามฟากและการดูแลกระซังสัตว์น้ำจากกรมเจ้าท่าให้แล้ว (ข้อที่ ค.1 ในตารางที่ 10) เป็นที่น่าสังเกตว่า อปท. ที่มีพื้นที่ป่าไม้ในอาณาเขตของตนประมาณร้อยละ 20 เท่านั้น ที่ทราบว่า นายก อบต. และ นายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้ มีอำนาจป้องกัน จับกุม และปราบปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมาย



ป่าไม้และยึดของกลางได้ (ข้อที่ ก.1 ในตารางที่ 10) อปท. เพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ทราบว่า การเก็บของป่าเพื่อใช้ในครัวเรือนเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว (ข้อที่ ก.11 ในตารางที่ 10) หมายความว่า หาก อปท. มีข้อบัญญัติข้อนี้ออกมา ก็จะเป็นข้อบัญญัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อแยก อปท. ออกเป็นกลุ่มตามวิสัยทัศน์ 1 2 และ 3 พบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม มีความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่แตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ทดสอบด้วยสถิติ F) ยกเว้น ในด้านการใช้ที่สาธารณะซึ่ง กลุ่ม 1 มีสูงกว่ากลุ่ม 2 และ 3 เพียงเล็กน้อย

### อำนาจในการบริหารจัดการ

เมื่อแบ่ง อปท. ตามกลุ่มขอบเขตวิสัยทัศน์ 1 2 และ 3 แล้ว พบว่า กลุ่ม 1 เป็นกลุ่มที่ต้องการอำนาจมากขึ้นในเกือบทุกเรื่องอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 (ตารางที่ 11) อย่างไรก็ดี เพื่อให้ทราบความเร่งด่วนและความสำคัญของอำนาจที่ต้องการในแต่ละเรื่อง ในที่นี้จึงประยุกต์ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (CFA) ในการค้นหาความสำคัญของอำนาจการบริหารจัดการที่ อปท. ต้องการเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 11 ทักษะคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรมีเพิ่มขึ้นของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

ค่าคะแนนเต็ม = 10

อำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ควรมีเพิ่ม	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	F-statistic
1. อำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาจัดสรร	7.72	7.47	6.96	25.52***
- มีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาจัดสรรให้ผู้ไร้ที่ทำกินในท้องถิ่น	7.05	6.94	6.35	9.89***
- มีอำนาจนำที่ดินสาธารณะมาจัดสรรได้เพื่อกิจกรรมสาธารณะประโยชน์	8.07	7.79	7.20	21.34***
2. อำนาจในการดูแลและจัดการที่สาธารณะ	8.22	7.87	7.17	48.40***
- มีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาหารายได้ให้ท้องถิ่น	8.61	8.04	7.46	36.24***
- มีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบ	8.22	7.87	7.17	22.67***
- มีอำนาจขับไล่ เพิงพัก ร้านค้าในที่สาธารณะ	8.02	7.71	6.90	31.04***
3. อำนาจในการจัดการที่เกี่ยวกับประมง	8.62	8.24	7.55	51.19***
- มีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่จับและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำร่วมกับกรมประมง	8.88	8.32	7.82	38.27***
- มีส่วนร่วมในการกำหนดชนิดและลักษณะเครื่องมือร่วมกับกรมประมง	9.02	8.27	7.72	53.87***
- มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายประมง	7.72	7.63	6.89	16.35***
4. การถ่ายโอนอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร	8.89	8.36	8.06	22.51***
- การถ่ายโอนอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรควรเป็นไปตามศักยภาพของท้องถิ่น	8.89	8.36	8.06	
5. อำนาจในการจัดการทางด้านการคลัง	8.92	8.58	8.00	34.48***
- มีอิสระที่จะตราข้อบังคับในด้านการคลัง	9.05	8.41	7.78	51.58***
- มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดประเภทและเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรท่องเที่ยว	9.45	8.87	8.31	56.97***
- มีส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยว	9.39	8.83	8.41	48.90***
- ควรกำหนดให้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นภาษีท้องถิ่น	9.56	9.14	8.74	41.30***
- มีส่วนแบ่งรายได้จากภาษีที่เก็บจากรายได้ทุกประเภทที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น	9.32	8.81	8.31	74.36***

หมายเหตุ: \*\*\*, \*\* และ \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

จากตารางที่ 12 ค่าสถิติ KMO แสดงให้เห็นว่า อำนาจที่ อบท. ต้องการเพิ่ม ทั้ง 5 ด้าน มีความสัมพันธ์กันสูงจนสามารถนำมาสกัดเป็นองค์ประกอบ หรือจัดเป็นชุด ปัจจัยที่สะท้อนทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อบท. ควรจะมี และองค์ประกอบที่สกัดได้ สามารถอธิบายความแปรปรวนที่เกิดขึ้นในประเด็นอำนาจย่อยที่ อบท. ต้องการเพิ่ม ทั้ง 5 ด้าน ได้สูงกว่าร้อยละ 50 ขณะที่ค่าน้ำหนักองค์ประกอบที่ได้จากวิธี PCA สะท้อนให้เห็นความสำคัญของอำนาจในแต่ละด้านที่ อบท. แต่ละกลุ่มต้องการเพิ่ม ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า อบท. กลุ่ม 1 ต้องการอำนาจการดูแลที่สาธารณะและประมงมากที่สุด ขณะที่กลุ่ม 2 และ 3 ต้องการอำนาจเพิ่มขึ้นในด้านการประมงและการคลังมากที่สุด

**ตารางที่ 12** ค่าน้ำหนักความสำคัญของทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อบท. ควรจะมีของ อบท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

อำนาจหน้าที่ของ อบท. ที่ควรมีเพิ่ม	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3
1. อำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาจัดสรร	0.596	0.765	0.680
2. อำนาจในการดูแลและจัดการที่สาธารณะ	0.815	0.798	0.799
3. อำนาจในการจัดการที่เกี่ยวกับการประมง	0.804	0.825	0.848
4. การถ่ายโอนอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร	0.549	0.720	0.724
5. อำนาจในการจัดการทางด้านคลัง	0.742	0.819	0.817
Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) [% of Variance]	0.78 [50.34%]	0.84 [61.87%]	0.81 [60.21%]

ส่วนตารางที่ 13 แสดงค่าน้ำหนักความสำคัญของประเด็นอำนาจย่อยที่ อบท. แต่ละกลุ่มต้องการซึ่ง อบท. แต่ละกลุ่มต้องการอำนาจย่อยแตกต่างกัน เช่น อบท. กลุ่ม 3 ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดชนิดและลักษณะเครื่องมือประมงร่วมกับกรมประมง ส่วนกลุ่ม 2 ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดทั้งพื้นที่และชนิดของเครื่องมือประมงกับกรมประมง อย่างไรก็ตาม อบท. ทั้ง 3 กลุ่ม ต้องการอำนาจในการจัดการด้านการคลังในเรื่องรายได้ด้านการท่องเที่ยว ส่วนอำนาจในการดูแลจัดการที่สาธารณะ อบท. ทั้ง 3 กลุ่ม ต้องการมีอำนาจตรวจสอบเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบ และต้องการอำนาจในการขับไล่เพิงพักร้านค้าในที่สาธารณะเหมือนกัน

**ตารางที่ 13** ค่าน้ำหนักความสำคัญของทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ อปท. ควรมีเพิ่ม 3 ลำดับแรก ของ อปท. ในแต่ละกลุ่มตามความเข้าใจขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ

อำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ควรมีเพิ่ม	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3
<b>1. อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับประมง</b>			
- มีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่จับและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำร่วมกับกรมประมง	0.915	0.945	0.915
- มีส่วนร่วมในการกำหนดชนิดและลักษณะเครื่องมือร่วมกับกรมประมง	0.936	0.946	0.926
- มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายประมง	0.711	0.800	0.787
<b>Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)</b>	<b>0.61</b>	<b>0.66</b>	<b>0.67</b>
<b>[% of Variance]</b>	<b>[74.02%]</b>	<b>[80.96%]</b>	<b>[77.16%]</b>
<b>2. อำนาจในการจัดการทางด้านการคลัง</b>			
- มีอิสระที่จะตราข้อบังคับในด้านการคลัง	0.708	0.741	0.673
- ออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดประเภทและเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรท่องเที่ยว	0.869	0.861	0.860
- มีส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยว	0.922	0.902	0.919
- ควรกำหนดให้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นภาษีท้องถิ่น	0.900	0.896	0.899
- มีส่วนแบ่งรายได้จากภาษีที่เก็บจากรายได้ทุกประเภทที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น	0.891	0.808	0.866
<b>Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)</b>	<b>0.85</b>	<b>0.85</b>	<b>0.85</b>
<b>[% of Variance]</b>	<b>[74.23%]</b>	<b>[71.18%]</b>	<b>[71.91%]</b>
<b>3. อำนาจในการดูแลและจัดการที่สาธารณะ</b>			
- มีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณะมาหารายได้ให้ท้องถิ่น	0.671	0.708	0.741
- มีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบ	0.821	0.845	0.824
- มีอำนาจขับไล่ เหยิงพัก ร้านค้าในที่สาธารณะ	0.800	0.829	0.835
<b>Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)</b>	<b>0.62</b>	<b>0.64</b>	<b>0.66</b>
<b>[% of Variance]</b>	<b>[58.80%]</b>	<b>[63.41%]</b>	<b>[64.16%]</b>

## สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจและความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจมากขึ้น โดยประเมินความพร้อมจากความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่ของผู้บริหาร และทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจที่ควรมีเพิ่ม ผลการศึกษาสรุปได้ว่า อปท. ตัวอย่างมีความแตกต่างในด้านขอบเขตวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจ และแนวคิดการมีส่วนร่วมนิยม เป็นแนวคิดที่ อปท. ให้น้ำหนักความสำคัญมากที่สุด และสามารถแบ่ง อปท. ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามแนวคิดการปกครองตนเอง (บริการนิยม การมีส่วนร่วมนิยม และท้องถิ่นนิยม) และการให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของการกระจายอำนาจ โดยกลุ่มที่ตอบสนองต่อแนวคิดทุกด้านมีสูงถึงหนึ่งในสี่ของทั้งหมดเล็กน้อย แต่ความพร้อมที่วัดในด้านความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เช่นเดียวกับความพร้อมในด้านการมีกลุ่มอนุรักษ์ภายในท้องถิ่นก็ไม่แตกต่างกันด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า อปท. กลุ่มใหญ่ๆ (ร้อยละ 28) มีความพร้อมในระดับจิตสำนึก ซึ่งงานศึกษาในอดีตบางชิ้น พบว่า อปท. ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับภารกิจจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยมาก ยกเว้น ด้านการจัดการน้ำและการจัดการขยะ (มณีภัทร เพชรคำ, 2551; แพรว ตรีรัตน์, 2551) โดยดูได้จากการจัดสรร งบประมาณที่จำกัด (ธนกร คำมาเร็ว, 2552)

นอกจากนี้ อปท. ส่วนใหญ่ไม่มีความเข้าใจในตัวบทกฎหมายมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาในอดีตหลายๆ ผลงานที่พบว่า การที่ อปท. ไม่สามารถจัดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดองค์ความรู้ ประสบการณ์ บุคลากร งบประมาณ และการมีกฎหมายหลายฉบับ (สุวารี วงศ์ทองแก้ว, 2540; ภูเบศร์ จักรสมศักดิ์, 2546; วิชรี ชูรักษา, 2548; ชาญนุทธ เทพา, 2550) ขณะเดียวกัน อปท. ยังเผชิญกับปัญหาการทับซ้อนระหว่างกฎหมายของ อปท.และกฎหมายที่กำกับทรัพยากรธรรมชาติของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทำให้ อปท. มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่มากนัก (วิชรี ชูรักษา, 2548) อย่างไรก็ตาม อปท. กลุ่มที่มีคะแนนขอบเขตวิสัยทัศน์สูงต้องการอำนาจมากกว่า อปท. กลุ่มอื่น และ อปท. ทุกกลุ่มต้องการอำนาจด้านประมงมากที่สุด อำนาจที่ อปท. ไม่ค่อยอยากได้ คือ อำนาจการหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเอง

จุดอ่อนของบทความนี้อยู่ที่การใช้ทัศนคติ ความรู้ ความเข้าใจของผู้บริหารซึ่งเป็นความรู้และทัศนคติของปัจเจกแทนความรู้และทัศนคติขององค์กร ซึ่งผู้สนใจอาจนำจุดอ่อนนี้ไปแก้ไขในการวิจัยครั้งต่อไป อย่างไรก็ตามผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายรายได้และการกระจายอย่างไม่สมมาตรโดยรัฐส่วนกลางสามารถมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและศักยภาพที่สูงกว่าก่อนเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้จะต้องมีการพิจารณาจัดทำกฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาใหม่เพื่อกำหนดขอบเขตแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมทั้งจำแนกและกำหนดความแตกต่างระหว่างทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสินค้าสาธารณะในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งต้องการอำนาจในการดูแลจัดการที่แตกต่างกัน ในประเด็นนี้จะต้องแยกระหว่างทรัพยากรท้องถิ่นที่ท้องถิ่นสามารถจัดการได้ และทรัพยากรระดับชาติที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมร่วมกับภูมิภาคเป็นผู้จัดการ ขณะเดียวกันก็มีกฎหมายฉบับลูกกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจสำหรับ อปท. ที่มีความพร้อมแตกต่างกัน นอกจากนี้การให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง ควรต้องพิจารณาการใช้หลักกฎหมายที่ว่า ถ้าไม่มีข้อห้าม และไม่ขัดกับกฎหมายหลักอื่นๆ ก็ย่อมทำได้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีนวัตกรรมได้อีกมาก การศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นความพร้อมของอปท. ในด้านการจัดการที่สาธารณะควรเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทแรกที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้น

ข้อเสนอในด้านนโยบายสาธารณะอื่นๆ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายกับทั้งบุคลากรและผู้นำ รวมทั้งกระตุ้นให้ อปท. พยายามพัฒนาขีดความสามารถในการหารายได้เพิ่มขึ้น

## บรรณานุกรม

- ชาญยุทธ เทพธา. 2550. พื้นที่ทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการ  
ความขัดแย้ง ทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาลุ่มน้ำย่อยแม่ศึก ในตำบลปางหินฝน  
ตำบลแม่ศึก และตำบลช่างเคิ่ง อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์  
วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ  
อย่างยั่งยืน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธนกร คำมาเร็ว. 2552. การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลช่าง  
เคิ่งกับภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ลุ่มน้ำแม่แจ่ม  
จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ  
เมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2552. รายงานผลการศึกษาคำว่าหน้าของการกระจายอำนาจ  
ในประเทศไทย. โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.  
กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาลัยธรรมศาสตร์.
- แพรว ตรีรัตน์. 2551. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ กรณี  
ศึกษาดำบลบ้านต้อม อำเภอเมือง จังพะเยา. การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตร  
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ภูเบศร์ จักรสมศักดิ์. 2545. การจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำของตำบลสถานอำเภอ  
เชียงของจังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ  
จัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มณี เพชรคำ. 2551. ความขัดแย้งเรื่องน้ำจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างเข้ม: กรณี  
ศึกษาชุมชนในลุ่มน้ำแม่เตี้ย ตำบลดอยแก้ว อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่.  
วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการใช้ที่ดินและการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2554. *บทวิจารณ์รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วัชรีย์ ชูรักษา. 2548. รายงานวิจัยฉบับย่อ บทสรุปสำหรับผู้บริหารงานวิจัยในหัวข้อ “ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ผลกระทบและการตอบสนองต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน” *e-TAT Tourism Journal* (3/2548 กรกฎาคม-กันยายน).
- วุฒิสาร ตันไชย. 2554. *อปท. การกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ใน การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น: ความสำเร็จและความท้าทาย*. กอบกุล ราชะนาคร บรรณาธิการ เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุวารี วงศ์ทองแก้ว. 2540. *ความขัดแย้งอันเกิดจากการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ: กรณีศึกษาอ่างเก็บน้ำแม่สาร อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อภิชาติ สติตินรามัย. 2554. *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. *อภิวัฒน์ท้องถิ่น: สสำรวจทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552ก. *สองนคราประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: คบไฟ. พิมพ์ครั้งที่ 7.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552ข. *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.