

อนาคตท้องถิ่นไทยที่มีใช้รัฐส่วนกลาง : สิ่งที่ขาดหายไป
จากการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Thailand Future Local Non-Centralized State:
The Missing from the Decentralized Local
Government

สุรภัทร์ พิไชยแพทย*

Surapat Bhichaibade

*อาจารย์ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

Lecturer, Faculty of Management Science, Silpakorn University, Phetchaburi IT Campus

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาและทำการสำรวจในขอบข่ายเนื้อหาทางด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ตามที่ท้องถิ่นมีอำนาจ ทั้งจากตัวบทในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจากอดีตที่ผ่านมาและหนังสือ บทความ ตำรา เอกสาร และผลงานวิจัยที่มีเนื้อหาครอบคลุมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย ที่ผู้เขียนพยายามสะท้อนปัญหาการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางหรือจากผู้กำหนดนโยบายจากระดับชาตินำมาสู่การกระจายอำนาจทางการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังหวงอำนาจไว้กับส่วนกลาง พยายามจะสร้างรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เปรียบเสมือนการย่อส่วน การปกครองราชการส่วนกลางหรือระดับชาติมาใช้ในการปกครองกับส่วนท้องถิ่นให้คนในชุมชน หรือคนในท้องถิ่นต่างๆ นำรูปแบบดังกล่าวไปใช้ แต่กลับกลายเป็นว่า “คนใช้ไม่ได้คิด คนคิดไม่ได้ใช้” เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครองที่ไม่ตอบสนองต่อคนในท้องถิ่นเอง แต่กลับ เป็นการสนองตอบความต้องการของผู้กำหนดนโยบายจากส่วนกลางเพื่อผลทางการเมืองในการ ออกกฎหมายท้องถิ่น หรืออีกประเด็นปัญหาก็คือ ขาดความจริงจังในการกระจายอำนาจไปยัง ภาคประชาชนพลเมืองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยมิได้ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนแห่งมวลชน ผู้อยู่อาศัยเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแต่กลับเป็นการใช้กลไกผ่านทางองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค เป็นเงื่อนไขสำคัญในการกระทำหน้าที่แทน โดย มิได้ดึงภาคประชาชนเข้าไปมีบทบาทร่วมแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น สิทธิใน การวางแผนทรัพยากรท้องถิ่น หรือเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นหลังจาก เลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นเมื่อได้เสร็จสิ้นไปแล้ว

ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะสะท้อนบริบททางการศึกษาในอนาคตต่อการปกครองส่วน ท้องถิ่นไทยโดยเน้นความดำรงอยู่การเป็นการปกครองท้องถิ่นในลักษณะ “การปกครองท้องถิ่น เพื่อประชาชนคนท้องถิ่นอย่างแท้จริง” โดยเน้นการขับเคลื่อนจากภาคประชาชนท้องถิ่นให้เข้าไป มีบทบาทส่วนร่วมเสมอเคียงคู่ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2558) กล่าวว่า” การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจะสร้างให้เป็นประชาธิปไตยที่ตินั้น หัวใจ สำคัญคือ ต้องให้มีการปกครองตนเอง” (Self-Government Democracy) จึงจะสามารถนำไปสู่ การยกระดับการพัฒนาท้องถิ่นที่ดีเพื่อเป็นประชาธิปไตยในอนาคต

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, ภาคประชาชน, การมีส่วนร่วม

Abstract

Article aims to study and survey the scope of the Local Government in respect of the powers and the role the local authority and the provision in the Constitution related to past books and articles, textbooks effect. The research covers associated with decentralized local governance Thailand. The author tries to reflect the decentralization of government. Or from national policymakers. Leading up to the decentralized local government official. Also known as the central authority. Trying to build a model of local government to a virtual mini central government rule. Or national level Used to keep people in the local community or local. The model for such use. It turns out that "I do not think People do not take" a form of administrative decentralization that does not respond to the local people themselves. But back to meet the needs of policymakers to the political center in the local legislation. Or other issues it is the lack of sincerity in power distribution to the public. Truly local citizen without cause power to mobilize the masses. The housing is an important mechanism to drive. There is a mechanism used by local governments. Local Leaders Provincial is important not acting in action without pulling the people to participate expression. The power of local residents to address the concerns of local resources or take part in the political process after local elections, local leaders when completed.

The author is interested in a context that reflects the educational future. References to Thailand By emphasizing the existence of local government in nature. "The local government to local citizens truly" emphasized driven by the local people into active participation always synonymous. Local government agencies, as Anek Laothamatas says "The ruling regime to build a democracy at the heart of the matter is the need to have self-government"

สุรภัทร์ พิไชยแพทย์

(Self-Government Democracy), so it can lead to the development of local democracy is good for the future.

Keywords: Local Government, Decentralization, People, Participation

บทนำ สภาพปัญหาของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการพยายามที่จะสร้างหลักการกระจายอำนาจโดยผ่านรากฐานทางประชาธิปไตย โดยต้องการให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในการเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่าจะสามารถทำให้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เข้าไปอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในทุกภาคส่วนได้มากที่สุด โดยการกระจายอำนาจที่เห็นเป็นรูปธรรมและเด่นชัดที่สุดก็ได้เกิดขึ้นและได้ถูกตราขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมากที่สุด ในบรรดาทั้งหมดที่ประเทศไทยได้เคยประกาศใช้มาก่อนหน้านั้น 16 ฉบับ (โกวิท พวงงาม, 2553; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2559; อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2549; ชำนิ ศักดิ์เศรษฐ์, 2543) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการที่มีการกระจายอำนาจไปสู่รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากใช้ไปได้ประมาณ 9 ปี คณะรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้เกิดรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ขึ้น ซึ่งในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถือได้ว่าเพิ่มรูปแบบการกระจายอำนาจในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้นจากแต่เดิม โดยมีเนื้อหาในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ลดอำนาจจากส่วนกลาง ยกกระดานพัฒนางานทรัพยากรมนุษย์ สร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น (อภิชาติ สติตินรามัย, 2555, หน้า 19-22) แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากลับพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจเป็นเหมือนดังพิธีกรรม โดยผ่านสัญลักษณ์ของกฎหมายที่เราคิดว่า เป็นสิ่งที่ ภาครัฐทั้งจากส่วนกลางหรือภูมิภาคต่างต้องยึดถือเป็นแนวทางและขับเคลื่อนปฏิบัติ แต่ในทางตรงกันข้ามกระจายอำนาจไม่ใช่เพียงการกระจายผ่านทางตัวอักษรที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเท่านั้น แต่กลับต้องเป็นการยกระดับให้เกิดสภาพความเป็นพลเมืองของคนในท้องถิ่นที่มีความสามารถตอบสนองในการปกครองท้องถิ่น การหวงแหน และมีจิตสำนึกร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของตนเอง (วุฒิสาร ตันไชย, 2557; โกวิท พวงงาม, 2559) โดยมีใช้การที่ส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลผ่านกระบวนการทางการปกครองส่วนภูมิภาคนำมาเป็นเครื่องมือใช้ในการควบคุม สั่งการ และชักใยอยู่เบื้องหลัง

ยังมีใช้การกระจาย อำนาจที่ท้องถิ่นพึงปรารถนา เพราะนานวันเข้าบทบาทที่ท้องถิ่นควรจะได้มีอำนาจในการอำนาจที่ท้องถิ่นพึงปรารถนา เพราะนานวันเข้าบทบาทที่ท้องถิ่นควรจะได้มีอำนาจในการตัดสินใจในการทำประโยชน์เพื่อคนในท้องถิ่นเอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2548, หน้า 320-324)

แต่กลับกลายเป็นว่าการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตน มิได้มาจากความต้องการจากประชาชนในท้องถิ่นเอง อภิชาติ สถิตนิรามัย (2554, หน้า 200) แต่เพียงเพราะการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นความประสงค์ของราชการจากส่วนกลางโดยผ่านกลไกการปกครองส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุมกำกับดูแลให้ท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมเสมอ เพราะมีอยากให้แหล่งทรัพยากรที่ส่วนกลางเคยแสวงหาได้มาแต่เดิมแต่ก่อนกลับไปอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นการกระจายอำนาจที่มีได้จริงใจต่อการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ยิ่งไปกว่านั้นกลับกลายเป็นว่าคนจากส่วนกลางได้เข้าสอดแทรกแฝงตัวจากรูปแบบของการกระจายอำนาจ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554, หน้า 40) ทั้งจากการผ่านกลไกตัวแทนจากส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุม เป็นคณะกรรมการในชุดต่างๆ รวมถึงนักการเมืองระดับชาติ รัฐมนตรีที่สามารถเข้ามาทำการพิจารณา มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจที่มีผลให้ท้องถิ่นเองต้องปฏิบัติตาม (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) ทั้งเป็นผลมาจากกฎหมายกำหนดและรูปแบบโครงสร้างคณะกรรมการต่างๆ ที่ถูกออกแบบมาจากส่วนกลาง อาทิเช่น คณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายละเอียดขออธิบายในส่วนต่อไป เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2552, หน้า 121-122) ล้วนส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กระทำการเพื่อเป็นผลประโยชน์เพื่อคนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเอง แต่เป็นถูกกำกับดูแลจากหน่วยงานผู้สูญเสียอำนาจ ผลประโยชน์ในการเข้ามาเบียดเบียนทรัพยากรจากท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจในปัจจุบันยังก้าวข้ามไม่พ้นกับดักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางได้จริง โดยส่วนกลางพยายามจะรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบต่างๆ Heywood, Andrew. (2007) เพื่อเป็นข้อกล่าวอ้างที่ว่าความร่วมมือจากรัฐส่วนกลางนั้นสามารถประสานผลประโยชน์และลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ระหว่างพื้นที่ร่ำรวย กระจายทรัพยากรให้กับพื้นที่ท้องถิ่นที่ยากจนได้อย่างมีความเสมอภาคเท่าเทียม จากงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา (2555, หน้า 2-4)

สรุปได้ว่าการที่รัฐส่วนกลางกล่าวอ้างว่าจะมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมนั้นไม่จริง เนื่องจากรายได้ค่าเฉลี่ยต่อหัวในแต่ละจังหวัดยังคงมีความเหลื่อมล้ำกันมาก และผลของการวิจัยยังเห็นว่าค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวของจังหวัดที่รวยที่สุดหรือสูงที่สุด (ระยอง) กับจังหวัดที่จนที่สุด (ศรีสะเกษ) มีค่าความแตกต่างและห่างกันถึง 35.5 เท่า นับว่ามีช่องว่างในการกระจายอำนาจที่เหลื่อมล้ำที่สูง เป็นแสดงให้เห็นและตอกย้ำว่ารัฐธรรมนูญของไทยมิได้ทำหน้าที่อย่างดีพอและล้มเหลวในการกระจายอำนาจ การกล่าวอ้างที่จะพยายามรวมศูนย์อำนาจและพยายามไม่แยกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นอิสระจากตนอย่างแท้จริง

ตารางที่ 1: รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนในจังหวัดต่างๆ ปี 2550

จังหวัด	GPP ต่อ ประชากร	จังหวัด	GPP ต่อ ประชากร	จังหวัด	GPP ต่อ ประชากร
ระยอง	1,035,536	ลพบุรี	91,065	เลย	48,721
สมุทรสาคร	564,488	ระนอง	90,734	สุโขทัย	47,643
สมุทรปราการ	483,509	กาญจนบุรี	89,486	เชียงราย	45,467
พระนครศรีอยุธยา	443,879	ตราด	84,745	อุดรธานี	44,476
ชลบุรี	388,174	ยะลา	82,745	พะเยา	43,996
กรุงเทพมหานคร	324,039	อ่างทอง	76,229	น่าน	42,803
ฉะเชิงเทรา	301,798	เชียงใหม่	74,524	แพร่	42,803
ปทุมธานี	239,448	นครศรีธรรมราช	73,451	แม่ฮ่องสอน	41,390
สระบุรี	222,427	สมุทรสงคราม	73,330	กาฬสินธุ์	38,560
ภูเก็ต	214,099	จันทบุรี	72,561	มุกดาหาร	38,404
ปราจีนบุรี	158,605	ชัยนาท	72,243	อุบลราชธานี	36,681
ลำพูน	150,659	ขอนแก่น	68,103	ร้อยเอ็ด	35,654
นครปฐม	133,032	ตาก	67,457	ชัยภูมิ	35,578
ราชบุรี	124,657	นครนายก	65,714	หนองคาย	33,941
สุราษฎร์ธานี	123,958	สุพรรณบุรี	65,579	สกลนคร	33,426
นนทบุรี	116,681	พิษณุโลก	65,347	มหาสารคาม	33,426
กระบี่	115,500	นครสวรรค์	64,368	ยโสธร	32,038
สงขลา	114,981	นราธิวาส	61,487	สุรินทร์	31,759
พังงา	113,949	อุทัยธานี	60,630	บุรีรัมย์	31,444

สุรภัทร์ พิไชยแพทย

ประจวบคีรีขันธ์	113,380	พัทลุง	60,089	อำนาจเจริญ	30,970
เพชรบุรี	112,263	เพชรบูรณ์	57,118	นครพนม	30,305
กำแพงเพชร	102,302	ปัตตานี	56,927	หนองบัวลำภู	29,224
สตูล	95,857	ลำปาง	55,976	ศรีสะเกษ	29,174
สิงห์บุรี	94,086	สระแก้ว	55,508	ค่าเฉลี่ย (AVG)	115,488
ตรัง	93,373	นครราชสีมา	54,362	ค่าเบี่ยงเบน	150,155
ชุมพร	91,809	พิจิตร	51,496	มาตรฐาน (SD)	

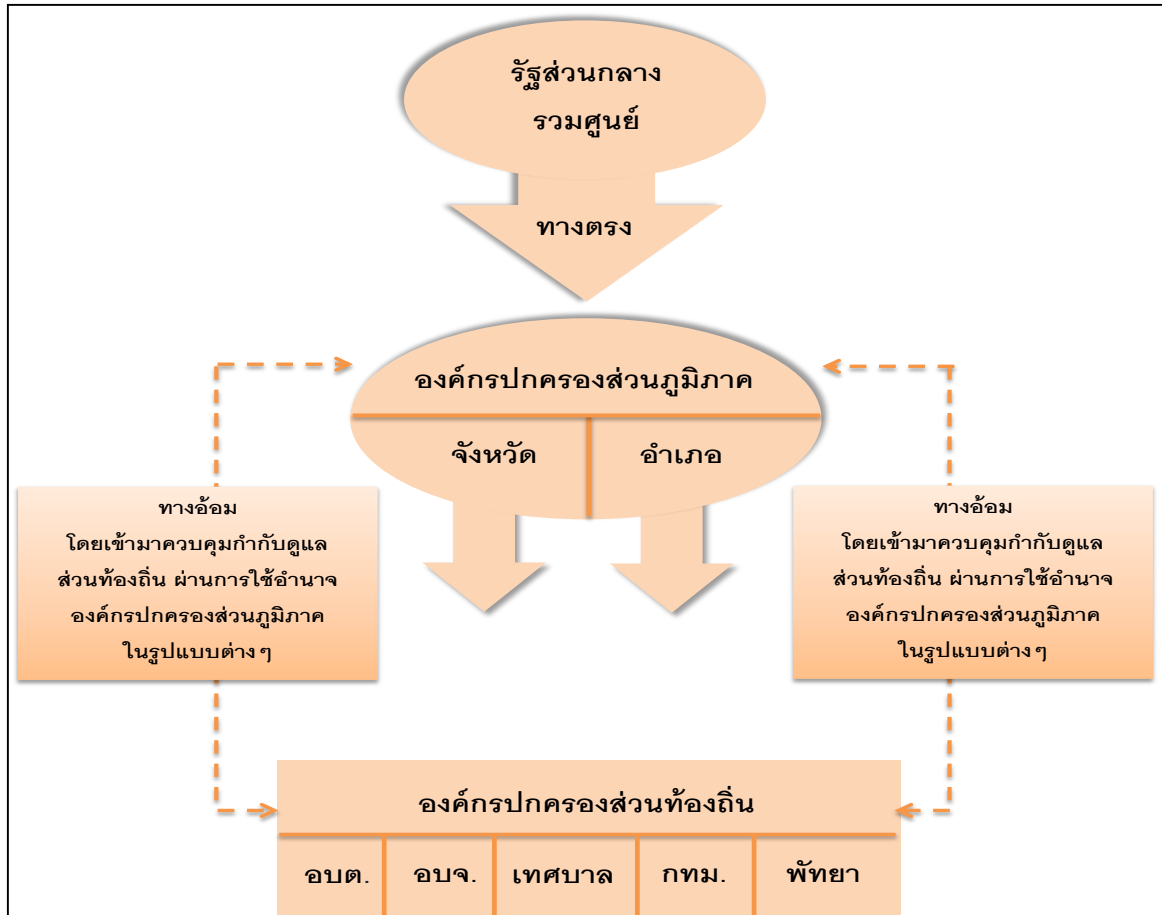
ที่มาของข้อมูล : UNDP 2010 (อ้างถึงใน จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, หน้า 3)

เป็นการแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐส่วนกลางพยายามที่จะทำให้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เป็นส่วนย่อยของระบบหนึ่งในการปกครองที่มีส่วนกลาง (Gaudioso C. Sosmena. Jr. 2545) เป็นผู้เข้ามากำหนดบทบาทการทำงานและการบริหารจัดการบางสิ่งบางอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากนักการเมืองระดับชาติที่ลงพื้นที่เพื่อมาหาฐานเสียงให้กับพวกพ้องของตนโดยจะแทรกแซงการกำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับนโยบายหาเสียงของพรรคพวกตน เพื่อหวังผลทางการเมืองโดยมิได้ดูบริบทของการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อาศัยอยู่ ในการต้องได้รับผลจากการเข้ามาแทรกแซงโดยใช้กลไกการรวมศูนย์แฝง โดยอาจผ่านหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคที่เป็นพวกพ้องของตนมากตั้นและ บิบบิ้นท้องถิ่นทางอ้อม ถ้าไม่ได้รับการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกก็อาจมีข้อเสนอว่าถ้าตนได้รับเลือกตั้งเข้ามาอาจจะไม่หึงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นที่แข็งขัน ย่อมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสรภาพในการบริหารจัดการในการเป็นท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น โดยท้องถิ่น อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2556) ในงานเขียนเรื่อง สองนครา ประชาธิปไตยที่ว่า “เราปกครองส่วนกลางด้วยคนจากท้องถิ่น “และ “ปกครองท้องถิ่นด้วยคนจากส่วนกลาง”เป็นการปกครองที่ผิดฝาผิดตัว เพราะเนื่องจากว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้สนใจใฝ่ดีนำพาปัญหาที่แท้จริงของคนในท้องถิ่น ออกแก้ไข เพราะนักการเมืองท้องถิ่นก็หวังที่จะให้นักการเมืองระดับชาติ มาสนับสนุนตนให้ได้รับเลือกตั้งในท้องถิ่น โดยผ่านการสนับสนุนโครงการจากรัฐบาลส่วนกลางและนักการเมืองระดับชาติก็หวังเพียงฐานเสียงในท้องถิ่นให้เลือกตั้งตน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556, หน้า 44-47) ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนทางโครงสร้างโดยแท้

ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการมุ่งศึกษาการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหารที่ทำให้เกิดการละเลยหรือการเพิกเฉยต่อการพิจารณาในมุมมองอื่นๆ ซึ่งสะท้อนได้จากการศึกษาถึงอำนาจที่มาจากบุคคลและหน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากร เช่น อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอำนาจที่เกิดขึ้นจากแหล่งที่มาและรูปแบบอื่น เช่น อำนาจของภาคประชาชนต่อการเคลื่อนไหวต่อรองความต้องการของพวกเขาในพื้นที่ เนื่องจากอำนาจเหล่านี้อาจไม่ได้มาจากกฎหมายเดิมเพียงอย่างเดียว เช่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิการเข้าชื่อร้องขอประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 286 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นต้น แต่อำนาจเหล่านี้อาจหมายถึงความสามารถในการบรรลุถึงผลลัพธ์ที่ปรารถนาหรือมีอำนาจที่จะกระทำบางอย่างซึ่งในทางการเมืองอำนาจเหล่านี้หมายถึงความสัมพันธ์ที่พวกเขาสามารถในการสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่นกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการมีอำนาจเหนือ (Power over) ประชาชน (Micheal H. Nelson 2545) ซึ่งอำนาจที่อยู่นอกกฎหมายและสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการภายในท้องถิ่นจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่น การปรากฏตัวของเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่นผู้มีอำนาจครอบงำกลไกของรัฐและอำนาจทางสังคม รวมถึงการมีอยู่และ อำนาจของพวกเขาเชื่อมสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้สะท้อนจากตัวบทบาทของเจ้าพ่อในการเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองหรือเจ้าพ่อที่กลายมาเป็นนักการเมืองผู้มีอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ (สังคิด พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2537) อย่างไรก็ตามการที่ระบุว่าใครคือผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่นอย่างถูกจำกัดจากการศึกษา ตามรายกรณี (Case Study) ที่มีผู้ศึกษาเฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่นั้นๆ สมมุติว่าถ้าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ของท้องถิ่นมีความตื่นตัวทางการเมืองและการมีส่วนร่วมสูงจะทำให้พวกเขามี “อำนาจ” ในการเข้ามาเรียกร้อง ต่อรอง หรือเข้ามาร่วมบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ช่องทางและกลไกทางกฎหมายและการมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้ดีกว่าพื้นที่ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ของท้องถิ่นขาดความตื่นตัวทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552) ในบางครั้งระดับและพลวัตของการมีส่วนร่วมจะมากน้อยเพียงใดนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับพลวัตของกลุ่มอำนาจในท้องถิ่นด้วย

เมื่อผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยไม่ใส่ใจต่อปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การจะสร้างจิตสำนึกการเป็นพลเมือง ที่จะให้เกิดความรู้สึกร่วมการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ที่จะทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมท้องถิ่นจึงไม่เกิดมีขึ้นได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิสามารถพาตนเอง ไปสู่จุดที่เป็นอิสระจากการถูกพันธนาการทางโครงสร้างการกระจายอำนาจที่แอบแฝงไปด้วยการหวงกันอำนาจ เพื่อปกป้องผลประโยชน์จากรัฐส่วนกลาง มิใช่ปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอาจจะพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไป สู่สถานะที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นพลเมืองที่พร้อมจะปกป้อง รักษาผลประโยชน์ และมีจิตสำนึกเพื่อจะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองจากคนในท้องถิ่นเองได้ หากรัฐส่วนกลางยังมีปรับโครงสร้างและปฏิรูปเพื่อจะพยายามใช้การปกครองส่วนท้องถิ่นมาผูกติดยึดโยงกับอำนาจจากรัฐส่วนกลาง

กรอบแนวคิดที่ 1 การรวมศูนย์อำนาจรัฐส่วนกลางในการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบย่อยในกำกับของตนเอง



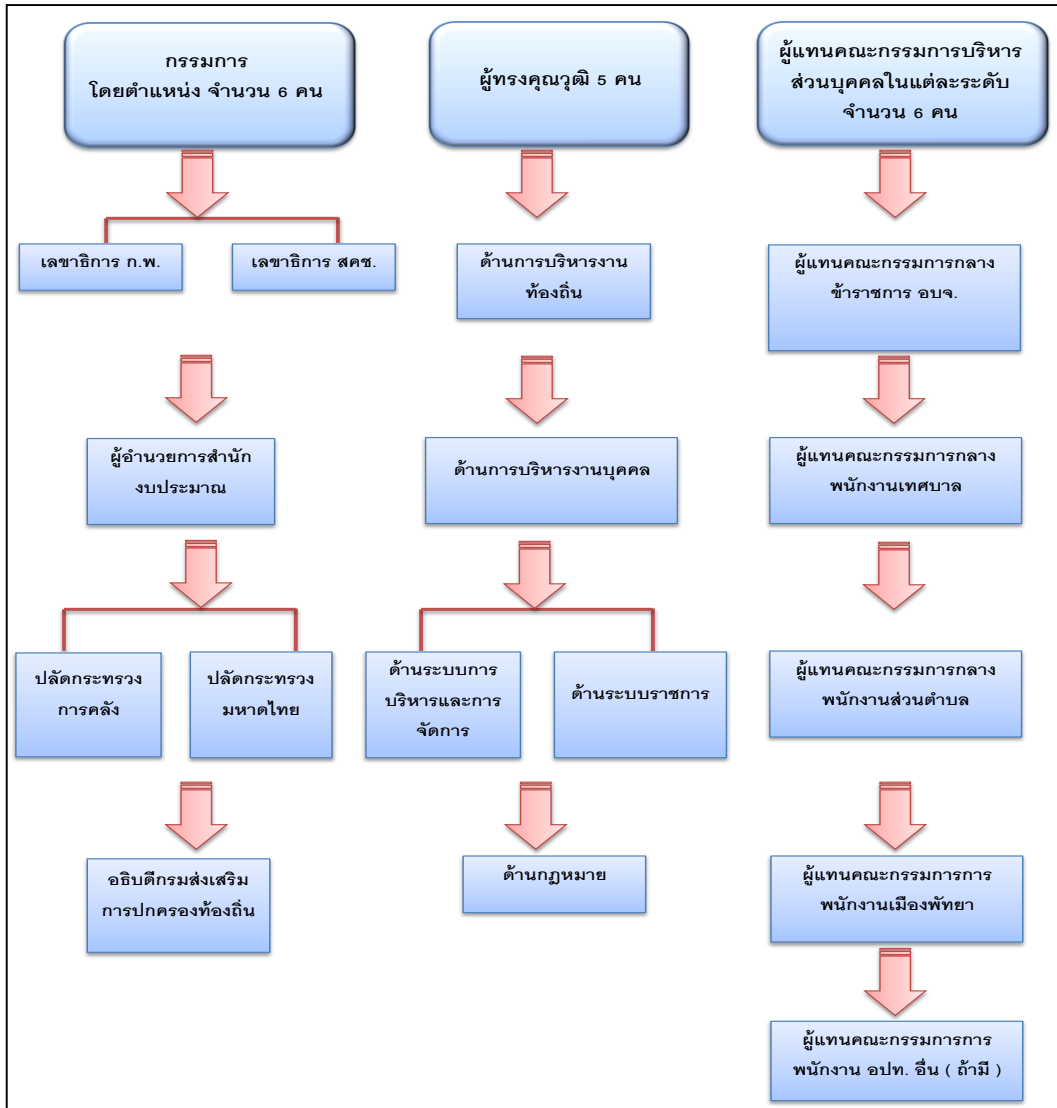
ที่มา : กรอบแนวคิดนี้ ผู้เขียนได้พัฒนาและสร้างจากสาระของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557)

วิเคราะห์ประเด็นที่ท้าทายต่อการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลุดพ้นจากการเป็นระบบย่อยจากรัฐรวมศูนย์ส่วนกลาง ในการพัฒนาความเป็นพลเมืองในอนาคต

ก. ลดการควบคุม กำกับ ดูแล จากรัฐส่วนกลาง

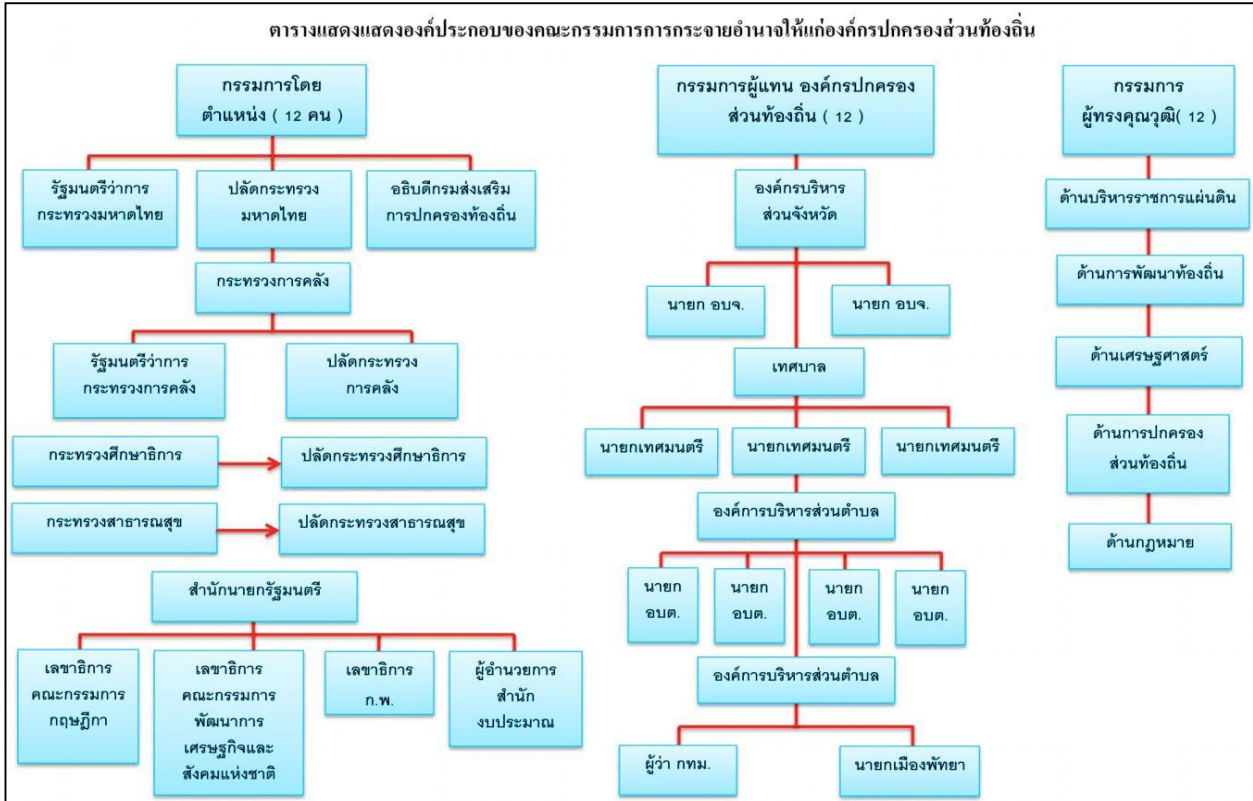
การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระและสามารถบริหารจัดการงานท้องถิ่น ที่ตอบสนองต่อความต้องการเพื่อประโยชน์ที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นเอง รัฐส่วนกลางต้องไม่พยายามเข้ามาใช้อำนาจโดยผ่านทางองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบของคณะกรรมการต่างๆ อาทิเช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ตารางที่ 2 : แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



ที่มา : กรอบแนวคิดนี้ ผู้เขียนได้พัฒนาและสร้างจากสาระของ อภิชาติ สถิตินิรามัย, (2555, หน้า 77)

ตารางที่ 3 : ตารางแสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา : กรอบแนวคิดนี้ ผู้เขียนได้พัฒนาและสร้างจากสาระของ อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555, หน้า 91)

จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542ที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นอยู่ภายใต้การครอบงำจากรัฐส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงโดยมีตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการร่วม มีองค์ประกอบทั้งหมดอยู่สามส่วน

ส่วนที่หนึ่ง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เป็นตัวแทนจากภาครัฐส่วนกลางทั้งสิ้น

ส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งถูกคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายบริหารจากสายทางการเมืองระดับชาติเป็นตัวแทนมาจากส่วนกลาง

ส่วนที่สาม ผู้แทนคณะกรรมการในระดับต่างๆ เป็นการคัดเลือกผู้จะเข้ามาทำหน้าที่ โดยผ่านประธานคณะกรรมการ เป็นคนกำหนดให้กรรมการในแต่ละส่วนเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรขึ้นมาแล้ว ให้บุคคลเหล่านั้นเลือกกันเอง ภายใต้การกำกับกับการดำเนินงานของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อันเป็นการเปิดช่องให้รัฐส่วนกลางใช้โอกาสดังกล่าวนี้ในการเข้ามาบีบบทบาทในการเข้ามาแทรกแซง กำกับ ควบคุมใช้อำนาจของตนมากำหนดตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิและประธาน คณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้ ซึ่งทำให้ความเป็นอิสระจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดหายไป เพราะถูกการเข้ามาแทรกแซงและครอบงำแฝง ผ่านภายใต้ รูปแบบ คณะกรรมการต่างๆ ที่รัฐส่วนกลางพยายามเข้ามามีอำนาจในการจัดสรรและควบคุม ท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ

ซึ่งเป็นประเด็นที่ท้ายในอนาคตว่า การจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พึงหวังในการจัดทำประโยชน์สาธารณะเพื่อคนในท้องถิ่นอย่าง แท้จริงนั้นไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ ถ้ารัฐส่วนกลางไม่ปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารงานภายในท้องถิ่นเอง (Sudhipongpracha, T. and Wongpredee, A., 2012, pp. 139-182) โดยรัฐส่วนกลางต้องไม่ทำให้ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในระบบย่อยของรัฐ ส่วนกลาง ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อสรุปผลการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546 อ้างถึงใน อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, หน้า 79) มองว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดปัญหาความเป็นกลางและจะเป็น ปัญหาในแง่ถ้าผู้แทนจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเสนอความคิดเห็นที่ อาจขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังกล่าว ที่เกิดจากการใช้อำนาจแฝงของรัฐส่วนกลางตามโครงสร้างในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่เข้ามาทำหน้าที่ ควบคุม กำกับดูแล ทำหน้าที่เสมือนทำให้ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่ง ที่รัฐส่วนกลาง สามารถกำหนดทิศทางตามแต่ที่ส่วนกลางนั้นต้องการได้ ความท้าทายประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ จึงยังเป็นความท้าทายที่การกระจายอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดหายไปและ ไม่มี จึงอาจจะเป็นการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ ของคนในท้องถิ่นเพื่อคนในท้องถิ่น โดยคน ในท้องถิ่นในอนาคตได้

ข. การสร้างความเป็นพลเมืองเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากงานเขียนเรื่อง Political for people ของ David Mathews แปลและเรียบเรียง โดย วันชัย วัฒนศัพท์ (2542) กล่าวว่า การจะสร้างความมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ได้อย่างลง รากลึกไปถึงความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมใดสังคมหนึ่งนั้น จำเป็นจะต้องสร้างจาก จิตสำนึกในการหวงแหนในทรัพยากร ของท้องถิ่นที่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นต้อง สามารถเข้าถึงและแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของในทรัพยากรท้องถิ่นที่เค้ามิจิตสำนึกร่วมในการ ที่จะอาศัยอยู่ร่วมกัน มิใช่รอแต่ส่วนราชการส่วนกลาง หรือราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ จะมาคอยช่วยเหลือหรือเป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารงานท้องถิ่นเหมือนแต่ก่อน ในทาง ตรงกันข้าม ประชาชนในท้องถิ่นต้องเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดสรรทรัพยากรประโยชน์ เข้ามาดูแล เรียนรู้ ปรัชญาหรือ แนวทางแก้ไขปัญญาในท้องถิ่นเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องลดบทบาทมาเป็นผู้ให้การสนับสนุน วางแนวทางช่วยเหลือในการประสานงานติดต่อ ส่วนราชการอื่นๆ ทั้งในด้านการประสานหน่วยงานราชการต่างท้องถิ่น หรืองบประมาณในการ สนับสนุนกิจกรรมในอันซึ่งจะทำให้เกิดพลังจากภาคประชาชนในท้องถิ่น สร้างความเป็นพลเมือง ที่แตกต่างจากการเป็นเพียงประชาชนผู้รอการช่วยเหลือจากภาครัฐเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่า ประชาชนต้องสร้างความแตกต่างเป็นอะไรที่มีมากกว่าการให้ นักการเมืองเป็นคนจัดทำให้ หรือรอคอยโอกาสแค่เพียงหย่อนบัตรเลือกคะแนนเสียงในการเลือก ผู้แทนเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นเท่านั้น แต่พลเมืองจะต้องสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองที่ เป็นของพรรคพวกตนเองได้และภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ ซึ่งเป็นความท้าทายใหม่ที่จะไม่เป็นการ หวังกันอำนาจไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว Dowding Keith (1996) อีกทั้ง การกระจายอำนาจแนวทางนี้จะนำไปสู่การทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นพลเมืองผู้มีบทบาท ส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่นเอง ซึ่งแนวความคิด ดังกล่าวก็สอดคล้องกับ การที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2556) พูดถึงไว้ใน สอนนครา ประชาธิปไตย ว่า “delocalization of national politics (ทำให้การเมืองระดับชาติถูกกำหนดโดยปัจจัย และอิทธิพลของท้องถิ่นน้อยลง) คู่กันไปกับ denationalization of local politics (ทำให้ การเมืองท้องถิ่นจำกัด หรือถูกกำหนดโดยส่วนกลางให้น้อยลง)

การกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีอิสระพอควร ทั้งจากรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และบางทีควรจะต้องปราศจากการควบคุมที่เป็นทางการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น สามารถที่จะเสนอหรือมีข้อเรียกร้องที่เกิดจากปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่การสะท้อนปัญหาดังกล่าวเป็นการสะท้อนกลับของปัญหาที่มาจากตัวแทน ที่รัฐส่วนกลางเข้าไปควบคุมดูแลในท้องถิ่น ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตอบโจทย์ของการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์แรกเริ่มได้ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องถูกทำลายในการเรียนรู้ที่จะเป็นพลเมืองอย่างมีคุณภาพ ทั้งในการคิดคู่ขนานไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถเข้ามาเรียนรู้ระบบเพื่อการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย

ค. ท้องถิ่นที่ไม่ใช่การถอดแบบการปกครองจากส่วนกลางหรือจากระดับชาติมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับย่อย

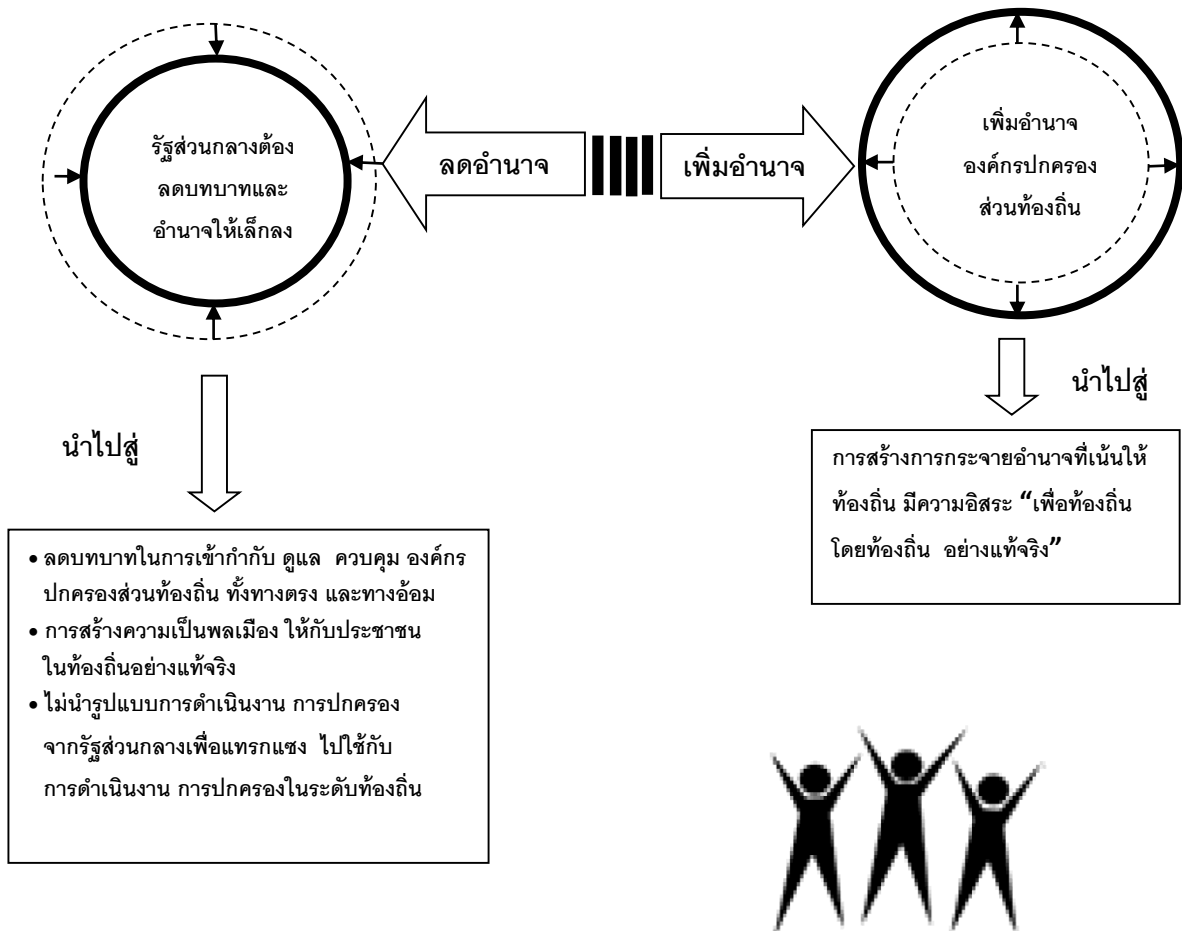
เนื่องการปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ย่อมต้องมีความแตกต่างทั้งทางวัฒนธรรม ประเพณีความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ที่เป็นตัวกำหนดวัฒนธรรมทางการเมือง ที่มีความหลากหลายมีความแตกต่างกันไปในการเปรียบเทียบแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ (Nelson, Michael H. 2000) การที่รัฐส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายาม ล้อวิธีการปกครองแบบระดับชาติมาไว้ที่ท้องถิ่นนั้น อาจเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ อย่างในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามที่จะทำให้หน่วยงานของตนนั้น มีความเป็นราชการมากขึ้นๆ ทุกที ทำให้การเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ยิ่งถอยห่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ประชาชนจะหวังเข้าไปพึ่งพิง ขอความช่วยเหลือ กลับต้องมาติดอยู่กับกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ถูกกำหนดมาจากรัฐส่วนกลางมาวางแนวทางรูปแบบการทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การกระจายอำนาจนั้น ไม่กระจายไป ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่า “กลับเป็นการกระจายรูปแบบการทำงานที่ถอดแบบจากส่วนกลางลงไปสู่วิธีการปกครองส่วนท้องถิ่น” จากแนวคิดดังกล่าว เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, หน้า 8-9, 91-95) ต้องมองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่เป็นเพียงส่วนย่อยของระบบการปกครองระดับชาติ ควรเน้นไปที่การพัฒนาคนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่โดยตรง แทนที่จะรอการชักนำหรือช่วยเหลือจากนักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นเท่านั้นในการที่จะเสนอการจัดทำนโยบายเสนอแก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว

ควรเป็นการเมืองภาคประชาชนเชิงรุกในระดับท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาท (Pickvance, Chris, and Preteceille, E dmond 1991) นำเสนอในสิ่งที่พวกเขาต้องการ เพราะท้องถิ่นที่อยู่นี้เป็นบ้านเกิดเมืองนอนของเขา ย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาดี โดยมีได้ จะทำให้ท้องถิ่นเองมีความเป็นราชการมากขึ้นแบบสวนราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ท้องถิ่นจะต้องเป็นท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้ามาปรึกษาหารือ และเป็นคู่คิดร่วมกันทำ ร่วมกันสร้างในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันกับผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมด้วย

ประเด็นที่ท้าทายในการกระจายอำนาจที่ขาดหายไปก็คือ รัฐส่วนกลางต้องยอมปล่อยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการบริหารจัดการทำประโยชน์สาธารณะเพื่อคนในท้องถิ่น เองได้อย่างมีเอกภาพ ส่วนกลางควรมีหน้าที่สนับสนุนในการให้งบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ ท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวท้องถิ่นเอง ในการที่จะเรียนรู้ถูกผิดเพื่อเป็นการสร้าง กระบวนการให้คนท้องถิ่นได้เข้าใจสภาพปัญหาของตนเองและเรียนรู้ในการปรับตัวไปสู่จุดที่ดีขึ้น เมื่อสิ่งใดที่ท้องถิ่นทำแล้วไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นจะได้ มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการที่ปรับตัวและพัฒนาให้ดีขึ้น ไม่เกิดข้อผิดพลาดซ้ำอีก ถ้าส่วนกลางยังไม่ยอมปล่อยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียนรู้ในการดำรงอยู่ได้ด้วยตัวของ ท้องถิ่นเอง (Pate, James E. 1954) โดยการพยายามเข้าไปแทรกแซงอยู่อย่างเสมอ การ กระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็สามารถจะเป็นการกระจายอำนาจการ ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยั่งยืนได้ในอนาคต เพราะยังคงต้องการเข้ามาช่วยเหลือจากรัฐส่วนกลาง อยู่เสมอความเป็นเอกลักษณ์ในการปกครองท้องถิ่นของตนเองย่อมไม่มีทางเกิดขึ้นได้

ดังรูปแบบในปัจจุบันนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมามีได้เป็นไปเพื่อผลในการทำให้ท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเอง แต่หากเป็นการที่รัฐ ส่วนกลางยังคงต้องการให้ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในระบบย่อยของส่วนกลางอยู่ เพื่อที่จะได้เข้ามา ควบคุม สั่งการ ในการหวังผลประโยชน์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจากท้องถิ่นที่ตนเห็นว่าสามารถใช้ ประโยชน์และหาประโยชน์กับส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ก็เป็นไปการทำไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ส่วนกลางทั้งสิ้น สามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดในประเด็นความท้าทาย ดังนี้

กรอบแนวคิดที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ประเด็นความท้าทายสิ่งที่ขาดหายไปจากการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจในทางปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่ผ่านมากว่า 18 ปี ยังคงมีปัญหาที่ยังเป็นข้อถกเถียงในวงกว้างในเรื่องของรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยที่ปัญหาเหล่านี้ในปัจจุบันยังคงดำเนินไปอยู่และมีที่ทำว่าจะสร้างความสับสนและทำให้สังคมภายนอกที่เฝ้าจับตามองดูพัฒนาการ การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจับจ้อง มีความเข้าใจผิดว่า อำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นอำนาจที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้มอบให้และสามารถเข้าไปกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ ในเรื่องการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชอบธรรม ถูกต้องตามผลของกฎหมาย แต่ทว่า รูปแบบดังกล่าวไม่อาจจะสามารถสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาไปไกลเกินกว่าการเป็นระบบย่อยหรือระบบย่อยของอำนาจการปกครองจากรัฐส่วนกลางที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง เพื่อที่ส่วนกลางใช้ในแสวงหาผลประโยชน์ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งจากท้องถิ่น ไม่ได้เป็นกลไกขับเคลื่อนไปสู่การกระจายอำนาจที่มุ่งสนองตอบต่อความต้องการประโยชน์ที่แท้จริงของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ตั้งแต่แรก ที่ได้มีแนวความคิดริเริ่มเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ระดับรากฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ อาจเป็นพื้นที่แห่งการแย่งชิงพื้นที่อำนาจในการปกครองของรัฐส่วนกลางหรือบรรดานักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต่างเข้ามาหาผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นการแยกการมีส่วนร่วมของประชาชนออกจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้การเมืองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นการเมืองสำหรับกลุ่มนายทุน นักการเมือง ระดับชาติหรือนักการเมืองท้องถิ่นที่มีรัฐส่วนกลางในการพยายามครอบงำ ถอดรูปแบบจากการเมืองระดับชาติไปไว้ในส่วนท้องถิ่น ซึ่งในความเป็นจริงไม่อาจจะสร้างรูปแบบการปกครองที่มีหลักการและวิถีทางรวมถึงอัตลักษณ์ที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ให้มาใช้รูปแบบการปกครองที่เหมือนกันได้

รัฐส่วนกลางต้องไม่เข้าไปแทรกแซง กำกับ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการที่จะกำหนดทิศทางการทำงานที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนได้ เพราะท้องถิ่นเท่านั้นที่รู้ถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด และไม่ใช่ว่าเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะมีบทบาท ส่งเสริมต่อการกระจายอำนาจครั้งนี้ ประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจะต้องแสดงการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ที่ตนเข้าไปมีส่วนได้เสียใน “เชิงรุก” โดยปรับเปลี่ยนบทบาทจากเป็นเพียงผู้รอคอย

ความช่วยเหลือ จากบรรดานักการเมืองท้องถิ่น มาเป็นคู่คิดในการบริหารจัดการร่วมกันเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง (Morphet Janice. 2008) เป็นการสร้างการเมืองภาคพลเมืองให้เกิดขึ้น ในการพัฒนารากฐานของการมีส่วนร่วมเพื่อรองรับต่อการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เพิ่มจิตสำนึกทางพลเมืองร่วมกันในชุมชน ว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นมิใช่เรื่องของผู้นำท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องเป็นหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเสมอเคียงข้าง ผู้บริหาร หรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นด้วย บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ต้องมีลักษณะเฉพาะที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ของท้องถิ่นเองในการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมตามแต่สภาพและบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ มิใช่เป็นรูปแบบที่รัฐส่วนกลางเข้ามากำกับ ควบคุมทิศทางแนวทางรูปแบบการปกครอง และประชาชนในท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เกิดช่องว่างในการที่จะทำงานร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดความเป็นราชการให้น้อยลงเพื่อที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามา มีบทบาทร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ต้องเป็นในหลักการลดอำนาจภาครัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชน สร้างความเป็นพลเมืองผู้มีจิตสำนึกร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อการกระจายอำนาจดังกล่าวจะเข้าถึงเจตนารมณ์ของการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น องค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดและเข้าใจปัญหา หาแนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ที่ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียมากที่สุดด้วย

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ท้องถิ่นต้องมีการสร้างนวัตกรรมทางสังคม ในชุมชน ท้องถิ่นของตน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ถึงรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพและวัฒนธรรม ประเพณี ของท้องถิ่นที่ตนอาศัย เพื่อให้การกำหนดรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมาะสมและไม่ใช่การถอดแบบมาจากรัฐส่วนกลางในการวางแนวทางจัดทำให้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ อลงกรณ์ คูตระกูล (2554, หน้า 133-135) พบว่า ชุมชนสามารถที่จะสร้างนวัตกรรมทางสังคม ชุมชนโดยไม่ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่สนับสนุนให้ความร่วมมือประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อเป็นฐานความรู้ในการนำพาท้องถิ่นของตนไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ มีประชาชนเป็นผู้กำหนดทิศทาง มิใช่รอคอยการสั่งการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว

2. ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารการปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยระยะเริ่มต้นควรเป็นรูปแบบของ “สภาชุมชน” เพื่อเป็นคู่คิดร่วมกันพัฒนาและตรวจสอบควบคุมกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ (การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการแห่งการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่ ; 2557) โดยเป็นการแสดงให้เห็นถึงจุดยึดโยงกับเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งเป็นการมอบและสร้างโอกาสให้คนในท้องถิ่นเกิดจิตสำนึกตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผลของนโยบายที่ตนเองต้องผูกพันต้องสนใจและเอาใจใส่อย่างจริงจังเพื่อสร้างพลังภาคประชาชนให้เข้มแข็งในฐานะเจ้าของอำนาจโดยแท้ที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคและเสียภาษีบำรุงท้องถิ่นตนเอง สอดคล้องกับงานวิจัยของ (การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการแห่งการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่ ; 2557) ที่เสนอให้รัฐบาลส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนอย่างเร่งด่วน โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนเพื่อทำงานร่วมกัน อันนำมาซึ่งความยั่งยืนต่อวิถีชุมชนของท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างยั่งยืน

3. ในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรู้สึกมีความเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงอำนาจของรัฐบาล สอดคล้องกับอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552, หน้า 5) ในกระบวนการปฏิรูปนั้นต้องเกิดเป็นรูปธรรมในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับขั้นของการพัฒนา ความพร้อมของท้องถิ่น ความเหมาะสม และความหลากหลายของแต่ละท้องถิ่น

4. จัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นท้องถิ่นที่สามารถปรับตัวและอยู่รอด อีกทั้งสามารถปกป้องผลประโยชน์ท้องถิ่นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อรองรับปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นได้รับผลประโยชน์จากการที่รัฐบาลเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต เพื่อมิให้ท้องถิ่นของตนถูกกลุ่มนายทุนต่างถิ่นเข้ามาแสวงผลประโยชน์ที่เป็นการแย่งชิงทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ประโยชน์นอกพื้นที่โดยท้องถิ่นของตนมิสามารถที่จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปกป้องได้ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ (การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการแห่งการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่ ; 2557) ที่ว่าการ

พัฒนาในเขตพื้นที่ที่มีสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมสูงส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตปริมณฑลและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การกระจายอำนาจกลับไม่สามารถทำให้ท้องถิ่นท้องปภผลประโยชน์ในทรัพยากรของตนเองไว้ได้จนเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ดังนั้นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงควรกำหนดแผนการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจท้องถิ่นในระยะยาวต่อไป

5. การปกครองท้องถิ่นต้องสร้างนักปกครองท้องถิ่นมากกว่านักการเมือง จะช่วยเสริมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ (Rondinelli Dennis 2007) ที่พยายามศึกษาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะเป็นตัวเสริมสร้างบทบาทของพลเมืองที่มีบทบาทต่อการพัฒนาและการบริหารให้มีความเป็นปึกแผ่น และสร้างระบบตัวแทน เพื่อป้องกันการผูกขาดจากฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ยังช่วยให้เกิดเสถียรภาพและความเป็นเอกภาพให้แก่ระบบการเมือง และที่สำคัญจะให้ผู้นำท้องถิ่นหันมาใส่ใจประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย “หลักการและมติใหม่ในอนาคต”*. (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์จำกัด.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย “หลักการและมติใหม่ในอนาคต”*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *ประเด็นท้าทาย การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.
- ชำนาญ ศักดิ์เศรษฐ์. (2543). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: บพิตรการพิมพ์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ศุภวัฒนาการ วงศ์ธนวิสุ, ลีลี โกศัยยานนท์, หกวน ชูเพ็ญ, อัจฉริณี สุทธิพงษ์ประชา. (2557). *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ* ทัศนแห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา
- เดวิด แมทธิวส์, วันชัย วัฒนศัพท์ แพลและเรียบเรียง. (2542). *การเมืองภาคพลเมือง*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2540). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. อ้างถึงใน อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542
- พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต. (2552). *โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพมหานคร: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2559). *ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชาติ สลิตนินามย์. (2554). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. ใน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 “ได้เวลาปฏิรูปเพื่อเศรษฐกิจที่เป็นธรรม” (หน้า 138-243). กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิชาติ สลิตนินามย์. (2555). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *สองนครา ประชาธิปไตย แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2558). *ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน : อ่านและสอนที่ จอห์น ฮอปกินส์*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บริษัท มาตา จำกัด.
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี. (2549). ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย: จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต. และการเลือกตั้งโดยตรงผู้บริหารท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 3(2), หน้า 43-60.
- อลงกรณ์ คูตระกูล. (2553). *นวัตกรรมสังคม: กรณีศึกษาโครงการของท้องถิ่นในเขตภาคเหนือของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Dowding, Keith. 1996. Public choice and local governance. In King, Desmond, and Stoker, Gerry, eds. *Rethinking local Democracy*. London : Macmillan Press.
- Heywood, Andrew. (2007). *Politics Third Edition*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Micheal H. Nelson. 2545. “*Thailand : Problem with Decentralization?*”.
- Decentralization and Local Government in Thailand.
- Morphet, Janice. 2008. *Modern local government*. London : Sage Publications.
- Nelson, Michael H. 2000. *Local government reform in Thailand. With some comparative perspectives*. Bangkok : King Prajadhipok’s Instituts.
- Pate, James E. 1954. *Local government and administration : Principles and problems*. New York : American Book Company.
- Pickvance, Chris, and Preteceille, Edmond. 1991. *Introduction : The significance of local power in theory and practice*. In Pickvance, Chris, and Preteceille, Edmond, eds. *State restructuring and local power*. New York : Pinter Publishers.
- Rondinelli, Dennis A. (2007). Cited in Carino, Ledivina V. “Devolution toward Democracy: Lessons for Theory and Practice from the Philippines” in Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Sudhipongpracha, T. and Wongpredee, A. (2012). Public Professionalism in Local Government Setting: A Comparative Analysis of Thai and Illinois Municipal Chief Administrators' Perceptions of Public Professionalism. *Journal of Public Administration*, 139-182.
