



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การปฏิรูปการกระจายอำนาจ และการจัดการปกครองท้องถิ่น

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การปฏิรูปการกระจายอำนาจ
และการจัดการปกครองท้องถิ่น

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการท้องถิ่น ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์.

การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น.

-- กรุงเทพฯ : เบนไทย, 2555.

136 หน้า.

1. ไทย--การปกครองท้องถิ่น. 2. การปกครองท้องถิ่น--ไทย. I. .
352.1409593

ISBN 978-616-7374-66-6

ที่ปรึกษา: สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ยุวดี คาคการณ์ไกล

บรรณาธิการสำนักพิมพ์: อธิคม คุณาวุฒิ

กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์: สันติสุข กาญจนประกร

รุ่งฤทธิ เพ็ชรรัตน์ อภิรดา มีเดช วีรพงษ์ สุนทรจักรราววัฒน์

ศรีศักดิ์ พิgulแก้ว

บรรณาธิการศิลปกรรม: ณขวัญ ศรีอรุโณทัย

ออกแบบปก: ณัฐพัฒน์ อาชวรงค์

พิสูจน์อักษร: ศิริบุญ วงษ์ชื่น

บรรณาธิการโครงการ: ปกป้อง จันวิทย์

กองบรรณาธิการโครงการ: สกลฤทธิ จันทรพุ่ม

ภัทษา ด้วงกลัด ตะวัน มานะกุล

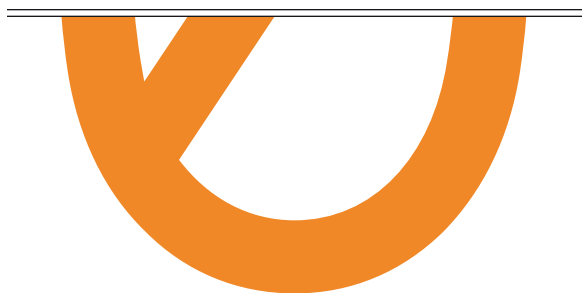
หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ
การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น
สถาบันบวรศาสตร์คุณธรรม ซอยติวานนท์ 14 ถนนติวานนท์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2965 9531-3 โทรสาร 0 2965 9534
www.reform.or.th
www.v-reform.org



บทนำ



การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่กำลังจะได้อ่านต่อไปนี้เป็นความพยายามในการชี้ให้เห็นถึงประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางต่อเนื่องตลอดระยะเวลาราว 2 ทศวรรษที่ผ่านมา

งานศึกษานี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยมองผ่านข้อถกเถียงทางวิชาการของทั้งนักวิชาการ นักคิด ตลอดจนนักปฏิบัติทั้งหลาย โดยในการพิจารณาถึงข้อถกเถียงเหล่านี้ เป็นการมองใน 4 ประเด็นหลัก ๆ อันได้แก่

- 1) ประเด็นเกี่ยวกับความเข้าใจและมุมมองที่มีต่อการกระจายอำนาจ
- 2) ประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น
- 3) ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่น
- 4) ประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น

ในการนำเสนองานศึกษานี้จะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ๆ อันได้แก่ ส่วนแรกเป็นการกล่าวถึงที่มาและสภาพ

ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย ซึ่ง
ผู้ศึกษาพยายามชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ
การปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงก่อนและหลังปี พ.ศ.
2535

ส่วนที่สอง เป็นการกล่าวถึงข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นใน
ประเด็นต่างๆ

ส่วนที่สาม เป็นการพูดถึงประสบการณ์ของการ
ดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในต่างประเทศที่อาจ
เป็นบทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทย

ส่วนสุดท้าย เป็นการอภิปรายผลและการวางกรอบ
แนวทางในการแก้ปัญหา

1

ที่มาและสภาพปัญหาการกระจายอำนาจ
ของประเทศไทย



ในการพิจารณาถึงสถานะและปัญหาของการกระจายอำนาจในประเทศไทยนั้น อาจมองถึงสถานภาพและปัญหาของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยได้โดยแยกออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา กล่าวคือ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 และในช่วงภายหลังปี พ.ศ. 2540 อันเป็นช่วงระยะเวลาที่การปกครองท้องถิ่นไทยได้เริ่มต้นกระบวนการปฏิรูปอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ซึ่งสถานภาพและปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยในทั้ง 2 ช่วงระยะเวลาอาจกล่าวได้โดยสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

1.1 สถานภาพและสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยก่อนปี พ.ศ. 2535

หากย้อนไปในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 การเมืองไทยอย่างน้อยราว 4 ทศวรรษภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ถูกมองว่ามีลักษณะเป็นการเมืองแบบ ‘อำมาตยาธิปไตย’ (Bureaucratic Polity) ดังในทัศนะของ Fred W. Riggs ที่มองว่าเมื่อพิจารณาถึงการเมืองไทยแล้วจะเห็นว่าระบบการเมืองไทยมีลักษณะปิด โดยกลุ่มพลังที่มีบทบาทสำคัญในระบบการเมือง ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประจำ รวมถึงกองทัพ โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ต่างสามารถเข้าสู่อำนาจได้โดยผ่านการทำรัฐประหาร ส่งผลให้กลไกการ

เลือกตั้ง รวมถึงตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง
ต่างไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ (Riggs 1966)

การที่ระบบการเมืองถูกครอบงำโดยพลังจากระบบ
ราชการเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นเป็นประเด็น
ที่ถูกละเลยหรือไม่ได้รับความสำคัญ กล่าวคือ แทนที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรที่ยึดหลักการกระจาย
อำนาจโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นองค์กรที่ถูก
ครอบงำโดยข้าราชการประจำ

นอกจากนั้นในทางการบริหาร นักวิชาการหลายท่าน
ทั้งตะวันตกและไทยต่างอธิบายในลักษณะที่คล้ายคลึงกันว่า
ลักษณะที่สำคัญของกลไกระบบราชการของไทย คือ ลักษณะ
ของการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) ดังที่
Daniel Arghiros (2001) ได้ให้ความเห็นเอาไว้ว่า แม้ว่า
ประเทศไทยจะไม่เคยมีประวัติศาสตร์ของการตกเป็น
เมืองขึ้นประเทศตะวันตกก็ตาม แต่โครงสร้างของรัฐไทยกลับ
มีลักษณะของการรวมศูนย์ คล้ายกับประเทศที่ตกอยู่ภายใต้
อาณานิคมมาก่อน (Arghiros 2001 : 21)

ลักษณะระบบราชการที่รวมศูนย์เช่นนี้ ย่อมส่งผล
โดยตรงต่อการจัดการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ในกลไก
ระบบราชการไทยราชการส่วนกลาง และภูมิภาคจะเป็น
กลไกหลักสำคัญที่รับหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่
จำเป็นและมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบแต่เพียงบริการสาธารณะขั้นมูลฐาน อย่างเช่น การรักษาความสะอาด การจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูล การดูแลถนนหนทางขนาดเล็ก การดูแลกิจการโรงรับจำนำและโรงฆ่าสัตว์ เท่านั้น (Wattana Wongsekiarttirat 1999 : 92 ; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543 : 9)

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีภารกิจที่หน้าที่ที่จำกัดเช่นนี้เอง ได้ส่งผลเชื่อมโยงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งงบประมาณ และบุคลากรที่จำกัด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2535 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงประมาณร้อยละ 5.5 ของงบประมาณของรัฐ ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณของราชการส่วนกลางและภูมิภาครวมกัน จะพบว่ามีงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 94.5 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐ และในด้านของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบรวมกันมีบุคลากรประจำ (ไม่รวมที่ปฏิบัติงานใน อบจ. และ อบต. ซึ่งมีอยู่น้อยมากในขณะนั้น) เพียง 57,115 คนเท่านั้น ในขณะที่ราชการส่วนกลางและภูมิภาครวมกันมีบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการรวมกันเป็นจำนวนมากถึง 947,536 คน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543 : 7-8)

ต่อประเด็นสภาพแวดล้อมทางการเมืองและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นไทยดังกล่าว งานศึกษาของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540) จึงได้สรุปให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการ

ปกครองท้องถิ่นไว้ว่าประกอบไปด้วยปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญอันได้แก่ (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2540 : 98-104)

ประการแรก การปกครองท้องถิ่นของไทยมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ถูกริเริ่มและถูกครอบงำโดยชนชั้นนำ โดยที่ประชาชนหรือท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อชี้แนะจากชนชั้นนำเท่านั้น การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการบริหารและควบคุมไม่ว่าจะเป็นในกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือสุขาภิบาล การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเกิดขึ้น มักเป็นผลมาจากการผลักดันโดยกลุ่มชนชั้นนำเป็นหลัก การเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปในทิศทางโดยอ้อมขึ้นอยู่กับความต้องการและทัศนะของชนชั้นนำเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ในด้านงบประมาณ หากเปรียบเทียบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับงบประมาณของส่วนกลางแล้วจะเห็นว่า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะมีงบประมาณที่จำกัดมาก โดยหากเปรียบเทียบจากงบประมาณที่รัฐจัดเก็บได้ทั่วประเทศ รัฐบาลกลางได้รับรายได้คิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 93 ในขณะที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง ประเทศเหล่านั้นจะมีงบประมาณมากถึงร้อยละ

40-75

ประการที่สาม ในช่วง 3 ทศวรรษหลังจากการเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งผลให้สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ติดตามมาเป็นจำนวนมาก เช่น ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร ปัญหาป่าไม้ถูกทำลาย ปัญหาโรงเรียนในชนบทถูกยุบ ปัญหาการอพยพของคนหนุ่มสาวเพื่อเข้าไปทำงานทำในเมืองรวมถึงต่างประเทศ ซึ่งเมื่อมองปัญหาเหล่านั้น แล้วย้อนมามองถึงบทบาทและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ย่อมจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมิได้ปรับตัวทั้งในเชิงโครงสร้าง และบทบาทในการทำงานเพื่อให้เป็นองค์กรที่สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้

ประการที่สี่ ในเชิงโครงสร้างแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย (ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535) จะมีมากถึง 5 รูปแบบ อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ก็ตาม ทว่าในข้อเท็จจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีเพียงอย่างละ 1 แห่งเท่านั้น ดังนั้น ย่อมต้องถือว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยไม่มีความหลากหลายในเชิงรูปแบบ

ประการที่ห้า ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่าคนไทยจะมีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยที่สูงขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังคงจะพบว่าประชาชนยังคงมีความรู้ความเข้าใจ รวมถึงความสนใจในท้องถิ่นที่จำกัด ดังจะเห็นได้จากตัวเลขสถิติของการออกไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่ยังมีจำนวนไม่สูงมากนัก รวมไปถึงการจัดการเรียนการสอนในวิชาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดมาก กล่าวคือ วิชาทางด้านท้องถิ่นมักเป็นวิชาเรียนสำหรับผู้ที่เรียนด้านรัฐศาสตร์เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ท้องถิ่นหรือชุมชนถือเป็นเรื่องของคนทุกคน ทั้งนี้อาจประมาณการตัวเลขได้ว่ามีนักศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยเพียงร้อยละ 2-3 เท่านั้น ที่มีโอกาสเรียนเรื่องท้องถิ่น

จากการที่บรรยากาศทางการเมืองของไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 มีลักษณะแบบอำมาตยาธิปไตย โดยถูกรวบงำจากพลังของระบบราชการ และจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรที่จำกัดเช่นนี้ ได้ส่งผลให้ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 สถานภาพของการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจในประเทศไทยมีลักษณะที่หยุดนิ่ง ขาดพลวัต การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น อาจเป็นการศึกษาที่ยึดติดอยู่กับตัวบทแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในช่วงระยะเวลานั้น

การศึกษาในเชิงการวิเคราะห์อาจปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง แต่ก็มักเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่ในช่วงเวลา

นั้น ๆ (โปรดดูเพิ่มเติมได้ อาทิ ชำนาญ ยุวบูรณ์ 2497 ; ชูศักดิ์ เทียงตรง 2518 เป็นต้น) หากการศึกษาไม่ได้มีลักษณะดังกล่าว การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นอาจมีลักษณะเป็นการศึกษาที่มุ่งอธิบายถึงแนวคิดหรือหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยอาจไม่ได้มีการเสนอถึงแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นว่าต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไร เพื่อให้โครงสร้างและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ (อาทิเช่น ชูป กาญจนประकर 2508 ; ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2508 เป็นต้น)

1.2 สถานภาพและปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญที่ภาคประชาชนได้ชุมนุมประท้วงเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารที่มีแนวโน้มสืบทอดอำนาจภายหลังจากรัฐประหารที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งแม้ว่าภายหลังการประกาศลาออกจากตำแหน่งของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้ทำให้สถานการณ์ต่าง ๆ ได้คลี่คลายลงไป แต่อย่างไรก็ตาม ผลของเหตุการณ์ในครั้งนั้นได้ทำให้เกิดข้อเรียกร้องจากสังคม นำโดยกลุ่มนักวิชาการ

และนักการเมืองบางส่วนที่ได้เรียกร้องให้ต้องมีการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้การเมืองไทยมีความเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืน และในการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองนั้น ข้อเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นประเด็นของการเรียกร้องหนึ่งที่สำคัญ

ในการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นักวิชาการและนักการเมืองกลุ่มหนึ่งได้มีการเสนอแนวคิดที่ต้องถือว่าสุดโต่งอย่างมากในห้วงเวลานั้นว่าจะต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (อาทิ ธเนศวร์ เจริญเมือง 2536 ; อัมภางค์ ปาณิกบุตร 2536 ก ; ถวิล ไพรสณฑ์ 2536 ; มานะ มหาสุวิระชัย 2536)

ทั้งนี้ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าอันที่จริงแล้วแนวคิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นแนวคิดที่ก่อตัวขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2534 โดยมีกลุ่มสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ และนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้เสนอแนวคิดที่ควรต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหากว่าข้อเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดดูเป็นข้อเรียกร้องที่ก้าวหน้ามากเกินไป อย่างน้อยก็ควรต้องมีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ควรต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากการทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งในช่วงระยะเวลาต่อมา ในการรณรงค์หาเสียง

เลือกตั้งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 พรรคประชาธิปัตย์ได้เริ่มชูนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายของพรรคที่ใช้ในการหาเสียง และในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 พรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคเอกภาพ ก็ได้ร่วมชูนโยบายให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายสำคัญที่ใช้ในการหาเสียงด้วย (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2536 : 2)

แม้ว่านโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งจะไม่ได้รับการขานรับให้เกิดผลในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับว่าผลของการรณรงค์ทางการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมไปถึงการเรียกร้องของกลุ่ม นักวิชาการ และนักการเมืองบางกลุ่มได้ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นที่รู้จักกว้างขวางมากยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ซึ่งผลของการตรากฎหมายดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐานของประเทศไทย

นอกจากการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นภาพสะท้อนที่สำคัญของพลวัตของ

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ตามทัศนะของสมคิด เลิศไพฑูรย์ ถือว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเนื้อหาสาระที่ลึกซึ้งและกว้างขวางครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ มากที่สุดฉบับหนึ่ง (Somkid Lertpaitoon cited by Nelson 2000 : 34-35)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นจะครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ อาทิ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : มาตรา 282-290)

- การบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางและทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทย
- การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือสภาท้องถิ่น
- การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยตรง นอกเหนือจากการไปเลือกตั้ง

ผ่านช่องทางการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่น
และการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ผลของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้นำไปสู่
การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติไม่น้อยกว่า
10 ฉบับ (Nelson 2001 : 232) และอาจกล่าวได้ว่าผลจาก
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้
นั้น ได้ส่งผลให้กระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย
ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เกิดการปฏิรูปการปกครอง
ท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่สำคัญทำให้การศึกษาเรื่องการปกครอง
ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็นประเด็นที่ได้รับความ
สำคัญและสนใจอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมา
ก่อน รวมถึงก่อให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปกครอง
ท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก



ประเด็นและข้อถกเถียงเกี่ยวกับการ
ปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ



ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ผลพวงจากบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้นำมาสู่ การปฏิรูปการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และเป็นการ ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไปในทิศทาง ของการกระจายอำนาจด้วยนั้น ได้ส่งผลให้ประเด็นถกเถียง เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมมีลักษณะที่ขาดพลวัต ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กลายเป็นประเด็นถกเถียงที่เต็มไปด้วย พลวัต และมีการมองประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจไปใน หลายมิติ ซึ่งหากจะกล่าวถึงประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับการ กระจายอำนาจแล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวทางการศึกษา และความ เข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

ในทางวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางสังคมศาสตร์ นั้น การอธิบายเพื่อทำความเข้าใจในประเด็นศึกษาต่าง ๆ แม้ จะเป็นเรื่องเดียวกันก็ตาม ก็มักจะมีคำอธิบายหรือวิธีการใน การทำความเข้าใจในประเด็นนั้น ๆ ที่แตกต่างกันออกไปเสมอ เช่นเดียวกันกับการอธิบายประเด็นเกี่ยวกับการกระจาย อำนาจและการปกครองท้องถิ่น หากได้ทบทวนถึงแนวทาง ในการอธิบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยแล้ว เรามัก

เห็นถึงมุมมองและแนวคิดที่แตกต่างกันในการอธิบาย

โดยในแนวทางหนึ่งมักอธิบายว่า การกระจายอำนาจที่แท้จริงเป็นการกระจายอำนาจสู่ชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้มีโอกาสคิด ตัดสินใจ ดำเนินการในสิ่งที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนเอง ในขณะที่อีกแนวทางหนึ่งมักอธิบายว่าการกระจายอำนาจที่แท้ คือ การกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยตัวแทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือก

2.1.1 สำนักคิดแบบวัฒนธรรมชุมชนกับแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชน

หากกล่าวถึงสำนักทางความคิดแบบวัฒนธรรมชุมชนนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีนักวิชาการหลายท่านที่อาจถือได้ว่าเป็นนักคิด และนักวิชาการในสายสกุลวัฒนธรรมชุมชน ไม่ว่าจะเป็น จักรทิพย์ นาถสุภา ประเวศ วะสี นิพนธ์ เทียนวิहार อภิชาติ ทองอยู่ และบำรุง บุญปัญญา เป็นต้น¹ (จักรทิพย์ นาถสุภา 2534 : 206) ซึ่งโดยสาระสำคัญของแนวคิดสาย

1 สำหรับ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ นักคิดนักวิชาการในสายวัฒนธรรมชุมชน ยังหมายรวมไปถึง กาญจนา แก้วเทพ และเสน่ห์ จามริก ด้วย โปรดดูเพิ่มเติมใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2542 "ส่วนรวมที่ไม่ใช่รัฐ: ความหมายของประชาสังคม" ใน อนุชาติ พวงสำลี และ กฤตยา อาชวนิจกุล (บก.) ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม, น. 35-61.

วัฒนธรรมชุมชนนั้น นักคิดในสายวัฒนธรรมชุมชน อย่างเช่น นิพนธ์ เทียนวิहार มีความเชื่อพื้นฐานว่าชุมชนมีวัฒนธรรมของตนเองอยู่แล้ว ซึ่งวัฒนธรรมของชุมชนที่ว่าจะเป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าแก่ความเป็นคนและแก่ชุมชนอย่างผสมกลมกลืน นอกจากนั้น วัฒนธรรมชุมชนยังเป็นพลังผลักดันการพัฒนาชุมชนที่สำคัญที่สุด (นิพนธ์ เทียนวิहार อ้างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2534 : 207-208)

อย่างไรก็ตาม ในการกล่าวถึงนักคิด นักวิชาการในสายวัฒนธรรมชุมชนนั้น คงไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงแนวคิดของประเวศ วะสี ไปได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าประเวศเป็นบุคคลที่อาจถือได้ว่าเป็นผู้นำทางความคิดของนักพัฒนาในองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในประเทศไทย โดยแนวคิดของประเวศ วะสี ในเรื่องวัฒนธรรมชุมชน อาจมีความแตกต่างไปจากความคิดของ นิพนธ์ เทียนวิहार

สำหรับ ประเวศ วะสี แล้ว เขาอาจมีแนวคิดที่ต่อต้านและปฏิเสธบทบาทของรัฐด้วย โดยประเวศนั้นเห็นว่า รัฐหรือระบบราชการจะทำการพัฒนาไม่สำเร็จ เพราะระบบราชการสร้างมาเพื่อปกครองและควบคุม เพื่อเก็บภาษี เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น ระบบราชการจึงมักไม่มีความเข้าใจชุมชนชนบท ซึ่งหากมองถึงบทบาทของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐไทยออกกระเบียบบกกฎหมายมากมาย กฎระเบียบเหล่านี้เป็นสิ่งที่มัดประเทศ ทำให้ประเทศเป็นอัมพาต เพราะฉะนั้นในทัศนะของประเวศ สิ่งที่สำคัญคือ

การกระจายอำนาจการบริหารสู่ชุมชน ดังที่ประเวศได้เคยเสนอประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเอาไว้อย่างน่าสนใจว่าควร “ลดอำนาจของข้าราชการลง อย่าให้ยื่นไปถึงชุมชน ให้ชุมชนมีสิทธิมีเสียงที่จะวางแผนที่จะตัดสินใจที่จะลงมือทำอะไรซึ่งเขาจะทำได้มากมาย...” (ประเวศ วะสี อ่างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2534 : 216-217)

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ก็อาจมีแนวคิดในเรื่องวัฒนธรรมชุมชนที่ไม่แตกต่างไปจาก ประเวศ วะสี ในแง่ของการปฏิเสธบทบาทของรัฐมากนัก กล่าวคือ ฉัตรทิพย์มองว่าวัฒนธรรมชุมชนมีลักษณะ ‘อนาธิปัตย์นิยม’ ที่มุ่งเน้นความสำคัญของชุมชนหมู่บ้านและวัฒนธรรมของชาวนา แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนซึ่งมีลักษณะอนาธิปัตย์นิยมเป็นแนวคิดที่ขัดแย้งกับรัฐและไม่เป็นระบบทุนนิยม วัฒนธรรมชาวนาขัดแย้งโดยตรงกับวัฒนธรรมศักดินาซึ่งครอบงำวัฒนธรรมไทย ขณะที่วัฒนธรรมศักดินาให้ความชอบธรรมกับรัฐแบบเอเชียที่เอารัดเอาเปรียบหมู่บ้าน วัฒนธรรมชาวนารักษาชุมชนหมู่บ้านและเอกลักษณ์ของหมู่บ้านไว้ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนจึงเป็นการนำเอาคุณค่าที่ดิ่งงามออกมาให้ปรากฏเป็นอุดมการณ์การนำการพัฒนาชนบทและพัฒนาประเทศเป็นการนำส่วนที่เป็นแก่นในของความเชื่อของไทยเราเองมาผนึกกำลังของชาวบ้านและชุมชนหมู่บ้าน เอามาต่อต้านการใช้อำนาจรัฐและต่อรองกับระบบทุนนิยม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2534 : 235-236)

การที่ฐานความเชื่อในทางทฤษฎีของนักคิดและนักวิชาการในสายวัฒนธรรมชุมชนมีลักษณะที่ปฏิเสธบทบาทของรัฐเช่นนี้ ย่อมส่งผลทำให้ในการอธิบายหลักการกระจายอำนาจของนักคิดนักวิชาการในสำนักวัฒนธรรมชุมชน มักจะหมายถึงการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจให้แก่ชุมชนหมู่บ้านมากกว่าที่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากงานในระยะหลัง ๆ ของประเวศ วะสี ที่แม้จะมีการกล่าวถึงท้องถิ่น แต่ก็ดูเหมือนว่าประเวศ ยังคงเน้นถึงความสำคัญของท้องถิ่นซึ่งหมายถึง ‘ชุมชน’ มากกว่าที่จะเป็นท้องถิ่นที่หมายถึง ‘องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ ทางกรมกฎหมาย หรืออย่างดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการก็เป็นแค่เพียงส่วนหนึ่งของชุมชนเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ในงานเขียนเรื่อง ‘กระบวนการนครนิวยอร์กในการพัฒนาประเทศไทย ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง’ ประเวศ ได้อธิบายว่าการพัฒนาที่ผ่านมาว่าเราพยายามทำจากยอดทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเศรษฐกิจ การศึกษา ประชาธิปไตย ความยุติธรรม จึงไม่สำเร็จ มิฉะนั้นก็นำไปสู่พัฒนาพัฒนาการพัฒนาโดยเอาข้างบนเป็นตัวตั้ง โดยทอดทิ้งข้างล่างและให้ข้างบนทำลายข้างล่างให้อ่อนแอ อะไรที่บ่อนเซาะฐานให้อ่อนแอย่อมพังทลายลง สังคมไทยพังทลายลงเพราะการพัฒนาที่ทำลายฐาน ฐานของสังคมคือชุมชนท้องถิ่น ส่วนล่างของสังคม คือ ฐานความเป็นจริงของชีวิต สังคมวัฒนธรรม และฐานทรัพยากรของประเทศ ในขณะที่ส่วน

บนของสังคมเป็นเรื่องของอำนาจ เงิน รูปแบบมากกว่าสาระ และความฉ้อฉลต่างๆ (ประเวศ วะสี 2552 : 8-9)

แม้ว่าในงานเขียนนี้ประเวศจะยอมรับถึงบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง อย่างเช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่ผู้นำเหล่านี้ก็เป็นเพียงผู้นำที่เป็นทางการและเป็นเพียงส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้ในชุมชนท้องถิ่นยังมีผู้นำตามธรรมชาติเป็นจำนวนมาก เช่น ผู้นำกลุ่มอาชีพต่างๆ ผู้นำสตรี กลุ่มเยาวชน ประธานกองทุน ฯลฯ ซึ่งการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจะสำเร็จได้จะต้องอาศัยการสอดประสานกันระหว่างผู้นำเหล่านี้ (ประเวศ วะสี 2552 : 37-38)

ต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่า สาเหตุที่ทำให้แนวความคิดในสกุลวัฒนธรรมชุมชนที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาอันสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ตนเองเห็นว่ามีเหมาะสม หรือมีแนวโน้มนโยบายใกล้เคียงกับความต้องการของตนเท่านั้น ซึ่งหากในภายหลังพบว่ากลุ่มตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปนั้นไม่รักษาพันธสัญญาที่ให้ไว้เมื่อครั้งรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประชาชนก็จะไม่สามารถควบคุมหรือกำกับให้พวกเขาสามารถทำตามพันธสัญญาที่เคยให้ไว้ได้ (Burnheim 1985 :

99 ; Heywood 1992 : 276) เพราะลักษณะของกลไกทางการปกครองเช่นนี้ ย่อมสามารถนำไปสู่สภาวะของการแยกรัฐและภาคประชาชนออกจากกัน หรืออาจนำไปสู่สภาวะของการเผชิญหน้ากันในที่สุด

ดังนั้นแนวคิดในสกุลวัฒนธรรมชุมชน จึงเป็นแนวคิดที่ดูเหมือนจะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เพราะแนวคิดในสกุลวัฒนธรรมชุมชนเป็นแนวคิดที่พยายามสร้างข้อเสนอที่ก้าวข้ามพรมแดนข้อจำกัดดังกล่าว โดยเสนอให้อำนาจไม่ควรกระจายไปยังตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ควรกระจายและถ่ายโอนลงสู่ชุมชนโดยตรง

2.1.2 สำนักคิดแบบกฎหมายและสถาบันการเมือง กับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับแนวคิดในอีกสกุลความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย ก็คือ แนวคิดที่เชื่อมั่นในกลไกทางกฎหมายและสถาบันการเมือง โดยนักวิชาการในกลุ่มนี้มักจะได้แก่นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ในสายกฎหมายมหาชน และอาจรวมไปถึงนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในสายสถาบันการเมือง โดยหลักการพื้นฐานแล้วนักวิชาการในสายสกุลความคิดนี้ มักมีความเชื่อที่ว่า

ข้อแรก กระบวนการกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจจากโครงสร้างราชการส่วนกลาง

ผู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง (Political System) ซึ่งประกอบไปด้วยสถาบันการเมืองต่าง ๆ

และในข้อที่สอง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งนั้นสามารถกระทำได้โดยอาศัยกลไกทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่การจัดทำเป็นแผนการกระจายอำนาจซึ่งมีผลผูกพันต่อหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ

ดังที่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ กลุ่มหนึ่งที่มีมุมมองในเรื่องของการกระจายอำนาจโดยเชื่อว่า การกระจายอำนาจนั้นเป็นกระบวนการภายในระบบการเมือง การกระจายอำนาจหมายถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้นั้นสามารถกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2550) ได้เคยเสนอมุมมองเอาไว้ว่า ภายในชุมชนทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยทางการเมืองที่เป็นตัวของตัวเอง (Political Entity) ดังที่เราเรียกว่าระบบหรือระบอบการเมืองนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดรูปแบบการปกครองภายในระบบหรือระบอบของตน กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดและจัดสรรอำนาจทางการเมืองการปกครองว่าจะให้องค์กรหรือสถาบันใดเป็นผู้ใช้อำนาจ อีกทั้งอำนาจดังกล่าวถูกใช้โดยองค์กรเดียว

หรือหลายองค์กร และการใช้อำนาจขององค์กรหนึ่ง ๆ นั้น
 กินความกว้างขวางเพียงใด กรอบความคิดเช่นนี้ จึงเป็น
 ที่มาของแนวคิดการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ซึ่ง
 ถูกนำมาใช้ในการจัดรูปแบบทางการปกครองภายในระบบ
 การเมือง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2550 : 2-24)

ในระบอบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ อำนาจ
 ทางการเมืองการปกครองจะถูกจัดแบ่งออกไปในระหว่าง
 สถาบันการเมืองในศูนย์กลางหรือที่ระดับชาติ (Central /
 National Institutions) กับสถาบันการเมืองนอกศูนย์กลาง
 ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น (Local) มณฑลหรือจังหวัด
 (Provincial) หรือภาค (Regional) เสมอ ทั้งนี้ลักษณะหรือ
 รูปแบบในการจัดแบ่งในแต่ละรัฐก็จะมี ความแตกต่างกัน
 ออกไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในรัฐนั้นเป็นสำคัญ เช่น ข้อ
 กำหนดตามกรอบของรัฐธรรมนูญ แบบแผนทางการบริหาร
 งานบุคคลในภาครัฐ เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ
 คณะ 2550 : 2-24)

มุมมองของนครินทร์ และคณะ ชำงต้นอาจมีความ
 คล้ายคลึงกับทัศนะของ วุฒิสาร ตันไชย นักวิชาการ
 ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้วุฒิสาร เชื่อว่าการ
 กระจายอำนาจนั้น มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีอิสระ
 แต่ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจต้องเป็นการกระจาย
 อำนาจของรัฐไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่เขา
 ได้กล่าวเอาไว้ว่า “หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ

การที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง และกลไกที่สำคัญเพื่อเกิดความเป็นอิสระ ได้แก่ ‘การกระจายอำนาจ’ ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (วุฒิสสาร ตันไชย และ ธีรพรธณ ใจมั่น 2547 : 4)

นอกจากนั้นแล้ว วุฒิสสาร ยังมีความเชื่อด้วยว่าแผนการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเขาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญคนหนึ่งในการยกร่างนั้น จะช่วยให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ แผนฯ ยังจะมีส่วนช่วยให้มีการรอบและแนวทางในการกระจายอำนาจที่ชัดเจนอีกด้วย (วุฒิสสาร ตันไชย และ ธีรพรธณ ใจมั่น 2547 : 44)

ไม่ใช่แต่เพียงนครินทร์หรือวุฒิสสารเท่านั้น แม้แต่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการคลังท้องถิ่นอย่าง จรัส สุวรรณมาลา เองก็ตาม หากได้พิจารณาถึงงานวิจัยชิ้นสำคัญชิ้นหนึ่งของจรัส ซึ่งเป็นการศึกษาถึงหน่วยทางการปกครองที่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่ากรอบการมองการจัดแบ่งภารกิจในการจัดบริการสาธารณะ ในงานศึกษาชิ้นนั้น ก็เป็นการมองภายใต้กรอบหรือเส้นแบ่งระหว่างภารกิจของรัฐและท้องถิ่นที่หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าที่จะเป็นการมองการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น

(จรัส สุวรรณมาลา 2542 : บทที่ 4)

สำหรับนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ในสายกฎหมายมหาชนแล้ว อาจมีความเชื่อที่เป็นไปในทิศทางคล้ายคลึงกับวุฒิสภา โดยนักวิชาการในกลุ่มนี้² จะมีความเชื่อว่าการกำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจ และการจัดโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องมุ่งไปที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ดังที่ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้กล่าวเอาไว้ว่านับตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศในยุโรปต่างรับรองหลักการกระจายอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญของตน ไม่ว่าจะเป็นลักเซมเบิร์ก สวิตเซอร์แลนด์ ฝรั่งเศส นอร์เวย์ สวีเดน ฯลฯ และในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลักการกระจายอำนาจได้ไปปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศมากขึ้น อย่างเช่น อิตาลี สเปน โปรตุเกส และญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งการบัญญัติรับรองเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ นับเป็นการยกฐานะและให้ความสำคัญต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น

ในทัศนะของสมคิด มีความเชื่อโดยอ้างอิงคำแถลงขององค์การสหประชาชาติว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น [ซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจ] ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศ

2 นักวิชาการในกลุ่มนี้ นอกจากสมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่กล่าวถึงในที่นี้แล้ว ยังมีอีกหลายท่าน อาทิ โภคิน พลกุล นันทวัฒน์ บรมานันท์ รวมถึง เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล เป็นต้น

นั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2547 : 7)

นอกจากการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นเครื่องยืนยันถึงความชัดเจนของนโยบายรัฐที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นแล้ว การบัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญยังจะส่งผลให้ ในประการแรก หลักการดังกล่าวจะมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายในระดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้นในประการที่สอง กฎหมายที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่านั้น ย่อมจะขัดแย้งกับเนื้อหาของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่ได้มีการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2547 : 7-8)

โดยสรุปแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น ย่อมมีฐานะเป็นหลักประกันสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำรงอยู่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความมั่นคงต่อเนื่องในการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2547 : 43-44)

พลขอความแตกต่างระหว่างสองสกุลความคิดหลัก ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น

การที่แนวคิดในการมองการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันในทั้ง 2 แนวคิดดังที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมมีผลต่อความเข้าใจและการขับเคลื่อนนโยบายด้านการกระจายอำนาจ กล่าวคือ

ประการแรก ภายใต้กรอบแนวคิดของสำนักวัฒนธรรมชุมชน ที่มองว่ารัฐอาจเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนามากนัก ดังนั้น แนวโน้มที่เกิดขึ้นก็คือ ในความคิดสายวัฒนธรรมชุมชนย่อมมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐให้การรับรองและมีความเป็นทางการตามกฎหมาย ย่อมเป็นสิ่งที่แปลกแยกและแปลกปลอมสำหรับชุมชน จึงทำให้มีความเชื่อสำคัญโดยพื้นฐานที่ว่าชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแยกออกจากกันได้

ประการที่สอง เมื่อมีความคิดจาก 2 สกุลทางความคิดที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงส่งผลทำให้มีการมองแนวทางการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สำหรับวัฒนธรรมชุมชน การกระจายอำนาจจะต้องทำให้อำนาจถึงมือชุมชนและประชาชนจริง ๆ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการทำให้อำนาจตกอยู่ในมือของนักการเมืองท้องถิ่นมิใช่ประชาชน ดังนั้น นักคิด นักวิชาการในสายวัฒนธรรมชุมชน จึงพยายามผลักดันให้มี ‘สภาพพัฒนา

องค์กรชุมชน' ที่พวกเขาเชื่อว่าสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนชุมชนได้อย่างแท้จริง ในขณะที่นักวิชาการในสายกฎหมายและสถาบันการเมือง ก็ยังคงมีความเชื่อมั่นว่าการกระจายอำนาจคือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

ในการกล่าวถึงกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยนั้น ประเด็นที่อาจถือเป็นหัวใจของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับนักวิชาการในสายสกุลความคิดแบบกฎหมายและสถาบันการเมืองก็คือ ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การพูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น ก็สามารถพิจารณาได้ในหลากหลายมิติเช่นกัน อาทิ การกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ และกระบวนการกำกับดูแล

2.2.1 การกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อเริ่มต้นพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น โดยมองผ่านการจัดโครงสร้างการบริหารราชการ

แผ่นดินแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าหากไม่นับรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นนครรัฐที่มีขนาดเล็กมาก ๆ แล้ว รัฐสมัยใหม่โดยทั่วไปมักจะมี การจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ รัฐซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ประกอบไปด้วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กับรัฐซึ่งประกอบไปด้วยโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

สำหรับรัฐซึ่งประกอบไปด้วยโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น ในกรณีของประเทศไทยนั้น ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2497) อดีตอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการวางรากฐานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ให้คำอธิบายเอาไว้ว่า เป็นผลมาจากอิทธิพลจากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ชำนาญยังได้กล่าวอีกด้วยว่านอกเหนือจากประเทศฝรั่งเศสแล้วยังมีอีกหลายประเทศที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบนี้ เช่น เบลเยียม ฮอลแลนด์ อิตาลี และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย

หลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการตามรูปแบบนี้ ก็คือ การที่รัฐในส่วนกลางส่งตัวแทนของตนไปประจำในส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลราชการส่วนท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้ความมุ่งหมาย

ของประเทศที่กำหนดให้มิได้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยนั้น ก็เพื่อให้มีหลักประกันเรื่องความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น เพื่อให้มีผู้แทนของรัฐบาลในการควบคุมท้องถิ่นเพื่อให้มีความสุจริต ประหยัด และมีประสิทธิภาพ และเพื่อควบคุมประชาชนที่ถือเป็นฝ่ายข้างน้อยจากการกดขี่ของฝ่ายข้างมาก อย่างเช่น คนที่อาจมีเชื้อชาติแตกต่างกัน คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน เป็นต้น (ชำนาญ ยุวบูรณ์ 2497 : 28-31)

ในขณะที่รัฐซึ่งมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการออกเป็นเพียง 2 ส่วน อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง และท้องถิ่นนั้น จะเป็นรัฐที่ได้รับอิทธิพลในการจัดโครงสร้างจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกา สำหรับรัฐที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบนี้ รัฐจะไม่มี การส่งตัวแทนของตนเองออกไปประจำในส่วนภูมิภาค ดังนั้น การวินิจฉัย และการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง การวินิจฉัยตลอดจนคำสั่งของท้องถิ่น จะถูกระงับหรือยกเลิกได้ก็โดยคำสั่งของศาลยุติธรรมเท่านั้น

นอกจากการอาศัยกลไกศาลยุติธรรมในการควบคุมดูแลส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่วนกลางจะสามารถควบคุมส่วนท้องถิ่นได้ก็โดยการอาศัยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยรัฐสภาถือเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการจัดตั้ง ตัดทอน หรือเพิ่มเติมอำนาจของส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการทาง

กฎหมายนั่นเอง (ชำนานูญ ยุวบูรณ์ 2497 : 25-27)

จากแนวคิดที่ ชำนานูญ ยุวบูรณ์ ได้อธิบายเอาไว้
นี้ ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าสำหรับประเทศไทยเราเองนั้น
เราได้รับเอาหลักการทางความคิดในการจัดโครงสร้างการ
บริหารราชการแผ่นดินมาจากฝรั่งเศสอย่างค่อนข้างจะ
ชัดเจน โดยเฉพาะมรดกดั้งเดิม ผู้มีอำนาจในประเทศย่อม
มุ่งหวังให้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่
ในการควบคุมและดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่านับตั้งแต่ในช่วงก่อน
เหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และหลังจากนั้น
กระแสของการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
(ซึ่งย่อมหมายถึงการเรียกร้องให้มีการยุบเลิกการบริหาร
ราชการส่วนภูมิภาค) ได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้น ธเนศวร์
เจริญเมือง พร้อมทั้งกลุ่มนักวิชาการ และนักการเมือง
อีกจำนวนหนึ่ง ต่างมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า
ประเทศไทยควรเริ่มต้นให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการ
เลือกตั้งของประชาชน

ทั้งนี้ ธเนศวร์ มองว่าสำหรับจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็น
จังหวัดใหญ่และมีความเจริญสูงนั้น ไม่สามารถมีอะไรมา
กำหนดทิศทางการพัฒนาของเมืองเชียงใหม่ได้ดีเท่ากับการ
ขยายบทบาทของประชาชนให้เข้ามาเลือกตั้งผู้บริหาร
โดยตรง เพื่อให้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน
สามารถมุ่งมั่นทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลว่าใน

ช่วง 2-3 ปีข้างหน้า กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งให้เขาไปดำรงตำแหน่งในที่อื่นอีก ธเนศวร์ยังเสนออีกด้วยว่าสำหรับเมืองเชียงใหม่ นั้น ในเขตเมืองและอำเภอรอบ ๆ ควรให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนเขตพื้นที่รอบนอกของจังหวัดเชียงใหม่ที่อยู่ห่างไกลออกไปก็อาจให้มีการรวมอำเภอเหล่านี้เข้ากับจังหวัดข้างเคียงและคงรูปแบบการบริหารแบบเดิมเอาไว้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2536 : 15)

นอกจากธเนศวร์แล้ว ยังมีนักวิชาการและนักการเมืองอีกหลายท่านที่มีความคิดเห็นไปในทางสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นักวิชาการและนักการเมืองในกลุ่มนี้ต่างมีความเชื่อมั่นว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ย่อมเป็นแนวทางหรือวิถีทางในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง และกำหนดทิศทางในการพัฒนาจังหวัดของตนเองมากยิ่งขึ้น

ในรายละเอียดแล้ว นักวิชาการและนักการเมืองในกลุ่มนี้อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันไปบ้างในแง่ของการดำเนินการ กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งเห็นว่าในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น กลุ่มหนึ่งเห็นว่าอาจไม่จำเป็นต้องกระทำพร้อมกันในทุก ๆ จังหวัด แต่ควรเริ่มทำในจังหวัดที่มีความพร้อมก่อนแล้วจึงขยายออกไปยังจังหวัดอื่น ๆ เพิ่มเติม (อัษฎางค์ ปาณิกบุตร 2536 ก : 77 ;

ถวิล ไพรสณฑ์ 2536 : 79) ในขณะที่บางคนอาจเสนอให้มีการดำเนินการพร้อมกันทั่วทั้งประเทศ (มานะ มหาสุวีระชัย 2536 : 123)

อย่างไรก็ตาม นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536) เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่มีความคิดเห็นต่อประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่น่าสนใจ กล่าวคือ สำหรับนิธิเองแล้ว แม้ว่าเขาจะเห็นด้วยกับหลักการกระจายอำนาจ แต่สิ่งที่เขาให้ความสำคัญมากกว่านั้นก็คือ ในการกระจายอำนาจนั้น อำนาจที่ได้รับการกระจายออกไปจะต้องถึงมือประชาชนหรือองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นจริง ๆ โดยประชาชนจำเป็นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น

นิธิได้ให้ข้อคิดว่า การกระจายอำนาจโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแต่เพียงลำพัง โดยที่มิได้มีการให้ความสำคัญกับการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อย่างแท้จริงแล้ว การกระจายอำนาจโดยการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้พ่อค้ายาทุน ซึ่งสามารถควบคุมกลไกการเลือกตั้งได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นใช้อำนาจนั้นไปตักตวงทรัพยากรของชาวบ้านมาเป็นประโยชน์ของตัวเองมากขึ้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2536 : 32-33) จากมุมมองของนิธิดังที่ได้กล่าวมานี้ อาจทำให้เห็นแนวโน้มคิดในสฤกความคิดแบบวัฒนธรรมชุมชน น่าจะมีส่วน

ต่อทัศนคติของนิธิในเรื่องดังกล่าวบ้างไม่มากนักน้อย

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นแนวความคิดที่มองว่ากลไกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกที่อาจจำเป็นต้องยุบเลิก โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแทน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อาจมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมไปถึงหลักการกระจายอำนาจ

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง หรืออาจรวมไปถึงกลุ่มข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทย กลับมีแนวคิดว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอาจยังเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศไทย ในอีกนัยหนึ่งนักวิชาการและข้าราชการประจำในกลุ่มนี้มองว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมไปถึงกลไกการบริหารในระดับจังหวัดและอำเภอ ยังคงเป็นสิ่งจำเป็น

ดังที่ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2544 มองว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือการแต่งตั้งข้าราชการประจำลงไปทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นยังเป็นสิ่งที่จำเป็นโดยสมคิดและคณะ มองว่าแนวคิดของการมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่ใช่แนวคิดที่ผิดแปลกไปจากหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส อิตาลี หรือแม้แต่สวีเดน

เหตุผลสำคัญที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความจำเป็น ก็เนื่องจากมีภารกิจหลายประการที่ต้องส่งมอบไว้ให้รัฐ

เป็นผู้ดำเนินการเอง ไม่สามารถที่จะให้มีการถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ไปให้แก่องค์กรภาคสังคม และองค์กรในระบบตลาดเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ เช่น ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายใน ภารกิจด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การบริหารการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในระดับภูมิภาค ภารกิจในด้านเศรษฐกิจและการเงิน การบริหารการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การพัฒนาที่ต้องปรับใช้เทคโนโลยีและความชำนาญอย่างสูง เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้ สมคิดและคณะ ได้ย้ำว่าล้วนแต่จำเป็นต้องให้รัฐดำเนินการเอง หรือมีเขื่อนั้นก็ต้องแบ่งอำนาจให้หน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2544 : 297-299)

ไม่เพียงแต่เฉพาะเงื่อนไขด้านภารกิจหน้าที่เท่านั้น การที่ราชการส่วนภูมิภาคยังจำเป็นต้องดำรงอยู่ต่อไป เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นต้องมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแล เพราะภูมิหลังของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลานาน เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจไม่มีความพร้อมในหลาย ๆ ประการ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่คอยให้การดูแลและแนะนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านระเบียบและกฎหมาย เทคนิควิธีการในการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้น จากการที่ลักษณะของระบบราชการไทย มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลานาน จึงทำให้ในความคิดค้นเคยของประชาชนหรืออาจที่เรียกได้ว่าเป็นวัฒนธรรมของคนไทย ก็ยังคงมีความเคยชินกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของรัฐอยู่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2544 : 299-300)

อย่างไรก็ตาม ในงานศึกษาของสมคิด และคณะ ได้เสนอว่าท่ามกลางกระแสของการกระจายอำนาจ บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคย่อมต้องได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงไป โดยได้เสนอว่าในระยะ 1-10 ปีแรก (หลังจากงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้) อาจจำเป็นต้องมุ่งทำให้การบริหารงานของส่วนภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ นั่นคือ ส่วนราชการต่างๆ จะต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น รวมถึงโครงสร้างของจังหวัดควรมีความยืดหยุ่นแตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละจังหวัด ทั้งนี้อาจพิจารณาให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นระบบเปิดที่อนุญาตให้บุคคลากรจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น สามารถเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ยอมรับของข้าราชการจากหน่วยงานอื่นๆ

ส่วนในระยะหลังจาก 10 ปีไปแล้ว เมื่อกระบวนการกระจายอำนาจสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ควรต้องเปลี่ยนแปลงไป

กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะน้อยลง เพราะภารกิจจำนวนมากกลายเป็นของท้องถิ่น งานของผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินเท่านั้น และที่สำคัญผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีบทบาทเพียงในลักษณะของการกำกับดูแล และการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2544 : 300-312)

จากข้อถกเถียงต่อประเด็นเรื่องสถานภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มที่ต้องการดำรงไว้ซึ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยคงไว้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง กับแนวคิดที่ต้องการสลายโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งทั้งสองแนวความคิด ต่างมีเหตุผลสนับสนุนของตนเอง อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงดังกล่าวสิ่งทีควรพิจารณา ก็คือ สภาพบริบทแวดล้อมของสังคมไทย โดยในการพิจารณาถึงการดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิกาคนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศประกอบ

2.2.2 การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนต่างๆ และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่นั้น นับได้ว่าเป็นประเด็นพิจารณาที่มีความสำคัญประเด็นหนึ่ง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อถกเถียงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ในประเทศไทยนั้น เพิ่งจะมีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางมากขึ้นในช่วงหลังจากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐลงสู่ท้องถิ่นได้เริ่มต้นขึ้น หรือในอีกนัยหนึ่ง ข้อถกเถียงเรื่องดังกล่าว เพิ่งจะเกิดขึ้นจริงจังในช่วงภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตประการหนึ่งในเบื้องต้น ก็คือ ในงานศึกษาส่วนใหญ่ที่เป็นการศึกษาถึงการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนต่างๆ นั้น ผู้ศึกษามักจะทำการศึกษาวิจัยภายใต้กรอบที่ว่าโครงสร้างระบบราชการของไทย ประกอบไปด้วยราชการ 3 ส่วน อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีได้เป็นการศึกษาภายใต้กรอบที่การบริหารราชการแผ่นดินของไทยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

งานศึกษาหนึ่งที่อาจถือได้ว่าเป็นงานศึกษาชิ้นแรก ๆ

ที่เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการ ก็คือ งานศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา (2542) โดยในงานศึกษานี้ จรัสได้ใช้จังหวัดเพชรบุรีเป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาของจรัสพบว่า ปัญหาพื้นฐานของระบบราชการไทยคือ การที่ราชการส่วนต่าง ๆ มักมีภารกิจที่รบกวนซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ที่มักพยายามขยายบทบาทของตนเองในการจัดทำภารกิจซึ่งมีลักษณะเป็นภารกิจเชิงปฏิบัติการ และการที่ส่วนราชการเหล่านี้พยายามขยายบทบาทของตนเองในการจัดทำภารกิจด้านการปฏิบัติการ ได้ส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น ซึ่งการเกิดขึ้นของหน่วยงานใหม่ ๆ ของราชการส่วนกลางและภูมิภาคนี้ ส่งผลทำให้การจัดบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพ (จรัส สุวรรณมาลา 2542 : 74-79)

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ข้อเสนอของจรัสในการแก้ปัญหาดังกล่าว ก็คือ ต้องมีการกำหนดระดับของหน่วยบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดโดยมุ่งเน้นไปยังหน่วยจัดบริการในระดับล่างสุดที่มีความสามารถก่อน จากนั้นจึงต้องให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพสูงสุดด้วย กล่าวคือ หน่วยในการจัดบริการนอกจากจะอยู่ล่างสุดแล้ว ยังต้องเป็นหน่วยที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดบริการด้วย และสุดท้ายยังจำเป็นต้องมีการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (จรัส สุวรรณมาลา 2542

: 101-110)

จรัสยังเสนออีกด้วยว่า แม้กระนั้นก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า การจัดการกิจการระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นจะต้องแยกออกจากกันอย่างอิสระ ในทางตรงกันข้ามราชการทั้งสามส่วน จะต้องมีส่วนร่วมกัน ในการจัดบริการสาธารณะ โดยรัฐบาลระดับชาติจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องมีส่วนช่วยรัฐบาลในการขับเคลื่อนและสนับสนุนนโยบาย (จรัส สุวรรณมาลา 2542 : 157)

นอกเหนือไปจาก จรัส สุวรรณมาลา แล้ว วุฒิสภา ต้นไชย ดูเหมือนจะเป็นอีกคนหนึ่งที่ทำการศึกษารื่องการ จัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของราชการส่วนต่าง ๆ เอาไว้อย่าง เป็นระบบ ทั้งนี้ในงานศึกษาชิ้นหนึ่งของวุฒิสภา เขาได้มอง ถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกิจการหน้าที่ของรัฐ ไทยที่ไม่ได้แตกต่างไปจากมุมมองของจรัสมากนัก กล่าวคือ ปัญหาที่สำคัญข้อหนึ่งที่มีต่อการจัดการกิจการหน้าที่ของระบบ ราชการไทย ได้แก่ ปัญหาของความซ้ำซ้อนในการจัดบริการ สาธารณะของส่วนราชการทั้ง 3 ส่วน ซึ่งเขาพบว่าปัญหา ความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น เป็นความซ้ำซ้อนในการดำเนินการกิจ ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค กับความ ซ้ำซ้อนอีกแบบหนึ่ง คือ ความซ้ำซ้อนระหว่างภารกิจของรัฐ (ราชการส่วนกลางและภูมิภาค) กับภารกิจที่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ (วุฒิสภา ตันไชย 2544 : 182)

ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน วุฒิสภาได้เสนอว่าในการจัดจำแนกขนาด (Scale) การจัดบริการสาธารณะ จะต้องคำนึงหรือยึดหลักการที่สำคัญ 4 ประการ นั่นคือ หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ หลักความสามารถของท้องถิ่น และหลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ

จากหลักการดังกล่าว ในการจัดจำแนกภารกิจระหว่างราชการทั้ง 3 ส่วน ควรดำเนินการดังนี้ (วุฒิสภา ตันไชย 2544 : 221)

ราชการส่วนกลางควรต้องรับผิดชอบภารกิจที่มีลักษณะภารกิจมหภาคที่เป็นเรื่องส่วนรวมของประเทศ การส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการ การกำหนดมาตรฐานกลางและการสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชน การเพิ่มขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแล ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่ราชการส่วนภูมิภาคควรรับผิดชอบภารกิจภาคปฏิบัติบางส่วน ภารกิจด้านวิชาการในพื้นที่ การสร้างระบบสนับสนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรทรัพยากรบริหารในจังหวัด การกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย บัญญัติ

สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องดำเนินการในภารกิจที่รับผิดชอบตามที่แผนการกระจายอำนาจได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งภารกิจเหล่านั้น ครอบคลุมทั้ง 6 ด้าน อันได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

นอกเหนือไปจากงานศึกษาวิจัยทั้ง 2 ชั้นข้างต้นที่มีลักษณะเป็นงานศึกษาถึงการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของราชการทั้ง 3 ส่วนแล้ว งานศึกษาวิจัยของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) ซึ่งสนับสนุนโครงการโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย เป็นอีกงานศึกษาหนึ่งที่มีการกล่าวถึงการจัดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยนี้อาจมีความแตกต่างไปจากงานศึกษาวิจัยทั้ง 2 ชั้น ที่นำเสนอมาก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ก็เพราะว่างานศึกษาของนครินทร์ และคณะ มุ่งเน้นไปที่ภารกิจของรัฐที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552)

ในการมองภารกิจของรัฐที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นครินทร์ และคณะ พบว่าปัญหาที่

สำคัญนอกจากความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างภารกิจของรัฐและท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่คุณเหมือนจะเป็นปัญหาของท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจ ก็คือ การที่รัฐมิได้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเหล่านั้นให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้อง ทำให้หลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นมาแล้ว ก็ยังคงไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการจัดการกิจเหล่านั้น นอกจากนี้ในประการต่อมา ปัญหาที่สืบเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจก็คือ ศักยภาพหรือขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับและดำเนินการในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนให้มีคุณภาพ ทั้งนี้ มองได้จากจำนวนบุคลากร และการใช้จ่ายงบประมาณ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552 : 110-111)

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้นครินทร์ และคณะได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาโดยจำแนกออกเป็นยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ อันได้แก่ ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงการปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจและการติดตามประเมินผลการถ่ายโอน นอกจากนี้ ยังต้องกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ให้มีความสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนและประการสำคัญ ยังจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนา

ระบบการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และการสร้างความรู้สึกความเป็นเจ้าของงานที่มีการถ่ายโอนทั้งในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2552 : 150-152)

จากการทบทวนงานศึกษาวิจัยที่สำคัญบางชิ้นที่เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นจึงทำให้เห็นปัญหาต่างๆ ที่สำคัญ อันได้แก่

ประการแรก ปัญหาความซ้ำซ้อนของการจัดทำภารกิจระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ โดยพบว่าความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นเป็นทั้งความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ประการที่สอง นอกจากลักษณะของความซ้ำซ้อนของภารกิจแล้ว ปัญหาสำคัญประการต่อมา ก็คือ การที่การถ่ายโอนภารกิจเป็นเพียงการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ แต่มิได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้อง จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจแท้จริงในการจัดการภารกิจเหล่านั้น และ

ประการที่สาม ภายหลังจากถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญก็คือ ศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะรับผิดชอบในการจัดการภารกิจหน้าที่เหล่านั้น

อย่างเหมาะสม

2.2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสามารถมองผ่านกระบวนการและเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอดีตที่ผ่านมา (ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535) ปัญหาสำคัญที่สืบเนื่องกับกระบวนการกำกับดูแล ก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะถูกควบคุมและกำกับโดยกลไกของราชการส่วนกลางและภูมิภาคอย่างเคร่งครัด เพราะข้าราชการจากส่วนภูมิภาคจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

แม้ว่าในช่วงภายหลังปี พ.ศ. 2540 ซึ่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันส่งผลทำให้ประเด็นปัญหาเรื่องที่ราชการส่วนกลางและภูมิภาคครอบงำและควบคุมอาจลดลง แต่กระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังคงเป็นกระบวนการที่ประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการ อย่างเช่น การที่มีกฎหมายและระเบียบจำนวนมากเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแล ทำให้กระบวนการกำกับดูแลเป็นกระบวนการที่ยู่ยาก ทั้งที่บางเรื่องเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อย

นอกจากปัญหาดังกล่าว ปัญหาของผลประโยชน์

ทับซ้อน ก็ยังคงเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่ง กล่าวคือ โดยปกติอำนาจในการกำกับดูแลจะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมักขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงาน ดังนั้น จึงต้องขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อหน่วยงานของภูมิภาคได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่นเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมเป็นการยากที่กลไกของราชการส่วนภูมิภาค จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างตรงไปตรงมา และการขาดบทบาทที่เข้มแข็งจากสภาท้องถิ่น และภาคประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจนับเป็นปัญหาของการกำกับดูแลด้วยเช่นกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2552 : 127-129)

สำหรับปากฟุ้งของนักการเมืองและผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นเองแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือการกำกับดูแลโดยกลไกองค์กรอิสระอย่างสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่มักมีประเด็นปัญหาที่ว่าแต่ละชุดที่ทำหน้าที่ลงไปตรวจการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น มักจะมีแนวทางและหลักเกณฑ์ในการตรวจการใช้จ่ายงบประมาณที่แตกต่างกัน อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมักมีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายที่แตกต่างกันออกไป

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในงานศึกษาของ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2551) ได้พยายามศึกษาเปรียบเทียบโดยพิจารณาถึงระบบหรือกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐในประเทศต่างๆ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ซึ่งผลจากการศึกษาถึงปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลในประเทศไทย และการศึกษารณีตัวแบบการกำกับดูแลในประเทศต่างๆ ทำให้ได้ข้อสรุปว่าสำหรับประเทศไทยแล้ว รัฐจะต้องพยายามลดระดับของการกำกับดูแลลง โดยต้องยกเลิกบรรดามาตรการของกำกับดูแลที่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และต้องตระหนักว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระทำเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น

ทั้งนี้ในอนาคตอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเน้นกระบวนการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ โดยอาจให้ศาลปกครองเป็นกลไกที่มีอำนาจในการเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และที่สำคัญที่สุด ก็ควรจะต้องเน้นบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2551)

2.3 การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับเป็นอีกประเด็นศึกษาหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจและถกเถียงกันมาโดยตลอดนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ข้อถกเถียงในเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นนั้น มักแยกออกเป็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับโครงสร้างภายนอก และโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.1 โครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อถกเถียงเกี่ยวกับโครงสร้างภายนอกนั้น สิ่งที่เป็นข้อถกเถียงอยู่เสมอ นับตั้งแต่ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนเต็มพื้นที่ของจังหวัด ก็คือ ประเด็นที่ว่าดังนั้นก็ควรต้องมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ ดังเห็นได้จากแนวคิดในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 ของอัยยวัฒน์ ปาณิกบุตร (2537 ข) ซึ่งเคยเสนอความคิดเอาไว้ว่าหากในอนาคตมีการทำให้โครงสร้างของสภาตำบล (ในขณะนั้นยังไม่มี การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นในปัจจุบัน) มีความเข้มแข็ง และสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงแล้ว ดังนั้นโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ซ้อนทับโครงสร้างของสภาตำบลและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ อยู่ ก็อาจไม่มีความจำเป็น

อีกต่อไป และอาจพิจารณาให้มีการยุบเลิกได้ (อัญญาวงศ์ ปาณิกบุตร 2537 ข : 114-115)

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนเต็มพื้นที่ของจังหวัด รวมทั้งในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารแล้ว ได้ส่งผลให้ข้อถกเถียงที่ว่าควรต้องมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องด้วยเป็นโครงสร้างที่มีความซ้ำซ้อนกับโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น มีการพูดถึงอยู่เสมอเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มนักการเมือง และข้าราชการของท้องถิ่นที่อาจจะมีได้อยู่ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อถกเถียงในเรื่องดังกล่าว อาจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความคุ้นชินของคนไทยต่อการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (Single-tier) ซึ่งเป็นระบบที่มีการนำมาใช้อยู่อย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่ได้มีการบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบพื้นที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลในขณะนั้น ทั้งนี้โดยหลักการทั่วไปแล้ว โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสามารถจัดเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น (Multi-tier) ซ้อนกันได้ กล่าวคือ ในพื้นที่หนึ่ง ๆ สามารถจัดให้มีโครงสร้าง

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งองค์กรรับผิดชอบพื้นที่นั้นๆ ได้ ทั้งนี้ประเด็นเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่การจัดแบ่งภารกิจและความรับผิดชอบ (Functions and Responsibilities) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรที่เข้าไปรับผิดชอบพื้นที่เดียวกันว่าจะต้องมีการแยกออกจากกันอย่างชัดเจนเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ 2544 : 110)

อย่างไรก็ตาม สำหรับนักวิชาการในรุ่นหลังๆ แล้ว ดูเหมือนจะมีความเข้าใจในแนวคิดเรื่องการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนและตรงกันมากขึ้น ดังนั้น แนวคิดในการเรียกร้องให้มีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงดูเหมือนจะน้อยลงไปบ้าง ดังในงานศึกษาวิจัยของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) ที่กล่าวสนับสนุนแนวคิดเรื่องการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระบบสองชั้น (Two-tier) ว่าเป็นระบบที่เหมาะสมดีอยู่แล้ว แต่ประเด็นปัญหาสำคัญกลับอยู่ที่กลไกหรือช่องทางในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มากกว่า ที่ดูเหมือนว่าจะยังไม่มี ซึ่งลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรต่างคนต่างทำงานของตนเองโดยไม่มีการประสานเชื่อมโยงกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552 : 102)

นอกจากงานศึกษาวิจัยดังกล่าวแล้ว ความเข้าใจ

แนวคิดเรื่องการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นออกเป็น
ชั้น ๆ ยังสะท้อนผ่านบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนด
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ
ที่พยายามจะจำแนกและแยกภารกิจขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับออกจากกัน

อย่างไรก็ดี นอกจากข้อถกเถียงเกี่ยวกับโครงสร้างการ
ปกครองท้องถิ่นว่าจะมีลักษณะเป็นโครงสร้างการปกครอง
ท้องถิ่นในระบบชั้นเดียว หรือหลายชั้นแล้ว เมื่อไม่นานมานี้
สิ่งที่มีกรรกล่าวถึงกันค่อนข้างมากอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ
ประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษ ทั้งนี้สืบเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 284
แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่ง
บัญญัติถึงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดังความตอนหนึ่งที่ว่า
“...การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่
มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้
ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง...” (รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 : มาตรา 284)

ต่อประเด็นดังกล่าว ความเคลื่อนไหวที่อาจจะ
ค่อนข้างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุดกรณีหนึ่ง ก็คือ
ความเคลื่อนไหวในการเสนอให้มีการจัดตั้งนครแม่สอดให้
เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยในข้อเสนอ

เบื้องต้นเพื่อให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งนคร
แม่สอดได้มีการระบุว่า การจัดตั้งนครแม่สอดนั้นมีความ
จำเป็นด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นเพราะลักษณะเฉพาะและความ
จำเป็นของพื้นที่ ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่แม่สอดเป็นเขต
พื้นที่ชายแดน ทำให้เมืองแม่สอดมีความแตกต่างไปจาก
พื้นที่อื่น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติ อาจ
ไม่สามารถจัดการกับลักษณะหรือปัญหาเฉพาะของเมือง
แม่สอด อย่างเช่น ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่อพยพมา
จากสหภาพพม่า ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมโรคติดต่อ ที่มา
พร้อมกับการอพยพของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น เป็นต้น

ประการที่สอง การจัดตั้งนครแม่สอดให้เป็นองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีความจำเป็น เพราะ
เมืองแม่สอดเองมีศักยภาพในหลาย ๆ ด้านที่จะพัฒนาได้
ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น หากมีองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจพิเศษกว้างขวางกว่าองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกติทั่วไปแล้ว ย่อมจะเป็นผลดีกับ
พื้นที่ของแม่สอดเอง³

3 เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สันต์ เหลืองประภัสร์ ผู้บุกเบิก
งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดตั้งนครแม่สอด.

2.3.2 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 สิ่งที่เป็นประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการประจำที่มีต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังในงานของธเนศวร์ เจริญเมือง (2540) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะปัญหาที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน ก็คือ การที่ข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงมหาดไทยได้เข้าไปมีบทบาทครอบงำการบริหารงานของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล เป็นต้น (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2540 : 99-100) ซึ่งโครงสร้างในการบริหารงานเช่นนี้เอง อาจมีลักษณะที่ขัดแย้งต่อหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามในระยะเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม) อันนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งในระยะเวลาต่อมา ทว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุง

จนกระทั่งให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุก รูปแบบต้องมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งภายใต้ รูปแบบการบริหารแบบดังกล่าว ก็ได้นำมาสู่ปัญหาชุด ใหม่ นั่นคือ การที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนนั้น เป็นรูปแบบการบริหารที่ส่งผลให้ผู้บริหาร (นายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีอำนาจมาก ไม่ ว่าจะจะเป็นอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร งานท้องถิ่น อำนาจในการจัดหางบประมาณ อำนาจในการ บริหารงานบุคคล อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านการ พิจารณาของท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งการที่ผู้บริหารมีอำนาจมาก เช่นนี้ ทำให้ดูราวกับว่าสภาท้องถิ่นแทบไม่มีอำนาจใดๆ ใน การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหาร (นครินทร์ เมฆ ไตรรัตน์ และคณะ 2552 : 103-104)

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้นำไปสู่ข้อเสนอภายใต้ กรอบแนวคิดและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่า อย่างไรเสียก็คงจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้กับสภาท้องถิ่น ทั้งนี้การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สภา ท้องถิ่นอาจกระทำได้โดยการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการเพิ่มและขยายเวลาของสมัย ประชุมสภาท้องถิ่นให้ยาวนานขึ้น เช่น ให้มีสมัยประชุมปีละ 4 สมัย สมัยละไม่เกิน 30 วัน เป็นต้น หรืออาจให้มีการจัดตั้ง กรรมการวิสามัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารของ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552 : 137)

2.4 บทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ในการพิจารณาถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากมองในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้อย่างน้อยใน 3 ลักษณะ อันได้แก่

- การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และ
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ในทั้ง 3 กระบวนการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงระดับและคุณภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ก็จะต้องพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก หากพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการทุจริตในการหาเสียงเลือกตั้ง ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ

ประการที่สอง แม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับด้วยว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านั้นอาจมีบทบัญญัติที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการในทางปฏิบัติ อาทิ ในกรณีของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้มีการบัญญัติให้ในการริเริ่มเสนอการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น ประชาชนจะต้องมีการเตรียมร่างข้อบัญญัติประกอบไปด้วย รวมไปถึงต้องมีการแสดงสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติ เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ล้วนมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552 : Supasawad Chardchawarn

2010 : 38-39)

ประการที่สาม คุณภาพของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังที่ ในงานศึกษาของโกวิทย์ พวงงาม และคณะ (2552) ได้ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบัน การเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นของประชาชนที่พบเห็นกันอย่างแพร่หลายมากที่สุดนั้น มักจะมีลักษณะเป็นการเข้าไปร่วมในการทำกิจกรรมที่จัดขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าที่จะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน หรือหากว่าประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น การดำเนินการก็มักมีลักษณะเป็นเพียงการทำให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมตามรูปแบบ และวิธีการที่ระเบียบ และกฎหมายกำหนด เช่น กระบวนการทำประชาคม เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552) ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ยังคงเป็นสิ่งที่ขาดคุณภาพ

ต่อประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง “การจัดทำ (ร่าง) กรอบแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. ...” เมื่อวันที่ 12-13 มีนาคม 2554 อุดม ทুমไผ่ชิต ได้เสนอว่า หากพิจารณากรอบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายใต้กรอบดังกล่าว

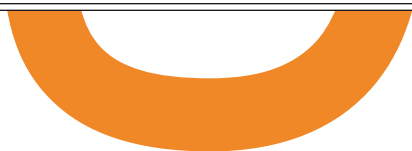
ข้างต้นแล้ว เขามีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดเป็นอันดับแรก ในขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นลำดับต่อมา เพราะฉะนั้น ในการวางยุทธศาสตร์หรือแนวทางต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ก็คงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับดังที่เขาได้กล่าวมา

นอกจากนั้นแล้ว หากพิจารณาถึงข้อเสนอเพื่อให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นแล้ว ก็จะพบว่างานศึกษาวิจัยโดยส่วนมากมักมีข้อเสนอไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ โดยพื้นฐาน สิ่งที่สำคัญสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ก็คือ การทำให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว โดยจำเป็นต้องมีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาและอบรมต่าง ๆ ให้เพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการการมีส่วนร่วมกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้น และที่อาจเป็นไปได้อีกประการหนึ่ง ก็คือ การใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นสิ่งกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ควรต้องมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และสะท้อนความเป็นจริง ซึ่งเมื่อประชาชนต้องชำระภาษีและค่าธรรมเนียม

ในอัตราที่ค่อนข้างสูงแล้ว ประชาชนก็ยอมตระหนกในสิทธิ
ที่ตนพึงมีและได้รับจากท้องถิ่นของตน (อาจดูเพิ่มเติมใน
โกวิทย์ พวงงาม และคณะ 2552 : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
และคณะ 2552 : อรทัย ก๊กผล และคณะ 2553 เป็นต้น)



การกระจายอำนาจในต่างประเทศ:
ประสบการณ์สำหรับกระบวนการ
กระจายอำนาจไทย



ปฏิเสธไม่ได้ว่าเมื่อกล่าวถึงกระบวนการกระจายอำนาจแล้วนั้น กระบวนการกระจายอำนาจในต่างประเทศดูเหมือนเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะประสบการณ์ในต่างประเทศจะช่วยให้เราเห็นถึงแนวคิดและวิธีการของการกระจายอำนาจที่อาจจะมีความก้าวหน้ามากกว่าไทย (ต้องยอมรับในเรื่องนี้ เพราะในต่างประเทศกระบวนการกระจายอำนาจมีมาก่อนในบ้านเรา และมีพลวัตสูงกว่า) นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ต่างประเทศผ่านมาก่อนย่อมต้องเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี ในการนำประสบการณ์ของการกระจายอำนาจของต่างประเทศมากล่าวถึงในที่นี้ จะเน้นไปที่ปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร (The United Kingdom) และประเทศญี่ปุ่นเป็นหลัก

มูลเหตุสำคัญที่หยิบยกเอา 2 ประเทศนี้เป็นหลักในการศึกษาก็คือด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ

หนึ่ง สหราชอาณาจักรมีกระบวนการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงหลักการและแนวคิด จนกระทั่งการกล่าวกันว่าในปัจจุบันสหราชอาณาจักรมีระดับของการกระจายอำนาจที่มาก จนกระทั่งยากที่จะบอกว่าสหราชอาณาจักรยังคงความเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) อยู่เหมือนดังเช่นในอดีต (Wilson and Game 2006 : 82-83)

สอง เหตุที่เลือกประเทศญี่ปุ่นมากล่าวถึงนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศในแถบเอเชียเช่นเดียวกับประเทศไทย มีวิถีแนวคิด และวัฒนธรรม แบบเอเชียคล้าย ๆ กัน นอกจากนั้น ปรากฏการณ์การกระจายอำนาจในรอบหลังของญี่ปุ่น ยังเกิดขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการกระจายอำนาจในประเทศไทยหลังปี พ.ศ. 2540 อีกด้วย

3.1 สหราชอาณาจักร

3.1.1 แนวคิดการถ่ายโอนอำนาจสู่ภาคแบบอสมมาตร

สำหรับนักรัฐศาสตร์โดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าระหว่างรูปแบบรัฐแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) และสหพันธรัฐ (Federal State) นั้น จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากรัฐมีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว โครงสร้างภายในรัฐนั้น ๆ มักมีลักษณะความเป็นเอกภาพ ไม่ว่าจะเป็นในพื้นที่ใดของประเทศก็ตาม มักมีรูปแบบโครงสร้างทางการปกครอง และกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นแบบแผนเดียวกัน

ในขณะที่ประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นสหพันธรัฐนั้น เนื่องจากอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐเป็นอำนาจร่วมระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐ โดยสหพันธรัฐจะคงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารจัดการบางเรื่องที่สำคัญต่อความมั่นคงของรัฐโดย

รวม เช่น กองทัพ ระบบการเงินและเศรษฐกิจ การระหว่างประเทศ เป็นต้น ส่วนมลรัฐย่อมมีอำนาจในกิจการต่างๆ ที่ไม่กระทบต่อประเด็นด้านความมั่นคง เพราะฉะนั้น รูปแบบโครงสร้างทางการปกครองภายในมลรัฐต่างๆ ย่อมมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าในสหพันธรัฐ ระดับของการกระจายอำนาจย่อมสูงกว่ารัฐเดี่ยว

อย่างไรก็ตามเมื่อไม่นานมานี้ ได้เริ่มเกิดปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจที่น่าสนใจในบางประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวในยุโรป ซึ่งปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนี้ มีลักษณะที่เรียกได้ว่าก้าวหน้า และก้าวข้ามรูปแบบการกระจายอำนาจภายในรัฐเดี่ยวแบบเดิมๆ

Wilfried Swenden (2006) ได้อธิบายถึงปรากฏการณ์ของการกระจายและถ่ายโอนอำนาจในสหราชอาณาจักรและสเปน เอาไว้อย่างน่าสนใจ สำหรับ Swenden แล้ว เขามองว่าปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรในช่วงปลายของทศวรรษที่ 1990 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนั้น มีลักษณะที่แตกต่างไปจากการกระจายอำนาจแบบเดิมๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐเดี่ยว ที่เขาเรียกว่าเป็น ‘การกระจายอำนาจที่เป็นแบบแผนหนึ่งเดียว (Unitary Decentralized State)’ กล่าวคือ ปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรนั้น เป็นปรากฏการณ์ของ ‘การกระจายอำนาจลงสู่ภาค (Regionalized State)’

ซึ่งนำไปสู่ลักษณะของ ‘การกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric)’ ที่ช่วยให้ภาคหรือแคว้นต่าง ๆ มีความเข้มแข็ง และเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น แต่มีความเข้มแข็งและเป็นอิสระในระดับที่แตกต่างกันออกไป

ในขณะที่การกระจายอำนาจที่เป็นแบบแผนหนึ่งเดียว (ดังเช่น ประเทศไทย ฝรั่งเศส และอีกหลาย ๆ ประเทศในยุโรปนั้น) จะเป็นการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และการคลังที่จำกัดมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีการกระจายอำนาจลงสู่ภาค (Swenden 2006 : 14-15)

Swenden กล่าวว่า ปรัชญาการกระจายอำนาจลงสู่ภาค ก็คือ การที่รัฐมีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ภาคต่าง ๆ เพื่อให้ภาคเหล่านั้นมีอำนาจที่กว้างขวางและเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น (Swenden 2006 : 14) ดังในกรณีของสหราชอาณาจักร ปรัชญาการกระจายอำนาจ ก็คือ การถ่ายโอนอำนาจของรัฐในส่วนกลาง (อังกฤษ หรือ England) ให้แก่ภาคหรือแคว้นทั้งสาม ซึ่งประกอบไปด้วยสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยการถ่ายโอนอำนาจที่เกิดขึ้น ต่างไปจากการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามปกติทั่วไป

เหตุผลก็คือ การกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจที่เกิดขึ้น

มุ่งหวังให้ภาคเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากกว่า เพียงแค่การให้อำนาจตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะ ภายในพื้นที่ของตน กล่าวคือ การกระจายหรือถ่ายโอน อำนาจให้แก่ภาคหรือแคว้นเหล่านั้น มุ่งให้ความเป็นอิสระ แก่ภาคต่าง ๆ เพื่อให้ภาคสามารถตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ภายในเขตพื้นที่ของตน รวมถึงบริหารจัดการกิจการภายใน ภาคในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง โดยมีต้องขออนุมัติจากรัฐสภา หรือฝ่ายบริหารของส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้เอง เราจึงเห็นการ สถาปนารัฐสภาแห่งภาคสก๊อตแลนด์ (Scottish Parliament) สภาแห่งชนชาติเวลส์ (The National Assembly for Wales) และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (The Northern Ireland Assembly) รวมถึงคณะรัฐมนตรี (Ministers) ที่ต้องรับผิดชอบการบริหารกิจการภายในภาคทั้งสามเหล่านั้น (โปรดดู Deacon and Sandry 2007 เพิ่มเติม)

ปรากฏการณ์ของการกระจายและถ่ายโอนอำนาจที่เกิดขึ้น อาจทำให้ดูราวกับว่าสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน อาจมิใช่รัฐเดี่ยวแบบดั้งเดิมอีกต่อไป หรือในบางมิติอาจ มองได้ด้วยว่าสหราชอาณาจักรกำลังกลายสภาพไปเป็น สหพันธรัฐ แต่ทั้งนี้สำหรับ Swenden แล้ว เขากล่าวว่าในรัฐที่ เกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ อาจดูใกล้เคียงกับการเป็นสหพันธรัฐ เข้าไปทุกที แต่โดยทฤษฎีแล้วนั้น รัฐเหล่านี้ยังมีความแตกต่างไปจากสหพันธรัฐ ทั้งนี้ก็เพราะว่าภาคทั้งหลายแม้จะได้รับการถ่ายโอนอำนาจลงไปให้มากน้อยเพียงก็ตาม ก็ยังคง

ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่ส่วนกลางเสมอ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐที่ส่วนกลางย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจในการเพิ่ม หรือลดอำนาจของภาค รวมถึงยับยั้งหรือถอดถอนการใช้อำนาจของภาค เหล่านั้นได้เสมอ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากภาคทั้งหลายเหล่านั้นแต่ประการใด (Swenden 2006 : 14)

หากได้พิจารณาปรากฏการณ์ของการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจให้แก่ภาคหรือแคว้นต่าง ๆ ในสหราชอาณาจักรแล้ว อีกปรากฏการณ์หนึ่งที่สามารถสังเกตเห็นได้ ก็คือ ระดับหรือขอบเขตอำนาจที่ภาคทั้งหลายได้รับจากส่วนกลางนั้นมีความแตกต่างกัน เช่น ในกรณีของรัฐสภาสกอตแลนด์ และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ อาจได้รับการถ่ายโอนอำนาจให้สามารถตรากฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติ (Act) เพื่อบังคับใช้ในเขตสกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือได้เองในเรื่องที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรอีก ในขณะที่สภาแห่งชนชาติเวลส์มีอำนาจเพียงแค่การออกกฎหมายในชั้นรองที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติเท่านั้น รวมถึงประเด็นที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจให้สามารถดูแลและพิจารณาได้เองก็อาจจะค่อนข้างน้อยกว่า (Deacon and Sandry 2007 : 67, 115, 169)

ลักษณะเช่นนี้เอง ที่ Swenden เรียกปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจแบบนี้ว่าเป็นปรากฏการณ์ของการถ่ายโอนอำนาจแบบอสมมาตร (Asym-

metric) โดยเขาได้อธิบายว่าการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจแบบอสมมาตรนี้ ย่อมเป็นเพราะในแต่ละภาคหรือแคว้นย่อมมีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นการออกแบบโครงสร้างอำนาจของสถาบันการเมือง หรือในอีกนัยหนึ่งก็คือการถ่ายโอนอำนาจให้แก่สถาบันการเมืองในภาคเหล่านั้น ก็ควรต้องมีระดับที่แตกต่างกันออกไปด้วย (Swenden 2006 : 63-67)

3.1.2 การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในที่มีความหลากหลายและยืดหยุ่น

นอกเหนือไปจากประเด็นเกี่ยวกับหลักคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่ภาคแบบอสมมาตรแล้ว สิ่งที่น่าสนใจเป็นนวัตกรรมที่น่าสนใจสำหรับการกระจายอำนาจในประเทศสหราชอาณาจักร ก็คือ การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบหลากหลายยืดหยุ่นเอาไว้ในประมวลกฎหมายท้องถิ่น ค.ศ. 2000 (Local Government Act of 2000)

หลักคิดสำคัญของเรื่องนี้คือ เมื่อท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างหลากหลาย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นเป็นไปโดยสอดคล้องและเหมาะสมกับพื้นที่ รูปแบบการบริหารงานก็ไม่ควรต้องถูกบังคับเอาไว้ตายตัว ทั้งนี้ ในประมวลกฎหมายท้องถิ่น ได้บัญญัติให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบในการบริหารงานของตนได้เองจากรูปแบบมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ 3 รูปแบบด้วยกัน อันได้แก่ (Local Government Act of 2000 : section 11 ; Wilson and Game 2006 : 102)

รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี (A Directly Elected Mayor with a Cabinet) เป็นรูปแบบที่นายกเทศมนตรีมีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แล้วแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นมาจากบรรดาสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่น นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภายังอาจตั้งผู้จัดการสภา (Chief Executive) และหัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น (Chief Officers) เพื่อสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร โครงสร้างการบริหารงานเช่นนี้ทำให้นายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งมาก หรือที่เรียกว่า The Strong Mayor Form

รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (A Cabinet with a Leader) เป็นรูปแบบที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แล้วเลือกสมาชิกคนหนึ่งให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Executive Branch) ซึ่งก็คือ นายกเทศมนตรี จากนั้นนายกเทศมนตรีหรือสภาจะเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี เพื่อมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น โครงสร้างแบบนี้นายกเทศมนตรีจะอ่อนแอ หรือที่เรียกว่า The Weak Mayor Form เพราะสภานั้นเป็นที่มาของฝ่ายบริหาร ดังนั้นฝ่ายบริหารจึง

ต้องพึ่งพาการสนับสนุน หรือพึ่งพิงกับฝ่ายสภาเป็นอย่างมาก

รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A Directly Elected Mayor & Council Manager) เป็นรูปแบบที่มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่น ส่วนภารกิจด้านการบริหารงานท้องถิ่นนั้น

จะมี ‘ผู้จัดการสภา (Chief Executive)’ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาจตั้งหัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น (Chief Officers) เพื่อช่วยสนับสนุนงานของฝ่ายบริหาร และประสานงานกับสภาอีกทางหนึ่ง หรือในทางกลับกันสภาก็สามารถแต่งตั้งได้หัวหน้าสำนักงานฯได้เช่นเดียวกัน

นอกจากรูปแบบพื้นฐานทั้งสามแบบแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถมี**รูปแบบอื่นๆ** ในการบริหารงานท้องถิ่นของตนได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อเสนอของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกิจการของท้องถิ่น

3.2 ญี่ปุ่น

สำหรับการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการการกระจายอำนาจรอบท้าย

สุดได้เกิดขึ้นไล่เลียบกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย กล่าวคือ กระบวนการต่างๆ ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังจากการผ่านร่างกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจ (The Package Promoting Decentralization Act) ในปี ค.ศ. 1999 หรือที่ตรงกับปี พ.ศ. 2542 อันเป็นปีที่มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาบททวนถึงการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นมีการดำเนินการและจุดเน้นที่นำสนใจดังนี้

3.2.1 การยกเลิกภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

การปฏิรูปหรือการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งล่าสุดในช่วงหลังปี ค.ศ. 1999 ของญี่ปุ่นนั้น สิ่งที่เป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การยกเลิกภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน (Agency Delegated Functions) ซึ่งภารกิจประเภทนี้ได้ถูกสร้างขึ้นมาตั้งแต่ในช่วงเมจิ (Meiji Period) ทั้งนี้โดยหลักคิดภารกิจประเภทนี้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลาง แต่ด้วยข้อจำกัดที่รัฐบาลกลางไม่

สามารถที่จะจัดทำภารกิจต่าง ๆ เหล่านั้นได้เอง ดังนั้น รัฐบาลกลางโดยกระทรวงต่าง ๆ จึงมอบหมายภารกิจเหล่านั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำภารกิจเหล่านั้นแทนรัฐบาลกลาง⁴ โดยอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางที่จัดสรรลงไปให้ เมื่อภารกิจเหล่านี้ ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางจึงย่อมสามารถที่จะควบคุม สั่งการ ในการดำเนินภารกิจเหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งเหล่านั้นอย่างเคร่งครัด (Kume 2001 : 207)

โดยภาพรวมมีการประมาณการกันว่าราวร้อยละ 40 ของภารกิจที่เทศบาลดำเนินการทั้งหมด และร้อยละ 80 ของภารกิจที่จังหวัดดำเนินการทั้งหมด คือ ภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน (Mochida 2006 : 152) ดังนั้นแล้ว ที่ส่วนใหญ่มักมีความเข้าใจกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระนั้น ก็คงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนัก

เพราะฉะนั้น การยกเลิกภารกิจประเภทดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการทำให้ราชการส่วนกลางไม่สามารถเข้ามา

4 ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 กลไกผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการประจำ มีบทบาทหลักในการจัดทำภารกิจเหล่านี้ แต่เมื่อยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งภารกิจประเภทนี้จึงถ่ายโอนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

มีบทบาทในการควบคุมดูแลการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้อีก ทั้งนี้ในการยกเลิกภารกิจดังกล่าว ได้มีการจัดจำแนกภารกิจเหล่านั้นใหม่โดยแบ่งเป็น ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 398 ภารกิจ⁵ และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกฎหมาย (Legally or Statutory Delegated Functions) จำนวนทั้งสิ้น 257 ภารกิจ⁶

สำหรับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ จะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน กล่าวคือ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกฎหมายนั้น เป็นภารกิจที่เดิมทีเคยถือเป็นภารกิจที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของและต้องเป็นผู้ดำเนินการ ทว่าเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้น

5 ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกว้างขวางอยู่พอสมควร โดยภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนที่สำคัญ มี อาทิ การวางผังเมือง การให้ใบอนุญาตในโครงการพัฒนาที่ดิน ร้านอาหาร โรงพยาบาล ร้านขายยา เป็นต้น

6 สำหรับภารกิจประเภทนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะยังคงเป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลาง โดยภารกิจที่ได้รับการจำแนกให้อยู่ในประเภทนี้ที่สำคัญ มี อาทิ การจัดการเลือกตั้งหรือการลงประชามติระดับชาติ การออกหนังสือเดินทาง การบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน การพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น

รัฐบาลกลางจึงถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพื่อให้เกิดหลักประกันสำหรับรัฐบาลกลางว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการภารกิจเหล่านั้นให้เป็นไปตามมาตรฐานที่เหมาะสม ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงยังสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำภารกิจประเภทนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม การเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องนั้น ได้ลดระดับลงไปพอสมควรหากเปรียบเทียบกับภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยในการจัดทำภารกิจประเภทใหม่นี้ รัฐบาลกลางสามารถที่จะกำหนดมาตรฐานสำหรับการบริหารจัดการภารกิจให้แก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสั่งการให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจเหล่านี้ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้เท่านั้น (Mochida 2008 : 48 ; Yagi 2004 : 14) ซึ่งต้องยอมรับว่า การยกเลิกภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ที่ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลกลางของญี่ปุ่นในการควบคุมและกำกับกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ครั้งการปฏิรูปในช่วงเมจิ นั้น เท่ากับเป็นการเพิ่มความไม่เป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนใน

ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นยุคใหม่

เมื่อมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย สามารถกล่าวได้ว่ากรยกเลิกภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดผล มากกว่าการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังดำเนินอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะการถ่ายโอนแต่ภารกิจโดยไม่ได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ย่อมไม่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในภารกิจเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง หรือการถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ย่อมไม่แตกต่างไปจากภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนของญี่ปุ่นมากนัก

3.2.2 การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการยุบรวมเทศบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พื้นฐานที่สำคัญของกระบวนการกระจายอำนาจในช่วงปี ค.ศ. 1999 นั้น ก็คือการที่รัฐบาลได้ยกเลิกภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน (Agency Delegated Functions) โดยดำเนินการถ่ายโอนให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตาม

กฎหมาย (Legally or Statutory Delegated Functions)

ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นต้องรับผิดชอบภารกิจหรือบริการสาธารณะต่างๆ เป็นจำนวนมาก เพราะภารกิจที่ถ่ายโอนมานั้นจะไม่ถือว่าเป็นภารกิจของราชการส่วนกลางดังเช่นในอดีตอีกต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจะต้องตัดสินใจ และรับผิดชอบในการดำเนินหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เหล่านั้นด้วยตัวเองโดยยึดหลักความเป็นอิสระ

ดังนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการกับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นได้ ศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นหลักที่จะต้องให้ความสำคัญ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั้งในกลุ่มนักวิชาการและผู้ปฏิบัติว่าการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Amalgamation / Merger) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น นับเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น (Mabuchi 2001 : 199) ดังนั้นแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้มีนโยบายส่งเสริมให้มีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเทศบาลเข้าด้วยกัน เพื่อให้เทศบาลที่มีขนาดเล็กมีศักยภาพเพียงพอในการจัดทำภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากรัฐบาล

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการเพื่อยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันในประเทศญี่ปุ่นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการยุบรวมเทศบาลในครั้งนี้ มิได้เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเคยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในอดีตที่ผ่านมา ได้เคยเกิดปรากฏการณ์ของการยุบรวมเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นครั้งใหญ่มาแล้วอย่างน้อย 2 ครั้ง นั่นก็คือ การยุบรวมในช่วงของการปฏิรูปสมัยเมจิ (Meiji Restoration) ซึ่งในครั้งนั้น เทศบาลของประเทศญี่ปุ่นได้ลดจำนวนลงจาก 71,314 แห่งในปี ค.ศ. 1888 เหลือเพียง 15,859 แห่งในปี ค.ศ. 1889 (Yokomichi : 3) และการยุบรวมในสมัยโชวะ (The Great Showa Consolidation) ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยผลของการยุบรวมในครั้งนั้น ได้ส่งผลให้จำนวนเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นลดจำนวนลงจาก 9,868 แห่งในปี ค.ศ. 1953 เหลือจำนวนเพียง 3,975 แห่งในปี ค.ศ. 1956 (Yokomichi : 4)


ส่วนการยุบรวมเทศบาลที่เกิดขึ้นในครั้งล่าสุดนี้ ได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1999 โดยกระบวนการยุบรวมจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดกระบวนการในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งผลของการยุบรวมเทศบาลรอบนี้ จะทำให้จำนวนเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนลดลงถึงเกือบครึ่งหนึ่ง (Yokomichi : 17)

สำหรับเหตุผลที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถดำเนินนโยบายเพื่อการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันนั้น เป็นเพราะ

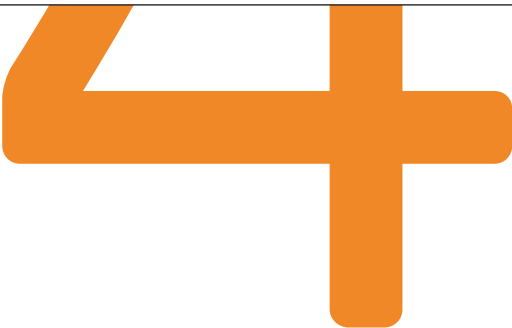
มาตรการส่งเสริมและจูงใจหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการทางด้านภาษี โดยที่มาตรการจูงใจเหล่านั้น ได้แก่

ประการแรก รัฐบาลได้ให้หลักประกันว่าหากเทศบาลใด ดำเนินการยุบรวม รัฐบาลจะไม่ตัดหรือลดจำนวนภาษีที่ รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น (Local Allocation Tax) ซึ่งนับ ได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแหล่งหนึ่งของเทศบาลเป็น ระยะเวลาต่อเนื่องไปอย่างน้อยอีก 10 ปี⁷ และนอกเหนือ ไปจากการคงภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่อเนื่องเป็น ระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ในประการต่อมา รัฐบาลยังจะให้ การสนับสนุนเทศบาลที่ยุบรวมโดยการอนุญาตให้ออกพันธบัตร ของเทศบาล และช่วยชดเชยภาระหนี้สินของเทศบาลที่เกิดขึ้น หนี้เนื่องมาจากการออกพันธบัตรในอัตราร้อยละ 70 โดย การช่วยชดเชยภาระหนี้ที่เกิดขึ้นนี้ รัฐบาลจะกระทำโดยการ เพิ่มสัดส่วนภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น (Local Allocation Tax) แห่งนั้น ๆ (Yokomichi : 10)

7 ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น (Local Allocation Tax) มี เป้าหมายสำคัญเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่เพียงพอในการจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก จาก สถิติในปีงบประมาณ ค.ศ. 2005 ระบุว่าภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ ท้องถิ่นมีสัดส่วนสูงเป็นอันดับสองของรายได้ท้องถิ่น รองจากภาษี ท้องถิ่น (Local Taxes) โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 18.2 ของรายได้ ทั้งหมดของท้องถิ่น รายละเอียดเพิ่มเติมสามารถดูได้จาก 'Local Public Finance in Japan' available at www.soumu.go.jp/english/pdf/lpfj.pdf (accessed on 24 March 2009).



อภิปรายสภาพปัญหาและสร้างกรอบ
ความคิดในการจัดการปัญหา



การทบทวนถึงข้อถกเถียงต่างๆ ข้างต้น เป็นภาพสะท้อนสำคัญที่ช่วยให้เราเห็นประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ปรากฏในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งหากประมวลปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมาโดยสรุปอีกครั้ง ณ ที่นี้ อาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่สำคัญของการจัดการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น ได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับกรอบความคิดเรื่องการกระจายอำนาจที่ไม่ตรงกันระหว่างสายสกุลความคิดแบบวัฒนธรรมชุมชนและสถาบันการเมือง

2. ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น อันส่งผลต่อประเด็นการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและระบบการกำกับดูแล

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งประชาชนยังอาจมีบทบาทจำกัด

จากสภาพปัญหาที่สำคัญทั้ง 4 ประการข้างต้น การศึกษาในส่วนนี้ จะเป็นการอภิปรายถึงปัญหาเหล่านั้น และสร้างกรอบแนวคิดสำหรับใช้ในแก้ปัญหา โดยประเด็นที่จะได้มีการอภิปรายได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.1 การประสานกรอบความคิดระหว่างสำนัก วัฒนธรรมชุมชนและสถาบันการเมือง

การนำเสนอถึงข้อถกเถียงระหว่างสำนักวัฒนธรรมชุมชนและสถาบันการเมือง ในการมองการกระจายอำนาจที่ได้นำเสนอมาในส่วนที่สองของรายงานฉบับนี้นั้น เป็นการชี้ให้เห็นว่าการที่นักคิดนักวิชาการในสายวัฒนธรรมชุมชน ปฏิเสธหรือไม่ศรัทธาในกระบวนการกระจายอำนาจของ รัฐในส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจเป็นเพราะว่ากระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ขับเคลื่อนโดยกลุ่มพลังต่างๆ ที่มีความเชื่อหลักว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายจะเป็นตัวจักรสำคัญที่ขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ

ภายใต้กรอบแนวคิดแบบนี้ การกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งที่ได้รับการออกแบบและเริ่มต้นจากศูนย์กลาง นอกจากนี้ เนื่องจากกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย ยังเป็นปรากฏการณ์ที่สนองตอบต่อข้อเรียกร้องทางการเมือง เพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตย ในช่วงภายหลังปี พ.ศ. 2535 ดังนั้นแล้ว กระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย ยังมีลักษณะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันที ขาดกระบวนการวิเคราะห์วิจัยที่ละเอียดรอบคอบ

ด้วยลักษณะของกระบวนการที่มีลักษณะเช่นว่านี้ได้ส่งผลให้ในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีลักษณะเป็นโครงสร้างที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ รวมถึงในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มักมีลักษณะเป็นการจัดตั้งแบบภาพรวมโดยอาจมิได้มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการจัดตั้งมากนัก อย่างเช่น กรณีของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเกือบจะพร้อมกันทั่วประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2538-2540 หรือในกรณีของการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลก็เช่นกัน ที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการพร้อมกันทั่วทั้งประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2542

ปรากฏการณ์ในลักษณะดังที่ได้กล่าวมานี้ ในทัศนะของนักคิดนักวิชาการในสายวัฒนธรรมชุมชน ย่อมมองว่าปรากฏการณ์การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น มีลักษณะเป็นการดำเนินการที่รวมศูนย์โดยรัฐ ไม่มีลักษณะของการดำเนินการที่ประณีตและละเอียดรอบคอบเพียงพอ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมเท่ากับเป็นการมองข้ามหรืออาจถึงขั้นทำลายธรรมชาติและวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชน

การกระจายอำนาจที่เริ่มต้นจากศูนย์กลางเช่นนี้ ยังอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดั้งเดิมของชุมชน ที่มักจะมีผู้นำตามธรรมชาติซึ่งเป็นที่ยอมรับของสมาชิกภายในชุมชน โดยรัฐได้ทำหน้าที่ในการจัดการและปรับโครงสร้างเดิมของชุมชนให้กลายเป็นโครงสร้างใหม่ที่รัฐให้การรับรอง

และสนับสนุน ดังจะเห็นได้จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการรับรองสถานะให้เป็นนิติบุคคล และได้รับการสนับสนุนงบประมาณรูปแบบต่าง ๆ จากรัฐบาล เป็นต้น

ที่สำคัญ การกำหนดให้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ต้องมีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งยังอาจเป็นการทำลายผู้นำตามธรรมชาติของท้องถิ่น เพราะภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศที่แนวคิดประชาธิปไตยยังมีได้หยั่งรากลึกแบบประเทศไทยนั้น ผู้ที่มีทรัพยากรมากกว่าย่อมเป็นผู้ได้เปรียบในกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ยากสำหรับผู้นำชุมชนตามธรรมชาติที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง⁸ และเข้ามาทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้

เพราะฉะนั้น นักคิดนักวิชาการในสายวัฒนธรรมชุมชนจึงมีความเชื่อว่ากระบวนการกระจายอำนาจที่เหมาะสม จึงไม่ใช่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งมีลักษณะแปลกแยกและแปลกปลอมจากชุมชนตามธรรมชาติ) แต่ควรต้องเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนซึ่งประกอบไปด้วยประชาชนและผู้นำตามธรรมชาติ

8 ในทัศนะของผู้ศึกษาเองแล้ว ยังมองด้วยว่าคงมีผู้นำชุมชนตามธรรมชาติจำนวนไม่มากนักที่ต้องการเข้ามาเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการ โดยร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ของพวกเขา

สภาพปัญหาเช่นที่ว่่านี้ มิใช่เป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นแต่เฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น ประเทศอินโดนีเซียก็ประสบกับสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านของอินโดนีเซียครั้งสำคัญเมื่อปี ค.ศ. 1979 นั้น เป็นกระบวนการที่รัฐบาลกลางพยายามปฏิรูปโครงสร้างการบริหารในระดับหมู่บ้าน ซึ่งก่อนหน้านั้นมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลายให้มีลักษณะรวมศูนย์เป็นโครงสร้างที่มีรูปแบบเดียวกันทั้งหมด โดยได้มีการให้เหตุผลว่าการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารในระดับหมู่บ้านให้เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันนี้ จะช่วยให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานและยังจะเป็นการช่วยพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

การปฏิรูปการบริหารงานหมู่บ้านในครั้งนั้น ยังได้มีการกำหนดระบบการกำกับดูแลหมู่บ้านใหม่อีกด้วย ซึ่งภายใต้ระบบการกำกับดูแลแบบใหม่ การบริหารงานของหมู่บ้านจะต้องรับผิดชอบต่อผู้บริหารของอำเภอ แทนที่จะเป็นการรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนภายในชุมชน (Bebbington et.al. 2004 : 192) ระบบการบริหารงานหมู่บ้านที่ได้รับการออกแบบขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1979 นี้ จึงเป็นระบบการบริหารงานหมู่บ้านจึงเป็นระบบที่รวมศูนย์อำนาจ ขาดความเป็นอิสระ และไม่มีคำตอบคล้อยต่อลักษณะความ

หลากหลายทั้งทางด้านภาษา และวัฒนธรรมที่ปรากฏให้เห็น อยู่ในหมู่บ้านต่าง ๆ ของประเทศอินโดนีเซีย

หากมองในมิติของผู้นำ โครงสร้างการบริหารงานแบบใหม่นี้ยังมีส่วนในการลดทอนบทบาทของผู้นำตามธรรมเนียมของหมู่บ้านให้ต้องยอมรับกระบวนการหรือแนวทางการบริหารงานของรัฐบาลในส่วนกลางอีกด้วย (Bebbington et.al. 2004 : 193)

การนำเอารูปแบบการบริหารงานหมู่บ้านแบบใหม่มาใช้ในประเทศอินโดนีเซียเมื่อปี ค.ศ. 1979 นั้น ส่งผลกระทบหลายด้านต่อสภาพและความเป็นไปของหมู่บ้านในประเทศอินโดนีเซีย ผลจากการศึกษาในกรณีตัวอย่างของ Anthony Bebbington และคณะ 2004 ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำเอาโครงสร้างการบริหารงานหมู่บ้านแบบรวมศูนย์มาใช้ได้ ก่อให้เกิดปัญหาความตึงเครียดในระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศาสนา รวมถึงประเด็นทางด้านวัฒนธรรมก็ตาม

เดิมทีนั้น ประเด็นเหล่านี้ อาจจะมีใช้ปัญหา เพราะชุมชนมีแนวทางการดำเนินการในเรื่องต่างอยู่แล้ว การนำเอาโครงสร้างและวิธีการบริหารงานแบบใหม่เป็นการตัดข้ามแนวทางหรือวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของประชาชนภายในชุมชน จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของคนในชุมชนมากยิ่งขึ้น รวมถึงวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของประชาชนอาจถูกทำลายลงไป (Bebbington et.al. 2004 : 193 - 200)

การดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่มีลักษณะรวมศูนย์ ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเชิงความคิดระหว่างนักคิดนักวิชาการในสกุลวิถันธรรมชุมชนและกับนักวิชาการในสกุลสถาบันการเมือง ยังผลให้ต่างฝ่ายต่างมองประเด็นและแนวทางการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันดังที่ได้อภิปรายให้เห็นปัญหามาแล้วข้างต้น และจากความแตกต่างนี้ หากต้องการที่จะประสานความแตกต่างหรือลดช่องว่างทางความคิด สิ่งที่ต้องดำเนินการอาจได้แก่สิ่งต่อไปนี้

ประการแรก การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีความเป็นเนื้อเดียวกันให้มากที่สุด การอภิปรายถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ข้างต้น ได้ช่วยชี้ให้เห็นแล้วว่าความขัดแย้งระหว่างสองสกุลความคิดหลักนี้ เป็นผลมาจากการมองว่าชุมชนตามธรรมชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ถูกแยกออกจากกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของดัดแปลงทำให้มีความแปลกแยกออกจากชุมชน ดังนั้น สิ่งสำคัญที่สุดเพื่อจัดการกับปัญหานี้ ก็คือ การออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นหนึ่งเดียวกับชุมชนตามธรรมชาติให้ได้มากที่สุด

สิ่งที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชุมชนได้นั้น ก็คือ ในการดำเนินการกระบวนการกระจายอำนาจและการปฏิรูปโครงสร้างของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระบวนการกระจายอำนาจอย่างละเอียดรอบคอบ และมีกระบวนการศึกษาวิจัยที่ดีพอ โดยต้องมุ่งออกแบบให้โครงสร้างหน้าตาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับสภาพธรรมชาติและความเป็นไปของชุมชน (Bebbington et.al. 2004 : 202)

ยกตัวอย่างเช่น เขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีความสอดคล้องและเป็นไปตามสภาพพื้นที่ของชุมชน โครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นควรเป็นโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นและเปิดโอกาสให้มีการนำเอาวิถีทางของชุมชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหาร และผู้นำตามธรรมชาติของชุมชนสามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นต้น

ประการที่สอง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย นอกจากประเด็นเรื่องการออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพของชุมชนแล้ว ในการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้ได้นั้น ยังต้องพิจารณาถึงรูปแบบและวิธีการบริหารงานของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจไม่จำเป็นที่จะต้องมีการมีรูปแบบโครงสร้างในการบริหารงานที่เหมือนกันทั้งหมด รวมถึงใน

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นรูปแบบและวิธีการเดียวกัน

ทั้งนี้เพราะความหลากหลายในเชิงวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน จะมีส่วนกำหนดให้ในทางปฏิบัติ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาสังคมบางองค์กรจึงจะประสบความสำเร็จ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ การจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกัน อาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงลำพัง ก็อาจจะได้ผลดีแล้วก็เป็นได้

ประการที่สาม เพื่อให้ข้อเสนอในประการที่ 1 และ 2 บรรลุผลสำเร็จได้นั้น แนวคิดหรือแนวทางการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรดังที่ปรากฏอยู่ในสหราชอาณาจักร อาจเป็นแนวคิดที่ต้องมีการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าแนวทางการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่มีการใช้กันอยู่ในสหราชอาณาจักรนั้น เป็นแนวทางการกระจายอำนาจที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าแนวทางการกระจายอำนาจที่มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นไปที่ความเป็นเอกภาพของการดำเนินงานเป็นหลักสำคัญ

ภายใต้กรอบแนวคิดของการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร ในพื้นที่ที่มีความพร้อม ประชาชนตื่นตัว และมี

อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมบางอย่างที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น อาจได้รับการถ่ายโอนอำนาจลงไปมากกว่าพื้นที่อื่นของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่สามารถดูแลตนเองตามวิถีดำเนินชีวิตของพวกเขา รวมถึงรู้สึกว่ารัฐในส่วนกลางได้ให้ความสำคัญ และยอมรับในความแตกต่าง ซึ่งทั้งหมดนี้ จะช่วยป้องกันมิให้เกิดความไม่พึงพอใจหรือแรงกดดันต่างๆ ในทางการเมืองที่จะพุ่งเป้าไปยังรัฐในส่วนกลาง อันจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่สิ่งแปลกปลอมสำหรับประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชน ทำให้ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นเนื้อเดียวกันได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรนี้ เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง ก็คือการออกแบบโครงสร้างและกลไกที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการอย่างระมัดระวัง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในเรื่องความมั่นคงและบูรณาการแห่งรัฐ

4.2 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ผลจากการอภิปรายถึงปัญหาเกี่ยวกับการจัดความ

สัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ที่ได้ดำเนินการมาในการศึกษาส่วนที่สองนั้น ได้ชี้ให้เห็น ปัญหาที่สำคัญพื้นฐานของระบบราชการไทยที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาเป็นเวลานานว่า ประกอบด้วย

- ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการที่มีลักษณะรวมศูนย์
- ปัญหาความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น
- ปัญหาเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาทั้งหมดดูเหมือนว่าจะพุ่งเป้าไปที่ บทบาทหน้าที่และการดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต่อไปในอนาคต

สภาพปัญหาการรวมศูนย์ของระบบราชการไทยเห็นได้จากกรณีที่ในอดีตที่ผ่านมา กลไกราชการส่วนกลาง และ ภูมิภาค (ซึ่งถือได้ว่าเป็นแขนขาของราชการส่วนกลาง) เป็นกลไกที่มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่จำกัดมาก จากสภาพปัญหาเช่นนี้เอง จึงทำให้เกิดกระบวนการเรียกร้องให้ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งวิธีการหนึ่งที่มีการกล่าวถึง ก็คือ การเรียกร้อง

ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องของกลุ่มนักวิชาการอย่าง ธเนศวร์ เจริญเมือง แห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ได้มีการณรงค์เรียกร้องในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา

นอกจากปัญหาการรวมศูนย์ของกลไกระบบราชการของไทยแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการทั้ง 3 ส่วน ก็คือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งการอภิปรายในส่วนที่สองของงานศึกษานี้ น่าจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหานี้แล้วพอสมควร

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับด้วยว่าปัญหาความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการทั้ง 3 ส่วน มิเคยบรรเทาเบาบางลง แม้รัฐบาลจะได้มีการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วถึง 2 ฉบับ แต่แผนการกระจายอำนาจทั้ง 2 ฉบับ ก็ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและภูมิภาค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเป็นที่น่าพอใจมากนัก

การที่แผนการกระจายอำนาจไม่สามารถเป็นกระบวนการขับเคลื่อนให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะมีส่วนช่วยลดปัญหาความซ้ำ

ซ้อนในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ ภายในระบบราชการนั้น ส่งผลให้นักวิชาการจำนวนหนึ่ง มีความเชื่อมั่นว่ารูปแบบของการจัดการกับปัญหาความซ้ำซ้อนภายในโครงสร้างระบบราชการของไทยที่น่าจะเห็นผลดีที่สุดนั้น ก็คือ การยุบเลิกกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเสีย โดยให้กลไกบริหารราชการส่วนภูมิภาคผนวกรวมเข้ากับกลไกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังทัศนะของ จรัส สุวรรณมาลา ที่มีต่อสภาพปัญหาของการกระจายอำนาจและข้อเสนอเรื่อง ‘จังหวัดจัดการตัวเอง (self-governing province)’ ที่ว่า

“ทุกวันนี้มีเสียงเรียกร้องให้เร่งการกระจายอำนาจ และขยายบริบทของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนให้กว้างขวางมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง การกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างเดิม ก็เข้าใกล้ขีดจำกัดมากขึ้นทุกวัน ถ้ายังกระจายอำนาจลงไปภายใต้โครงสร้างเดิม อีกไม่นานก็จะถึงทางตัน...

...‘จังหวัดจัดการตัวเอง’ ในที่นี้หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่เกิดจากการรวม (Merging) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือ ‘อบจ.’ และหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค เข้ามาเป็นองค์กรเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการ

จัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ...”⁹

นอกจากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้ว ในมิติเกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นนั้น ปัญหาที่ได้มีการหยิบยกมากล่าวถึงและเป็นประเด็นที่เกิดข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ ปัญหาเรื่องระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากประเด็นปัญหาที่ว่าองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ไม่สามารถทำหน้าที่ได้โดยมีมาตรฐานในการตรวจสอบบัญชีและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศแล้ว การทำหน้าที่ของกลไกของราชการส่วนภูมิภาคอย่างผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ก็นับเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวาง

มีการตั้งข้อสงสัยแก่กันว่า ในการทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอนั้น บางครั้งอาจไม่สามารถกระทำได้อย่างตรงไปตรงมา เพราะในข้อเท็จจริง ทั้งจังหวัดและอำเภอต่างก็ต้องขอรับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วน

9 ความตอนหนึ่งจากเอกสารเผยแพร่แนวคิดเรื่อง 'จังหวัดจัดการตนเอง (self-governing province)' ของ จรัส สุวรรณมาลา ที่ได้รับจากการร่วมประชุมกับมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

ท้องถิ่นอยู่ดี ซึ่งสภาพปัญหาที่ว่านี้ จึงเท่ากับเป็นการย้ำถึงข้อคำถามเกี่ยวกับสถานการณ์และบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคว่า ราชการส่วนภูมิภาคยังคงควรจะดำรงอยู่ต่อไปหรือไม่

ต่อประเด็นเกี่ยวกับสถานการณ์และบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องดำรงอยู่ต่อไป อย่างน้อยอยู่ในระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 10 ปีข้างหน้า แต่แน่นอนว่าบทบาทและการทำหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคย่อมต้องมีการปรับปรุงในหลายประเด็น ซึ่งเหตุผลความจำเป็นที่มีต่อการดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตอาจกล่าวได้โดยสรุปดังนี้

เหตุผลและความจำเป็นของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ประการแรก ควรต้องทำความเข้าใจและยอมรับก่อนว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แม้จะมีได้มีปรากฏให้เห็นในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในทุกประเทศทั่วโลกก็ตาม แต่นั่นก็ได้หมายความว่าประเทศไทยเพียงประเทศเดียวที่มีโครงสร้างของการบริหาร

ราชการส่วนภูมิภาค เราสามารถเห็นได้ว่าหลายประเทศในยุโรป ก็มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน อาทิ ฝรั่งเศส สวีเดน อิตาลี เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนมากแล้วบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของกลไกส่วนภูมิภาคก็คือ การทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง การยุบเลิกโครงสร้างของกลไกราชการส่วนภูมิภาค กระทำได้ยากในทางปฏิบัติและอาจเกิดกระแสต่อต้านจากข้าราชการในวงกว้าง ต้องยอมรับด้วยว่าในความเป็นจริงการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถกระทำได้ง่าย ดังจะเห็นได้จากเพียงแค่การถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มาเป็นบุคลากรของท้องถิ่น ก็นับเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยากลำบากอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น การยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคโดยบังคับให้ต้องมารวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นสิ่งที่จะถูกแรงต่อต้านอย่างมหาศาลจากข้าราชการที่ทำงานอยู่ในส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลเองก็คงไม่ต้องการเผชิญกับแรงต้านทานเหล่านั้น

ประการที่สาม ศักยภาพที่จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพราะการยุบรวมราชการส่วนภูมิภาคเข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยาก รวมถึงบุคลากรของส่วนกลางเอง ก็ไม่ต้องการถูกถ่ายโอนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงต้องยอมรับว่าองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเองจึงต้องประสบกับปัญหาข้อจำกัดในเรื่องของบุคลากร กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องใช้ระยะเวลาในการรับบุคลากรใหม่ของตนเอง และใช้เวลาในการสร้างบุคลากรเหล่านั้นให้มีความเชี่ยวชาญในงาน เพราะฉะนั้น ในช่วงเวลานี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็นองค์กรที่มีศักยภาพที่จำกัด บางภารกิจที่ดำเนินการ ยังอาจจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากราชการ ส่วนกลางและภูมิภาคอยู่

ประการที่สี่ บางภารกิจของรัฐเป็นภารกิจที่ยากที่จะดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยแล้ว ต้องยอมรับว่าเรามีบริบทเฉพาะบางอย่างที่แตกต่างไปจากประเทศที่พัฒนาแล้วหลาย ๆ ประเทศ ดังนั้น มีภารกิจบางประการซึ่งโดยหลักการแล้วสามารถถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สำหรับประเทศไทย ภารกิจเหล่านั้น อาจยากที่จะมีการถ่ายโอน เพราะหากมีการถ่ายโอนลงไปแล้ว จะก่อให้เกิดประเด็นคำถามที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำภารกิจเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมหรือไม่

ตัวอย่างเช่น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายใน และการรักษาความสงบเรียบร้อย กิจการตำรวจ กิจการราชทัณฑ์ ซึ่งกิจการเหล่านี้ ควรให้กลไกราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการต่อไปหากเป็นบริบทของประเทศไทย ที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มักถูกตั้งคำถามอยู่เสมอในเรื่องการใช้อำนาจและอิทธิพลต่าง ๆ

ประการที่ห้า ราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นในขณะที่ภาคประชาชนยังไม่มีคามเข้มแข็งเพียงพอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่การศึกษาในส่วนที่สองของงานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าภาคประชาชนของไทยเอง ก็ยังคงมีความอ่อนแอตลอดจนกลไกทางกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ก็ยังไม่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนของไทยมีความเข้มแข็งมากนัก ดังนั้น กลไกราชการส่วนภูมิภาค จึงยังจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการเป็นกลไกกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายต่อไป

การปรับบทบาทของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

แม้ผู้ศึกษาจะมีความเห็นว่าอย่างน้อยในระยะเวลาอีก 10 ปีข้างหน้า กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะยังคงมีความจำเป็นอยู่ก็ตาม แต่นั่นก็มิได้หมายความว่าราชการส่วนภูมิภาคจะดำรงอยู่ต่อไปโดยไม่จำเป็นต้องปรับบทบาทของตนเองแต่ประการใด ในทางกลับกัน กลไกส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องปรับบทบาทในหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่ควรมีบทบาทใหม่เพิ่มเติม ทั้งนี้ต้องยอมรับว่านับตั้งแต่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ ได้เป็นการรับรองสถานภาพและเสริมความเข้มแข็งให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 : มาตรา 78(2)) ผลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทำให้ราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด มีแผนพัฒนาและงบประมาณในการพัฒนาเป็นของตนเอง ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าทิศทางของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสวนทางกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงไม่ควรมึบตาคงไปกว่าเดิม หากรัฐบาลมีนโยบายเฉพาะที่ต้องการขับเคลื่อน ควรหันไปอาศัยกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกหลักที่รับผิดชอบ

ประการที่สอง ต้องเร่งถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่ควรได้รับมอบหมายให้ต้องทำกิจการใหม่ๆ แล้ว ภารกิจต่างๆ ที่เป็นของราชการส่วนกลางและภูมิภาค ยังต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ควรมีการกำหนดเป้าหมายว่าในอนาคตราชการส่วนภูมิภาคจะมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแล และการจัดการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตัวของท้องถิ่นเองเท่านั้น

ซึ่งหากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจดำเนินไปได้โดยไม่มีอุปสรรค กลไกราชการส่วนภูมิภาคก็ย่อมมีความรับผิดชอบน้อยลงไปโดยลำดับ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

ประการที่สาม กลไกส่วนภูมิภาคควรเน้นการทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ราชการส่วนภูมิภาคเอง ก็ควรต้องปรับแนวคิดและบทบาทของตนเอง โดยต้องตระหนักว่าผลจากการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจนั้น ย่อมทำให้บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคต้องเปลี่ยนแปลงไป

ต่อประเด็นนี้ บทบาทของจังหวัดในฝรั่งเศสอาจถือเป็นตัวอย่างที่ดี ที่สะท้อนว่าภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจบทบาทของจังหวัดย่อมเปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะสู่การเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งกลไกราชการส่วนภูมิภาคของไทย ก็ควรเดินไปในทิศทางนั้น เช่นกัน นอกจากนี้ ในกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นยังแสดงให้เห็นอีกด้วยว่า ในกระบวนการกำกับดูแลนั้น กระบวนการกำกับดูแลที่ดีควรเป็นการกำกับดูแลตามกฎหมาย มากกว่าที่จะเป็นการกำกับดูแลโดยระเบียบ ซึ่งหากจะมีการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรมุ่งเดินมาในทิศทางเช่นนี้ด้วยเช่นกัน

ประการที่สี่ การจัดตั้งส่วนราชการใหม่ ๆ ในภูมิภาคควรเป็นสิ่งต้องห้าม สืบเนื่องจากแนวโน้มและทิศทางของ

การปรับบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังที่ได้กล่าวมา จึงทำให้รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะไม่มีการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ ๆ ขึ้นในภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการปรับตัวของราชการส่วนภูมิภาคที่จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่น้อย และเน้นไปที่การกำกับดูแลมากกว่าการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง

4.3 ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย : แนวทางในการจัดการปัญหา

ในการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยได้ช่วยชี้ให้เห็นแล้วว่า ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทย ก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแยกออกเป็นชั้น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชั้น มีภารกิจที่จำแนกออกจากกันอย่างชัดเจน การขาดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง อันส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมีโครงสร้างและรูปแบบที่เหมือนกัน และความอ่อนแอของกลไกสภาท้องถิ่นในการกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

ปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมานี้ ส่งผลให้ ณ ขณะนี้ แนวคิดเรื่องการจัดตั้งนครพิเศษที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้ทำได้ ได้กลายเป็นเหมือนแนวทางที่ฝังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมองว่าจะเป็นเครื่องช่วยในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ทั้งหมด

ความจำเป็นในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบหลายชั้น

จากการศึกษาในส่วนที่สองของงานศึกษานี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีความเคยชินกับระบบการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (Single-tier System) อันหมายถึงในพื้นที่หนึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวรับผิดชอบพื้นที่นั้น ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอให้มีการยุบเลิกโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นบนที่มีอยู่ให้เห็นเป็นระยะๆ ทั้งๆ ที่ในทางหลักการทั่วไป โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองนั้น ก็สามารถที่จะจัดโครงสร้างที่ซ้อนกันได้หลายชั้น ไม่จำกัดแค่เพียง 2 ชั้นเท่านั้น

ในทางกลับกัน โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซ้อนกันได้ในหลายระดับเช่น 3 หรือแม้กระทั่ง 4 ระดับ หากว่ามีระบบการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีพอ

ในทัศนะของผู้ศึกษาเองแล้ว ระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีความเหมาะสม ก็คือ การจัดระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นระบบหลายชั้น ซึ่งสำหรับประเทศไทยที่ประชาชนโดยส่วนใหญ่อาจมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้จำกัด การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอาจมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบสองชั้นเท่านั้น เพราะหากมีชั้นหรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนเกินไป อาจสร้างความสับสนแก่ประชาชนได้

การที่ผู้ศึกษามีความเห็นว่ระบบการปกครองท้องถิ่นในระบบหลายชั้น เป็นแนวคิดที่เหมาะสมกว่าการจัดโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในระบบชั้นเดียว นั้น ก็เพราะว่าในการจัดระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว นั้น หากมิได้มีการศึกษาวิจัยหรือการกำหนดขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมจะเกิดผลเสียต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เองมากกว่าผลดี

กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กจนเกินไป ย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่จำกัดในการจัดบริการสาธารณะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจะไม่สามารถจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ได้ หรือภารกิจบางประเภทที่ต้องจัดทำในระดับที่มีขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น เช่น ระบบขนส่งมวลชน

ระบบเครือข่ายการระบายน้ำ ระบบน้ำประปา ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นระบบชั้นเดียว จะประสบกับปัญหาของการเชื่อมโยงและการประสานงานระหว่างกัน

ปัญหาเช่นนี้เคยเกิดขึ้นแล้วในการบริหารงานของมหานครลอนดอนที่โครงสร้างของ The Greater London Authority ได้ถูกยุบเลิกไปภายหลังปี ค.ศ. 1986 ยังผลให้บริการสาธารณะหลายประเภทต้องถูกดำเนินการโดยคณะกรรมการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Joint Boards) ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นแทน (Wilson and Game 2006) และหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดพื้นที่ที่กว้างขวางจนเกินไป แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อาจไม่ประสบกับข้อจำกัดเรื่องขีดความสามารถ แต่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ นั้น ก็จะต้องพบกับปัญหาที่ตัว้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็น้องค์กรที่ใหญ่โต และมีความเป็นระบบราชการสูง ไม่แตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นอาจมีความรู้สึกห่างเหินและแปลกแยก ซึ่งในกรณีหลังนี้ กรุงเทพมหานครน่าจะเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ดี

ด้วยเหตุที่ได้ชี้ให้เห็นนี้เอง ในทัศนะของผู้ศึกษาจึงเชื่อมั่นว่าการจัดโครงสร้างของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแยกออกเป็นหลายชั้นหรือหลายระดับ จะช่วยให้ในแง่หนึ่งเรามี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างที่อาจมีขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่

เดียวกัน เราก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ในโครงสร้างระดับบน ซึ่งโครงสร้างนี้ย่อมมีขีดความสามารถ ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยการจัดการแบบ ภาพรวม และอาจเป็นบริการสาธารณะที่เกินศักยภาพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง

ทั้งนี้ทั้งนั้น เงื่อนไขที่จะช่วยให้ระบบการจัดโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นออกเป็นระบบหลายชั้นไม่ประสบกับ ปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ ก็คือ ระบบ การจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ด้วย กันเองที่เป็นระบบ ที่สามารถแยกภารกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับออกจากกันได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทัศนะของผู้ศึกษาการจัด โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยควรมีรูปแบบ การจัดแบ่งโครงสร้างออกเป็นหลายชั้นก็ตาม แต่โดยสภาพ เท่าที่เป็นอยู่อาจกล่าวได้ว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับองค์การบริหารส่วน ตำบลนั้น ยังดูเหมือนว่าจะมีขนาดที่เล็กจนเกินไป ดังนั้น เราจึงควรต้องพิจารณาถึงการดำเนินการยุบรวมให้้องค์การ บริหารส่วนตำบล มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้้องค์การบริหารส่วน ตำบลมีศักยภาพเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ

ต่อประเด็นนี้ การดำเนินการปรับปรุงโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนับเป็นแบบอย่างที่ดี ประการหนึ่งที่เราสามารถศึกษาเป็นตัวอย่างได้

ความจำเป็นสำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในที่ มีความแตกต่างกัน

นอกจากปัญหาที่เกี่ยวกับโครงสร้างภายนอกดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้อถกเถียงในเชิงโครงสร้างที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวาง ก็คือ ความเหมาะสมของการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายใน ที่ในปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบต่างบัญญัติให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีลักษณะการบริหารในรูปของผู้บริหารและสภาท้องถิ่น (Mayor-Council Form) โดยที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชน อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มีความเข้มแข็ง (Strong Executive) ซึ่งสภาท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมหรือกำกับการบริหารงานของผู้บริหารได้มากนัก

แม้ว่าโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นในรูปแบบนี้ จะเป็นที่พึงพอใจในหมู่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากก็ตาม แต่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีลักษณะทางการบริหารที่เป็นสูตรสำเร็จเดียวกันทั้งหมดดังที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้เกิดคำถามว่า แล้วรูปแบบการบริหารงานของท้องถิ่นไทยภายใต้รูปแบบที่เป็นอยู่ มีความเหมาะสมแล้วจริงหรือไม่ และมีความจำเป็นเสมอไปหรือไม่ ที่รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นแบบแผนเดียวกันทั้งหมด

ในทัศนะของผู้ศึกษาแล้วมีความเห็นว่า โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี จำเป็นต้องมีความหลากหลาย โดยต้องมุ่งให้โครงสร้างการบริหารนั้นมีความสอดคล้องกับสภาพบริบทภายในท้องถิ่น กรณีศึกษาของการจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกตัวแบบในการบริหารงานของท้องถิ่นได้ด้วยตัวเอง นับได้ว่าเป็นแนวทางการดำเนินการที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

หากเราลองมองถึงสภาพข้อเท็จจริงของการจัดโครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นของไทยแล้ว เราต้องยอมรับว่าหากเปรียบเทียบลักษณะของเทศบาลนครที่ต้องมีจำนวนประชากรในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 50,000 คน กับองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งที่มีประชากรราว 2,000 คนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง ย่อมมีสภาพที่แตกต่างกันเป็นอย่างยิ่ง

ทว่าในที่สุดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งก็จำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารงานแบบเดียวกัน นั่นคือ การมีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาเองแล้วมองว่าในกรณีของเทศบาลนคร โครงสร้างการบริหารงานแบบสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อาจเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ใน

กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลการบริหารงาน อาจไม่จำเป็นต้องมีการแยกโครงสร้างออกเป็นสภาและฝ่ายบริหาร ดังที่เป็นอยู่ แต่อาจใช้การบริหารในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งไม่มีการแยกโครงสร้างทั้ง 2 ส่วนออกจากกันก็เป็นได้ เพราะนอกจากโครงสร้างในลักษณะนี้ จะมีข้อดีในเรื่องของความประหยัดและความคล่องตัวในการบริหารจัดการแล้ว โครงสร้างที่รวมฝ่ายสภาและบริหารเข้าด้วยกันในรูปของคณะกรรมการ ยังจะลดปัญหาความแตกแยกขององค์กรได้อีกด้วย

นอกจากประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นในลักษณะที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังได้มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของสภาท้องถิ่นของไทยที่มีความอ่อนแอไม่สามารถกำกับดูแลฝ่ายบริหารได้มากนัก ต่อประเด็นนี้ แน่นนอนว่าสภาท้องถิ่นของไทยควรได้รับการปรับปรุงบทบาทในการทำงานให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้น เช่น การเพิ่มระยะเวลาของสมัยประชุมให้ยาวขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ รวมถึงการเพิ่มบทบาทให้สภาท้องถิ่นสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารได้มากขึ้น เช่น การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหาร ดังเช่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่สภาท้องถิ่นสามารถกระทำได้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็น่าจะเป็นแนวทางในการเสริมความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่นทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาท้องถิ่น นั้น เป็นที่น่าสังเกตด้วยเช่นกันว่าในปัจจุบันจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นของไทยต่างถูกกำหนดเอาไว้อย่างตายตัวโดยกฎหมาย จำนวนตัวเลขของสมาชิกสภาดังกล่าวใช้เกณฑ์การอ้างอิงที่แตกต่างกัน และจำนวนที่กำหนดก็ยังไม่มีความเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะอ้างอิงเกณฑ์จำนวนหมู่บ้าน ในขณะที่จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะอ้างอิงเกณฑ์ประเภทของเทศบาล ส่วนจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะอ้างอิงจำนวนประชากรในเขตพื้นที่

นอกจากนั้น จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่อ้างอิงเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้น ยังไม่มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติอีกด้วย กล่าวคือ หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดซึ่งมี 20 หมู่บ้าน ซึ่งส่งผลให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 40 คนนั้น เข้าหลักเกณฑ์ที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ผู้บริหารและสภาอาจไม่ประสงค์ให้มีการยกฐานะ เพราะเมื่อยกฐานะขึ้นแล้ว จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะลดจำนวนลงเหลือเพียง 12 คนทันทีตามบทบัญญัติของกฎหมายเทศบาล

เพราะฉะนั้น ในทัศนะของผู้ศึกษาเราจึงควรกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นแปรผันตามจำนวนของประชากรในเขตพื้นที่ มากกว่าที่จะกำหนดให้จำนวนสมาชิก

สภาท้องถิ่นอาศัยหลักเกณฑ์ที่หลากหลายเป็นตัวกำหนด
 ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นครพิเศษอาจมีใช้ทางออกของทุกปัญหา

ดังที่ได้ชี้ให้เห็นในส่วนของงานศึกษาแล้วว่า
 ปรากฏการณ์ที่สังเกตเห็นได้นับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2550
 เป็นต้นมา ก็คือ ปรากฏการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 หลายแห่งต่างพยายามหาแนวทางหรือวิธีการในการปรับ
 สถานภาพองค์กรของตนเองให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สามารถมีโครงสร้างการบริหาร
 งานที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ
 ปกติ รวมถึงอาจมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้นกว่า
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพื้นฐานทั่วไป

หากพิจารณาถึงประเด็นนี้ร่วมกับข้อเสนอเรื่อง
 การกำหนดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้มีความ
 ยืดหยุ่นและหลากหลายแล้ว ก็อาจทำให้สร้างข้อถก
 เถียงได้ว่า หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ
 ปกครองท้องถิ่นของไทย เปิดโอกาสให้รูปแบบการ
 บริหารงานท้องถิ่นมีความแตกต่างตามบริบทของพื้นที่
 ได้แล้ว กอปรกับในอนาคตหากการจัดระบบประเภท
 ของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการ
 กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ฉบับใหม่ (ฉบับที่ 3) ที่กำลังมีการร่างอยู่ในขณะนี้ เปิดโอกาส

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มภารกิจใหม่ได้เองตรงเท่าที่ภารกิจเหล่านั้นไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น ๆ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นนครพิเศษ ก็อาจไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

ดังนั้นแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า กระแสของความพยายามในการจัดตั้งนครพิเศษในปัจจุบัน อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการหลีกเลี่ยงจากการที่ต้องมีโครงสร้างการบริหารงานแบบเดียว และการมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด โดยอาศัยช่องทางที่กฎหมายได้เปิดช่องเอาไว้ ซึ่งหากกฎหมายได้แก้ไขปัญหาที่กล่าวมาได้อย่างตรงประเด็น อันได้แก่ ประเด็นเรื่องโครงสร้างการบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรแล้ว การจัดตั้งนครพิเศษก็อาจไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นอีกต่อไป

4.4 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น: การแก้ปัญหาก็ภาครัฐและตัวประชาชนเอง

สำหรับกรอบปัญหาสุดท้ายที่ได้มีการกล่าวถึงในการศึกษาส่วนที่สองของงานศึกษานี้ ก็คือ การศึกษาถึงสภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาในส่วนที่สองของงานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ

ปกครองท้องถิ่นอาจมองได้ใน 3 ระดับหรือมิติ อันได้แก่ การมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่กฎหมายและระเบียบได้กำหนดเอาไว้ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในทั้ง 3 มิติข้างต้น ล้วนพบกับสภาพปัญหาที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น กรณีปัญหาการทุจริตในการซื้อสิทธิขายเสียงของประชาชนมีปรากฏให้เห็นอย่างกว้างขวาง ในการบริหารงานของท้องถิ่น พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมักมีลักษณะเป็นเพียงพิธีกรรมที่มีการจัดทำขึ้นให้ครบกระบวนการตามระเบียบและกฎหมายที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ โดยมีได้เป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ

ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังพบด้วยว่าประชาชนยังมีบทบาทในด้านนี้น้อย ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการมองถึงสภาพปัญหาของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทั้ง 3 มิติ ดังที่ได้กล่าวมานี้ อาจทำให้พอที่จะสรุปได้ว่าในการวางกรอบแนวคิดเพื่อการแก้ไข

ปัญหาดังกล่าวนั้น จะต้องมีการพิจารณาควบคู่กันไป ใน 2 ส่วน อันได้แก่ ในส่วนแรก คือ การพิจารณาถึงทัศนคติและพฤติกรรมของประชาชนเองที่มีต่อประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และในส่วนที่สอง คือ การทบทวนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นบทบาทของภาครัฐ

การปรับทัศนคติและพฤติกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังที่ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วในส่วนที่สองของงานศึกษาชิ้นนี้ว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเป็นปัญหาในทั้ง 3 มิติ ทั้งการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น การบริหารงานของท้องถิ่น และการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่สามารถปฏิเสธได้เลยว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับการมีส่วนร่วมในทั้ง 3 มิติ ส่วนหนึ่งแล้วเป็นผลมาจากตัวประชาชนเอง ที่อาจมีความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นเรื่องบทบาทของประชาชนต่อกระบวนการการมีส่วนร่วมที่จำกัด

จากประสบการณ์ที่ผู้ศึกษาได้เคยรับฟังข้อมูลจากนักการเมืองในระดับท้องถิ่นหลายท่าน ทำให้มีโอกาสดำเนินการถึงข้อมูลที่น่าสนใจต่อประเด็นเกี่ยวกับการทุจริตข้อลทธิชายเสียใจในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นว่า มาในวันนี้

ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหลายพื้นที่ หากผู้สมัครคนใดไม่มีการจ่ายเงินให้กับประชาชน จะถือได้ว่าผู้สมัครคนนั้นมีความผิดปกติ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าประชาชนจำนวนมากต่างมีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันว่า การที่พวกเขาได้รับเงินจากผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่ได้เป็นการขายเสียงให้กับผู้สมัคร เพราะผู้สมัครหลายรายต่างก็มีการจ่ายเงินให้กับประชาชนในพื้นที่ ประชาชนจำนวนมากเข้าใจว่าเงินที่ได้รับมาจากนักการเมืองนั้นเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทาง หรือเป็นค่าอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเดินทางไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มากกว่าที่จะเป็นการซื้อสิทธิขายเสียง

กรณีนี้เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนจำนวนมากในท้องถิ่นยังคงมีความรู้ความเข้าใจ อันนำไปสู่ทัศนคติ และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในทิศทางที่อาจจะไม่ถูกต้องนัก

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ ณ ที่นี้ว่ากรอบแนวคิดที่สำคัญในการจัดการกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนประการหนึ่ง ก็คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่ถูกต้องแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะหากว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองอย่างถูกต้องแล้ว ย่อมจะช่วยให้ประชาชนมีทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองที่เหมาะสมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในทัศนะของนักวิชาการในสายพัฒนาการทางการเมือง

เมืองอย่าง Gabriel Almond และ Sidney Verba นั้น มองว่าการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง (ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และยากกว่าการสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในทัศนะของผู้ศึกษา) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัย ‘กระบวนการกล่อมเกลாதทางการเมือง’ (Political Socialization) ซึ่งกระบวนการที่ว่านี้ จะไม่สามารถกระทำให้แล้วเสร็จได้เพียงแค่ชั่วข้ามคืนหรือในระยะเวลาอันสั้น ในทางตรงกันข้าม กระบวนการกล่อมเกลาททางการเมืองที่ได้ผลดีนั้น จะต้องเป็นการดำเนินการที่มีความต่อเนื่อง อาศัยระยะเวลาและประการสำคัญ จำเป็นต้องอาศัยสถาบันทางสังคมหลายสถาบันให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกล่อมเกลาททางการเมืองแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันครอบครัว กลุ่มเพื่อน โรงเรียน มหาวิทยาลัย สถานที่ทำงาน เป็นต้น (Almond and Verba 1963)

เพราะฉะนั้น หากยังคงมีความเชื่อมั่นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองมีความสำคัญต่อการกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนแล้ว ก็คงต้องกล่าวโดยสรุปว่าในการที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนนั้น จะต้องมุ่งไปที่การกล่อมเกลตาประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเน้นการมีส่วนร่วม อันเอื้อต่อการปกครองท้องถิ่น และการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม

การปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการกล่อมเกลາทางการเมืองที่ต่อเนื่องและเหมาะสมแล้ว ก็ต้องยอมรับด้วยอีกเช่นกันว่า การที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางและมีคุณภาพด้วยนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นอาจมีความจำเป็น

หากพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น รวมถึงผลสืบเนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็จะมีพบกับข้อมูลในเชิงประจักษ์บางประการที่น่าสนใจ

กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ 2 ฉบับ นั่นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งผลจากกฎหมายทั้งสองฉบับ นับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในการบริหาร

งานของท้องถิ่นและตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์กลับพบข้อมูลที่น่าสนใจว่านับตั้งแต่ที่พระราชบัญญัติฉบับแรกที่ว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (มิถุนายน 2554) ยังไม่เคยมีประชาชนในเขตท้องถิ่นใดเลยที่ได้ดำเนินการเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว¹⁰ ส่วนในกรณีของการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารของท้องถิ่นนั้น สถิติจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้บ่งชี้ว่า นับตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาจนถึงช่วงสิ้นปี พ.ศ. 2553 พบว่ามีความพยายามจากประชาชนในการร้องขอให้มีการลงคะแนนเพื่อถอดถอนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 10 กรณีเท่านั้น โดยในจำนวนนี้มีเพียง 3 กรณีเท่านั้น ที่กระบวนการถอดถอนดำเนินการได้สำเร็จ ยังผลให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง

การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานและกำกับดูแลผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่

10 เนื่องจากการเก็บข้อมูลในเรื่องนี้ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง ข้อมูลที่ผู้เขียนสรุปนี้ได้จากการสอบถามไปยังสมาคมแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 สมาคมหลัก และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

มากเท่าที่ควรนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่อาจไม่เอื้ออำนวย ทั้งนี้คงจะเห็นได้จากในการเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การเข้าชื่อจะต้องมีการใช้เสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นทั้งหมด (มาตรา 4) และในการเสนอข้อบัญญัติเพื่อการพิจารณาของสภาท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการจัดทำร่างข้อบัญญัติที่ต้องการที่มีความชัดเจนเพียงพอเข้าไปกับคำร้องด้วย (มาตรา 5) ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันกับกรณีที่ได้หยิบยกมานี้ การจะดำเนินการถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้นั้น การริเริ่มกระบวนการจำเป็นต้องอาศัยการเข้าชื่อของประชาชนจำนวนไม่น้อย อย่างในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีประชากรกว่า 200,000 คน ต้องอาศัยการเข้าชื่อจากประชาชนให้ครบ 20,000 รายชื่อ (ดูมาตรา 5 ประกอบ) ซึ่งก็ต้องถือว่าเป็นเรื่องยาก

ดังนั้น เราจึงไม่เคยเห็นกรณีของการเข้าชื่อเพื่อให้มีการเสนอให้มีการลงคะแนนเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่มาก่อน และในการถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่นให้สำเร็จนั้น ในการลงคะแนนเสียงจะต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของประชาชนผู้มีสิทธิทั้งหมด และในการลงคะแนนนั้น ก็ต้องมีเสียงสนับสนุนการถอดถอนไม่น้อยกว่าสามในสี่ (มาตรา 21)

จากกรณีตัวอย่างที่ได้ชี้ให้เห็นมาเป็นสังเขปนี้ จึงทำให้พอที่จะกล่าวโดยอนุมานเอาได้ว่าในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้มีความกว้างขวางและคุณภาพมากขึ้นนั้น ย่อมจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย (และอาจรวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้อง) เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นดำเนินไปได้ง่ายขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้อาจถือเป็นภารกิจที่ภาครัฐควรต้องรับผิดชอบ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โกวิทีย์ พวงงาม และคณะ 2552, *รายงานผลการศึกษาวิจัย โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- จรัส สุวรรณมาลา 2544, *รัฐบาล-ท้องถิ่น: ใครควรจัดบริการสาธารณะ?* กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2534, *วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชูป กาญจนประภะ 2508, “อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” ใน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2508, “ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น” ใน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชำนาญ ยุวบูรณ์ 2497, *การกระจายอำนาจในทางปกครองของประเทศไทย* กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ นายณรงค์ ยศยังมี).
- ถวิล ไพรสณฑ์ 2536, “ทำไมต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ*, เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง 2536, “ผู้ว่าฯ เชียงใหม่ควรมาจากการเลือกตั้ง” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ*, เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง 2540, *100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540* กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คืบไฟ

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2550, **ธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการ
สิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีริเริ่มของ
ท้องถิ่น กระบวนนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จ** รายงานการวิจัย
เสนอต่อ สสส. และ มสช.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ 2552, **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้า
ของการกระจายอำนาจในประเทศไทย** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้
คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอกรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น.
- นิติ เอื้อวงศ์วีรค์ 2536, “เลือกตั้งผู้ว่าฯ” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), **เลือกตั้ง
ผู้ว่าฯ**, เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประเวศ วะสี 2552, **กระบวนทรรศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศไทย:
ท้องถิ่นเข้มแข็ง** กรุงเทพฯ: มูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ
- มานะ มหาสุวีระชัย 2536, “แนวความคิดในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด”
ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), **เลือกตั้งผู้ว่าฯ**, เชียงใหม่: โครงการศึกษา
การปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วุฒิสาร ตันไชย 2544, **บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับ
จังหวัดและอำเภอ**, รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- วุฒิสาร ตันไชย และ อีรพรธน์ ใจมั่น 2547, “พระราชบัญญัติกำหนดแผน
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
2542” ใน สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ 2544, “ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น
ไทย” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (บก.), **กรณีศึกษา
60 ปี กิริติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการ
ปกครองท้องถิ่น**, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2547, “รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น” ใน
สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น **สารานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2544, **สถานการณ์และบทบาทของราชการ**

บริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย,

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2551. **โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

อรทัย ก๊กผล และคณะ 2553. **รายงานสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน.** กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร 2536 ก. “การกระจายอำนาจการปกครองของไทย: กรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), **เลือกตั้งผู้ว่าฯ**, เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร 2536 ข. “องค์การบริหารส่วนจังหวัด: สมควรจะยุบเลิกหรือยัง” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), **เลือกตั้งผู้ว่าฯ**, เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543.

ภาษาอังกฤษ

- Almond G. and S. Verba 1963, *The Civic Culture*, Boston: Little, Brown and Company.
- Arghiros, D. 2001, *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*, Richmond: Curzon Press.
- Bebbington, A. et.al. 2004, "Village politics, culture and community-driven development: insights from Indonesia" in *Progress in Development Studies*, 4, 3, pp. 187-205.
- Burnheim J. 1985, *Is Democracy Possible?: The Alternative to Political Politics* Cambridge: Polity Press.
- Deacon R. and A. Sandry 2007, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Heywood, A. 1992, *Political Ideologies* London: Macmillan.
- Kume, I. 2001 "The Agency-Delegated Function and Its Implications" in Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal, and Ikuo Kume (eds.), *Local Government Developments in Post-War Japan*, Oxford: Oxford University Press.
- Mabuchi, M. 2001 "Municipal Amalgamations" in Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal, and Ikuo Kume (eds.), *Local Government Developments in Post-War Japan*, Oxford: Oxford University Press.
- Mochida, N. 2006, "Local Government Organization and Finance: Japan" in Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Industrial Countries*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Mochida, N. 2008 *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*, London: Routledge.
- Nelson, M. H. (ed.) 2001, *Thailand's New Politics: KPI Yearbook 2001* Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute & White Lotus.
- Riggs, F. W. 1966, *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Pol-*

ity, Honolulu: East West Center Press.

Supasawad Chardchawarn 2010, ***Local Governance in Thailand: The Politics of Decentralization and the Roles of Bureaucrats, Politicians and the People*** VRF Series No. 459 Chiba: Institute of Developing Economies.

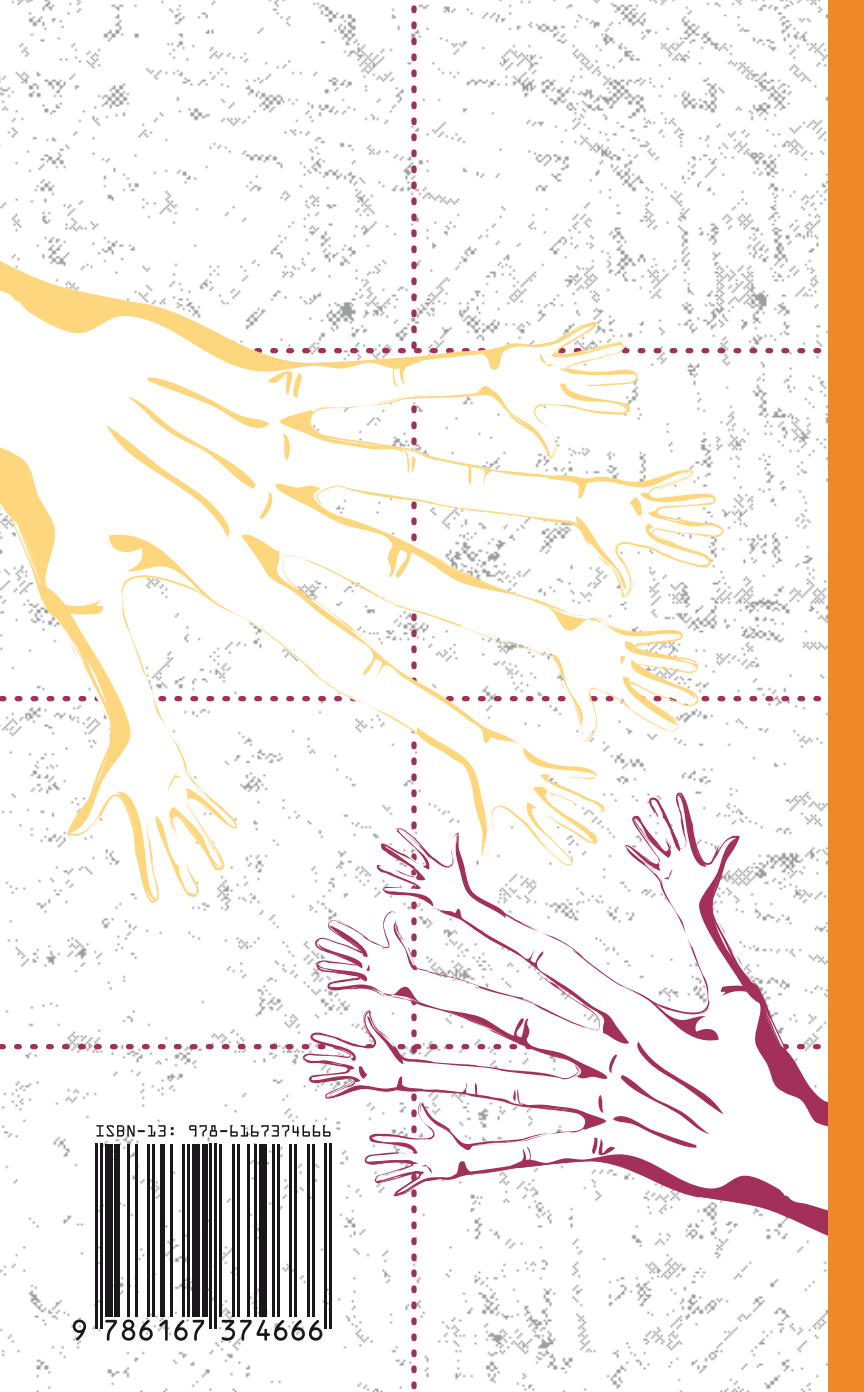
Swenden, W. 2006, ***Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis***, Basingstoke: Palgrave.

Wattana Wongsekiarttirat 1999, "Central-Local Relations in Thailand: Bureaucratic Centralism and Decentralization" in M. Turner (ed.), ***Central-Local Relations in Asia Pacific: Convergence or Divergence?*** Basingstoke: Macmillan Press.

Wilson, D. and C. Game 2006, ***Local Government in the United Kingdom (2nd Edition)***, Basingstoke: Palgrave.

Yagi, K. 2004 ***Decentralization in Japan***, (Policy and Governance Working Paper Series No. 30, Keio University).

Yokomichi, K. ***The Development of Municipal Mergers in Japan*** (COSLOG Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No. 1).



ISBN-13: 978-6167374666



9 786167 374666