



ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ :
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก
A MODEL FOR NEW LOCAL GOVERNANCE: A CASE STUDY OF LOCAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THE EASTERN REGION

ดุชนิพนธ์
ของ
จรรยาศิริ เดชปภา

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

พฤศจิกายน 2566

ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ :
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก
A MODEL FOR NEW LOCAL GOVERNANCE: A CASE STUDY OF LOCAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THE EASTERN REGION

ดุชนิพนธ์
ของ
จรรยาศิริ เดชปภา

เสนอต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
พฤศจิกายน 2566



ใบรับรองคุณวุฒิพนธ์

เรื่อง

ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในภาคตะวันออก

A model for New Local Governance: A Case Study of Local Administrative
Organizations in the Eastern Region

จรรยาศิริ เดชปภา

คณะกรรมการสอบคุณวุฒิพนธ์

ประธานสอบคุณวุฒิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

ประธานที่ปรึกษาคุณวุฒิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

กรรมการที่ปรึกษาคุณวุฒิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จำลอง แสนเสนาะ)

กรรมการสอบคุณวุฒิพนธ์

(อาจารย์ ดร.พรทิวา อาชีวะ)

ได้รับอนุมัติจากมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณีให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชวงค์ อุบาลี)

วันที่.....เดือน 27 พ.ย. 2566 พ.ศ.....

จรรยาศิริ เดชปภา. (2566). **ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ : กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียง. ดุษฎีนิพนธ์** ปร.ด. (สหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน). จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.

คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ

รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ปร.ด. (รัฐศาสตร์) ประธานกรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จำลอง แสนเสนาะ ปร.ด. (เศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ) กรรมการ

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย การวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทย และการนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียง วิธีวิทยาการวิจัยจะใช้แนวสหวิทยาการแบบข้ามพันสาขา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพใน 3 รูปแบบ คือ การวิจัยจากเอกสาร การวิจัยกรณีศึกษา และการวิจัยโดยการถอดบทเรียน

ผลการวิจัยนี้พบว่า พัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นสองยุคใหญ่ ๆ ได้แก่ ยุคการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ระหว่าง พ.ศ. 2440-2540 ไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ในช่วง พ.ศ. 2540-2564 ส่วนการวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทยนั้น พบว่ามีอุปสรรคทั้งหมด 4 ประเด็น ได้แก่ อุปสรรคของการใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (Monism) อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อุปสรรคของการพัฒนาการทำงานท้องถิ่นให้เป็นแบบระบบราชการ (Bureaucratization) และอุปสรรคของความชะงักงันในการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามก็ดีดุษฎีนิพนธ์นี้ได้เสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียง โดยคำนึงถึงหลักการที่สำคัญคือ การลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน การเพิ่มบทบาทของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) การเสนอโครงสร้างอำนาจแบบหลายศูนย์ (Polycentricity) แนวคิดชุมชนจัดการตนเอง (Self-governance) และแนวคิดสิทธิชุมชน

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น, การจัดการปกครองท้องถิ่น, ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Janyasiri Dechpapa. (2023). **A Model for New Local Governance: A Case Study of Local Administrative Organizations in the Eastern Region**. Dissertation Ph.D. (Interdisciplinarity of Sustainable Development). Chanthaburi: Rambhai Barni Rajabhat University.

Dissertation Advisors

Associate Professor Dr. Chaiyon Praditsilp Ph.D. (Political Science)	Chairman
Assistant Professor Dr. Chamlong Saensanoh Ph.D. (Political Economy and Governance)	Member

Abstract

This research aimed to: study the development of local government management in Thailand, critique the old local government management models, and present a new model of local governance in the context of local administrative organizations in the eastern region. The methodology used in this research was an interdisciplinary approach that crossed fields using qualitative research methods in three formats: documents research, case study research and extracting lessons learned from previous research.

The results of this research found that the development of local government management in Thailand was divided into two major eras, the era of local government from 1897-1997 and the era of local governance from 1997-2021. The critique of the models for these forms of local government found four obstacles which included: obstacles to use of public power by monism, obstacles to representative democracy, obstacles to development of proper bureaucratization, and obstacles of stagnation in decentralization. This research proposed a new model for local governance in the context of local administrative organizations in the eastern region by taking into account the following principles: reducing centralized state power, increasing people's power, increasing the role of participatory democracy, a new polycentric power structure, self-governance in communities and the concept of community rights.

Keywords: Local Government, Local Government Management,
New Local Governance Model

กิตติกรรมประกาศ

ดุष्ฎีนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จสมบูรณ์ด้วยดี โดยได้รับความเมตตาอนุเคราะห์และความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง จากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์ ในฐานะที่ท่านเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลักวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จำลอง แสนเสนาะ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาให้คำปรึกษาแนะนำ การตรวจสอบ และการให้ข้อคิดเห็นสำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงข้อมูล ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์ ที่คอยให้กำลังใจ พร้อมทั้งให้คำสอน คำแนะนำ และแนวทางการส่งเสริมสนับสนุน ทั้งในทางวิชาการ รวมถึงตลอดไปถึงการใช้ชีวิตแก่ข้าพเจ้าที่เปี่ยมล้นด้วยความเมตตาเป็นอย่างดียิ่ง เสมอมา ยังผลทำให้ข้าพเจ้าบังเกิดพลังมุ่งมั่นจนกระทั่งสามารถจัดทำดุष्ฎีนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

ขอขอบพระคุณอาจารย์ประจำหลักสูตรและคณาจารย์ผู้สอนในหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยความเคารพทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ทั้งนี้ขอขอบพระคุณรวมถึงผู้ให้การสนับสนุนตลอดจนเจ้าหน้าที่ของคณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณีทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์อำนวยความสะดวกในขั้นตอนต่าง ๆ เป็นอย่างดี และขอขอบพระคุณกัลยาณมิตรและผู้มีพระคุณทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกสมบูรณ์ บำรุงพณิชถาวร อดีตนายกองคํารับบริหารส่วนตำบลท่าช้าง จังหวัดจันทบุรี ในฐานะที่เป็นผู้บริหารที่มอบโอกาสให้ข้าพเจ้าได้ยกระดับคุณวุฒิทางการศึกษาที่สูงขึ้น รวมถึงท่านผู้มีพระคุณซึ่งให้การสนับสนุนทั้งเบื้องหน้าเบื้องหลังอีกหลาย ๆ ท่าน ข้าพเจ้าต้องกราบขออภัยที่ไม่สามารถกล่าวบรรยายคุณูปการได้ครบทุกท่าน ซึ่งล้วนเป็นบุคคลสำคัญในชีวิตของข้าพเจ้าที่คอยให้การสนับสนุนและอยู่เคียงข้างผู้เขียนด้วยดีเสมอมา จนสามารถทำให้ก้าวเผชิญผ่านพ้นทุกอุปสรรคไปได้ด้วยดี

อนึ่ง คุณค่าและคุณประโยชน์อันพึงมีจากดุष्ฎีนิพนธ์เล่มนี้ ขอมอบเป็นกตัญญูทเวทิตาแด่บิดา มารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ขออุทิศให้บุคคลสำคัญผู้ล่วงลับ คือ คุณตาเพ็ง ท่าพริก ที่พุ่มพีกให้ข้าพเจ้าได้มีนิสัยการใฝ่คว้าหาความรู้ คุณยายถุน ท่าพริก คุณพ่อเสนาะ หอยสังข์ คุณแม่อุทัย หอยสังข์ บิดา-มารดาของข้าพเจ้า ตลอดจนนายทีปกร กองแดง และนายนิติธร กองแดง ซึ่งเป็นลูกชายของข้าพเจ้า ที่เป็นแรงบันดาลใจสำคัญต่อการจุดประกายให้ข้าพเจ้าให้มีความมุ่งมั่นศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก เพื่อสานสร้างคามฝันของผู้เป็นบิดา-มารดาและครอบครัวให้สำเร็จอย่างสง่างาม

จรรยาศิริ เดชปภา

ตุลาคม 2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
สารบัญ	(4)
สารบัญภาพ	(7)
สารบัญตาราง	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.4 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ	7
1.5 นิยามศัพท์วิจัย	8
บทที่ 2 การสำรวจองค์ความรู้	9
2.1 แนวคิดและทฤษฎี	9
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่น	9
2.1.2 ทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวเก่า	17
2.1.3 ทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวใหม่	22
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	28
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	34
3.1 แนวทางในการวิจัย	34
3.2 วิธีการวิจัย	35
3.3 เทคนิคการวิจัย	37
บทที่ 4 พัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	46
4.1 การปกครองท้องถิ่น	46
4.1.1 การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐธรรมนูญอำนาจส่วนกลาง (พ.ศ. 2440-2475)	46
4.1.1 การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐธรรมนูญอำนาจส่วนกลาง การปกครอง (พ.ศ.2475-2539)	50
4.2 การจัดการปกครองท้องถิ่น	57

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 5	บทวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทย	73
	5.1 การวิพากษ์การใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม	73
	5.2 ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน	82
	5.3 การพัฒนาการทำงานท้องถิ่นให้เป็นแบบระบบราชการ	86
	5.4 ปัญหาของความชะงักงันในการกระจายอำนาจ	89
บทที่ 6	ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ : การถอดบทเรียนกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์	94
	6.1 ภูมิหลังของตำบลคลองทับจันทร์	94
	6.2 ภูมิหลังองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์	98
	6.3 การก่อรูปสภาภาพบนฐานแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่	100
	6.4 การวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์	105
บทที่ 7	ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ : การถอดบทเรียนกรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านช่อง	116
	7.1 ภูมิหลังของตำบลบ้านช่อง	116
	7.2 ภูมิหลังเทศบาลตำบลบ้านช่อง	117
	7.3 การก่อรูปเครือข่ายชุมชนบนฐานแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่	118
	7.4 การวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของกรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านช่อง	121
บทที่ 8	ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก	125
	8.1 การสังเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่จากกรณีศึกษาการถอดบทเรียน	125
	8.2 ข้อเสนอแนะตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก	130

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 9 สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	150
9.1 สรุปผลการวิจัย	150
9.2 อภิปรายผล	154
9.3 ข้อเสนอแนะ	157
บรรณานุกรม ประวัติย่อผู้วิจัย	159 167

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 รัฐล้อมสังคม	11
2.2 สังคมล้อมรัฐ	12
2.3 สังคมร่วมรัฐ	13
8.1 ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นใน ภาคตะวันออก	131

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	การเปรียบเทียบการเปลี่ยนจากการปกครองท้องถิ่นกับการจัดการปกครองท้องถิ่น	15
6.1	จำนวนประชากรตำบลคลองทับจันทร์	98



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหาวิจัย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยอยุธยาในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโดยได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย จากแนวคิดการขยายราชธานี ให้มีการรวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากที่สุด โดยให้อำนาจสูงสุดในการปกครองราชธานี หัวเมืองชั้นในมีการแบ่งเขตการปกครอง เป็นแขวง ตำบล และหมู่บ้าน ส่วนหัวเมืองชั้นนอกมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเมืองชั้นเอก โท ตรี จัตวา ตามขนาดและความสำคัญของเมืองพระมหากษัตริย์มีอำนาจและแต่ละเมืองจะจัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็นแขวงตำบล หมู่บ้านเช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นใน ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสมัยใหม่ เมื่อมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ในสมัยพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) การก่อรูปการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดจากเงื่อนไขปัจจัย ลัทธิอาณานิคมที่สร้าง แรงกดดันดังกล่าว ก่อให้เกิดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบไพร่ผูกขาดภายใต้โครงสร้างศักดินาเข้าไปสู่เศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ปัจจัยดังกล่าว ทำให้รัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ เพื่อนำประเทศเข้าสู่อารยธรรมตามแบบตะวันตก โดยในส่วนกลางได้มีการจัดระเบียบการปกครองทั้งแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและกระจายอำนาจการปกครองสู่ภูมิภาค จากนั้นได้จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม สำหรับการปกครองในส่วนกลาง และจัดตั้งเทศบาลสำหรับการปกครองในส่วนภูมิภาค นอกจากการแบ่งเขตการปกครองเป็นส่วนกลางและภูมิภาคดังกล่าวแล้ว ยังมีการจัดบริการสาธารณะตามท้องที่ต่าง ๆ ในรูปสุขาภิบาลให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2561 : 87-107)

การปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ของไทยได้มีการพัฒนากลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความต่อเนื่องยาวนานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า 122 ปี ผู้วิจัยสามารถแบ่งพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นได้ออกเป็น 3 ช่วงใหญ่ ๆ ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการรวมอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการแบ่งอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ ดังนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2561 : 87-107)

ช่วงที่ 1 การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการรวมอำนาจ เริ่มต้นตั้งแต่พ.ศ. 2440 จนถึงเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ รัชกาลที่ 5 ทรงรับเอารูปแบบการปกครองมาจากประเทศตะวันตกมาปรับประยุกต์ใช้ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ มีผลให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ เป็นหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นที่รับงบประมาณในการบริหารมาจากส่วนกลาง (โกวิท พวงงาม, 2553 : 371) ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ที่ประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านและพ่อค้าในเขต

สุขาภิบาล ร่วมกันเป็นคณะกรรมการและใช้งบประมาณจากการจัดเก็บภาษีอากร สุขาภิบาลท่าฉลอม แต่คณะกรรมการไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสาธารณะโดยตรง หากแต่ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงเทศาภิบาล อีกทั้งการดำเนินการส่วนใหญ่ก็ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐบาลกลาง (โกวิท พวงงาม, 2553 : 371)

ช่วงที่ 2 การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการแบ่งอำนาจ เป็นการปกครองหลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 อันเกิดขึ้นหลังจากที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในรูปแบบของอำเภอและจังหวัดในฐานะตัวแทนของราชการส่วนกลางอย่างเป็นทางการ การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเริ่มต้นจากการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 การยกฐานะของสุขาภิบาลต่าง ๆ ให้มีความพร้อมในการเป็นเทศบาลในปี พ.ศ. 2495 ตามด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2498 รวมถึงการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2499 ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมเพียงแค่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวยังถูกส่งมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ในขณะที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมาจากกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก (โกวิท พวงงาม, 2553 : 337)

ช่วงที่ 3 การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังที่ได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดังกล่าวมาจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เนื่องจากเกิดกระแสเรียกร้องจากทุกฝ่าย ให้เลือกตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง การผลักดันกำลังทหารออกจากอำนาจทางการเมือง การลดอำนาจของข้าราชการรวมถึงกระแสของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีการแข่งขันต่อสู้กันเชิงนโยบายเพื่อนำเสนอ นโยบายส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) ปราบกฏการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและข้อบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มข้น อย่างไรก็ตาม การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานั้น มีลักษณะการกระจายอำนาจมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 แต่ในขั้นการปฏิบัติงานของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังคงมีปัญหาอันเนื่องมาจาก ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และโครงสร้างการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนระบบสู่การกระจายอำนาจไปใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงยังคงมีความล่าช้า และขาดการประสานสัมพันธ์ของกลไกที่ถือปฏิบัติและกฎหมายที่นำมาใช้ (ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

นอกจากนี้ยังคงมีข้อถกเถียงว่ากระบวนการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อมุ่งสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก มิใช่เป็นการมุ่งหวังประโยชน์ที่ตัวประชาชนผู้รับบริการโดยตรง มิติดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของโอฬาร ถิ่นบางเตียว และจิตรา สมบัติรัตนานันท์ (2557) หรือ แม้แต่ผลงานของชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว (ม.ป.ป.) ที่ได้สรุปปัญหาอุปสรรคต่อนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การแตกตัวทางสังคมในชุมชนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองทำให้เกิดโครงสร้างอำนาจชุมชนท้องถิ่นรูปแบบใหม่แบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่ม คือ ชนชั้นนำท้องถิ่น เช่น นักการเมืองท้องถิ่น และนักธุรกิจท้องถิ่น ที่เหลือส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาวบ้านทั่วไป การแตกตัวทางสังคมเป็นเงื่อนไขในเชิงอุปสรรคที่มีให้การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่กลับกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่น เนื่องจากชนชั้นนำท้องถิ่นมีวิถีชีวิตแตกต่างจากชาวบ้านทั่วไปไม่ว่าจะเป็นเรื่องทำมาหากินรูปแบบการใช้ชีวิตและการเลื่อนชั้นทางสังคม ด้วยด้วยการศึกษาสมัยใหม่ ดังนั้น จึงเกิดช่องว่างทางวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มผู้นำและชาวบ้านทั่วไป นอกจากนี้ในกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นเองยังมีการแตกตัวจากการขยายตัวของรัฐลงสู่ชุมชนท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อีกด้วย กล่าวโดยสรุปแล้ว ชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันแตกตัวออกเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มชาวบ้านทั่วไป

2. การขยายตัวของธุรกิจการเมืองลงสู่ชุมชนท้องถิ่น เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางหลังปี พ.ศ. 2537 ในสถานการณ์แตกตัวทางสังคมของชุมชนทำให้เกิดระบบธุรกิจการเมืองซึ่งเป็นลักษณะของกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้น (Primitive Accumulation of Capital) การสะสมทุนเบื้องต้นใช้กลไกทางการเมืองเป็นหลัก แทนที่จะเป็นกลไกทางเศรษฐกิจ เช่น การคอร์รัปชัน เพื่อถอนทุนจากการลงทุนในกระบวนการเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้นกระบวนการเลือกตั้งภายใต้กรอบการสะสมทุนดังกล่าว ก่อให้เกิดการแข่งขันเป็นฝักเป็นฝ่ายที่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ทางการเมือง ในระหว่างกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นจนนำไปสู่ความแตกแยกในกลุ่มประชาชนท้องถิ่นด้วยกัน เช่น การแตกแยกระหว่างกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นกับกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องถิ่น และประชาสังคมในท้องถิ่น เป็นต้น

3. การละเลยองค์ความรู้ท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น จากการขยายตัวของวัฒนธรรมสมัยใหม่เข้าไปในชุมชนท้องถิ่นทำให้เกิดการแพร่หลายของวัฒนธรรมบริโภคนิยมและองค์ความรู้แบบราชการเพิ่มขึ้นในท้องถิ่น ผลที่ตามมาคือ ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงใช้องค์ความรู้จากระบบราชการเป็นหลักจนละเลยองค์ความรู้ชุมชนในฐานะที่เป็นฐานของการพัฒนาท้องถิ่น

4. การดำรงอยู่ของอำนาจสองรูปแบบควบคู่กันในท้องถิ่น คือ อำนาจทางการเมืองและอำนาจอิทธิพลท้องถิ่น กล่าวคือ ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ชนชั้นนำในท้องถิ่นจะใช้อำนาจที่เป็นทางการผ่านกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการควบคู่ไปกับอิทธิพลซึ่งอำนาจที่ไม่เป็นทางการที่สร้างจากอำนาจเงินและอำนาจไม่เป็นทางการผสมผสานกันไป เช่น การทำงานด้านบริหารงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรคทั้งสี่ประการดังกล่าวเป็นอุปสรรคให้การกระจายอำนาจสู่ประชาชน ในท้องถิ่นไม่ประสบผลอย่างแท้จริง ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 คณะรัฐประหาร จึงได้ใช้ช่องโหว่นี้เป็นข้ออ้างในการเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการที่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 สั่งพักการปฏิบัติหน้าที่บุคลากรของการปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 8 ครั้ง ได้แก่ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2561 : 5-6)

ครั้งที่ 1 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2558 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 เป็นการสั่งพักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนักการเมือง และข้าราชการประจำของท้องถิ่น จำนวน 20 คน จากจำนวนที่ถูกตั้งเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 45 คน

ครั้งที่ 2 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2558 ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2558 สั่งพักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำ ของท้องถิ่น จำนวน 49 คน จากจำนวนที่ถูกตั้งเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 71 คน

ครั้งที่ 3 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2559 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2559 สั่งพักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำ ของท้องถิ่น จำนวน 48 คน จากจำนวนที่ถูกตั้งเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 59 คน

ครั้งที่ 4 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 43/2559 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 สั่งพักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำ ของท้องถิ่น จำนวน 50 คน จากจำนวนที่ถูกตั้งเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 60 คน

ครั้งที่ 5 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 44/2559 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 สั่งพักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนายกององค์การบริหารส่วน จังหวัด จำนวน 1 คน

ครั้งที่ 6 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 50/2559 ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2559 สั่งพักงานนักการเมืองท้องถิ่นจำนวน 2 คน

ครั้งที่ 7 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 52/2559 ลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2559 สั่งพักงานเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนักการเมือง และข้าราชการประจำของ ท้องถิ่น จำนวน 2 คน จากจำนวนที่ถูกตั้งเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 21 คน

ครั้งที่ 8 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 59/2559 ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2559 สั่งพักงานเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนักการเมือง และข้าราชการประจำของ ท้องถิ่น จำนวน 62 คน จากจำนวนที่ถูกตั้งเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 72 คน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ตัวแบบที่อยู่เบื้องหลังของนโยบายกระจาย อำนาจของไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 ได้แก่ ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่า ตัวแบบ ดังกล่าวมีฐานคิดที่สำคัญ คือ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2561 : 66-70)

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นกระบวนการกระจายต่อสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ความเป็นอิสระจากส่วนกลางเป็นหลัก

2. เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจเพื่อมุ่งจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น

3. กลไกหลักทางการเมืองเน้นกลไกประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้อำนาจตัดสินใจที่สุดท้ายแก่นักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

4. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้การให้ความสำคัญแก่ตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง

เราพบว่าผลการดำเนินงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเก่า ที่ผ่านมาก่อให้เกิดมีผลกระทบในเชิงลบติดตามมาหลายด้านด้วยกัน อาทิเช่น การขยายตัวทางธุรกิจการเมือง กระบวนการเลือกตั้งที่เน้นการทุจริตซื้อสิทธิ์ขายเสียง การฮั้วประมูลโครงการต่าง ๆ การคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนจากกระบวนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังส่งผลทำให้เกิดเป็นปฏิปักษ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นและเชื่อมโยงไปสู่การเมืองระดับชาติที่มีปัญหาส่งผลให้เกิดปัญหาย้อนกลับมาสู่ในพื้นที่และชุมชน ในขณะที่ข้าราชการท้องถิ่นยังคงทำงานให้กับนักการเมืองมากกว่าที่จะทำงานให้กับประชาชน เหตุเพราะว่าจากลัทธิโยกย้าย หรืออำนาจต่าง ๆ ที่นักการเมืองพึงมีทำให้ข้าราชการต้องคอยทำงานและช่วยเหลือนักการเมืองในทางที่ผิด ผลกระทบจากการประยุกต์ใช้กับแนวการจัดการท้องถิ่นแบบเก่า ซึ่งจะเห็นได้ว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ได้มีอำนาจออกมาปกป้องอำนาจของตนเองแต่ประการใด หากแต่ต้องตกเป็นฝ่ายยอมจำนนมากกว่า

จากการสำรวจองค์ความรู้ในวงวิชาการปัจจุบันเราพบว่า มีตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ เป็นทางเลือกใหม่สำหรับการแก้ไขปัญหาและการเติมเต็มจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่นแบบเก่า การปกครองท้องถิ่นแนวใหม่เน้นรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้น เน้นการสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นสู่ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม รวมทั้งการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองและทรัพยากร ให้แก่ทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ การจัดปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่เข้มแข็งได้ในท้ายที่สุด แนวคิดดังกล่าวแม้ภาครัฐจะอ้างความรับผิดชอบหลักในการบริการสาธารณะ แต่รัฐก็ไม่ควรผูกขาดงานสาธารณะแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป งานสาธารณะก็ควรเป็นงานที่ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมได้ ด้วยการใช่วิธีจูงใจหรือสนับสนุนให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนได้เข้าร่วมอย่างเข้มข้น ในรูปแบบของการทำงานแบบการจัดการพหุภาคีสาธารณะ ซึ่งหมายถึงควรเป็นการทำงานในรูปแบบของเครือข่ายอันประกอบไปด้วยภาคีที่หลากหลาย กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่จึงเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยการสร้างเครือข่ายของชุมชนมากกว่าการผูกพันกับระบบราชการส่วนกลาง (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2557 : 30-35)

กระแสแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในสังคมไทยปรากฏการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างเห็นได้ชัดเมื่อมีการนำเสนอทางเลือกนโยบายการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในปี พ.ศ. 2554 โดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีเป็น

ประธานคณะกรรมการ โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในปีพ.ศ. 2552 ข้อเสนอดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2561 : 181-183)

1. ให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศ โดยการถอดสายบังคับบัญชาการของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นออกในหลาย ๆ ด้าน และเพิ่มโอกาสทางการบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่ใช้การสร้างอำนาจรวมศูนย์ใหม่ขึ้นมาให้ท้องถิ่น โดยการบูรณาการกลไกประชาธิปไตยโดยตรงเข้ากับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ดังนั้นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นจะต้องถูกตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้ในทุก ๆ ขั้นตอน กล่าวคือ ในขณะที่มีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องมีการกระจายอำนาจจากระบบราชการไปสู่ภาคประชาสังคมด้วย โดยการตั้งคณะกรรมการประชาสังคมเป็นกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยอาศัยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อนำเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประชาสังคม แต่คณะกรรมการประชาสังคมมิได้มีอำนาจโดยตรงในการยับยั้งการตัดสินใจหรือสามารถถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากกรเลือกตั้งได้ เพราะอำนาจในการกระทำดังกล่าวจะต้องมาจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง โดยวิธีการลงประชามติหรือการลงลายมือชื่อรับรองเพื่อยับยั้งการตัดสินใจหรือถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ที่จะต้องมีการกำหนดต่อไป

3. เสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคเนื่องจากเป็นสายอำนาจการบัญชาการที่รัฐส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากปรากฏการณ์การกระจายอำนาจบนฐานการจัดการปกครองแบบเก่าภายใต้นโยบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ไม่สามารถประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจให้ถึงมือประชาชนได้ จึงเป็นสิ่งน่าสนใจศึกษาว่าตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่ามีจุดอ่อนอย่างไร และนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองแนวใหม่ที่สอดคล้องกับสังคมไทยได้อย่างไร ผู้วิจัยจึงได้จัดทำคู่มือเรื่องตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การที่คู่มือนี้พิมพ์ออกจะศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเนื่องจากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด 8 จังหวัดนั้น ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 572 แห่ง ที่ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 8 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 33 แห่ง เทศบาลตำบล 184 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล 342 แห่ง รวมถึงเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนั้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2565)

นอกจากนี้การนำนโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ลงสู่การปฏิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัจจัยที่มีลักษณะโดดเด่นเป็นพิเศษคือ “บ้านใหญ่” คือการที่อำนาจท้องถิ่นอยู่ในมือตระกูลใหญ่ในจังหวัดต่าง ๆ โครงสร้างอำนาจบ้านใหญ่เป็นโครงสร้างที่ก่อรูปมาก่อนมีรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 คือการมีอำนาจการเมืองที่อิงแอบกับระบบราชการ โดยเฉพาะทหาร

ผ่านสู่ระบบอุปถัมภ์ เพื่อความอยู่รอดและความมั่งคั่งของธุรกิจ แต่หลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เมื่อเกิดกลไกการเลือกตั้งขึ้น นักธุรกิจธุรกิจจึงเริ่มใช้ฐานทุนด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น ทุนทางเศรษฐกิจหรือทุนทางสังคม ทำให้นักการเมืองที่มาจากฐานธุรกิจตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงการเมืองระดับชาติไม่ต้องพึ่งระบบราชการอีกต่อไป แต่สร้างฐานของตัวเองด้วยเสียงเลือกตั้งของประชาชน เป็นต้น นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีการสร้างเครือข่ายและมีการสถาปนาเป็นสิ่งที่เรียกว่า “บ้านใหญ่” ในจังหวัดนั้น ๆ เช่น บ้านใหญ่บางแสนที่จังหวัดชลบุรี บ้านใหญ่ฉายแสงที่จังหวัดฉะเชิงเทรา บ้านใหญ่ปิตุเตชะที่จังหวัดระยอง บ้านใหญ่วิลาวัลย์ที่จังหวัดปราจีนบุรี และบ้านใหญ่เทียนทองที่จังหวัดสระแก้ว เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
2. เพื่อวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทย
3. เพื่อนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ในการกำหนดขอบเขตของการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของดุษฎีนิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

1.3.1 ขอบเขตด้านช่วงเวลาของการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านช่วงเวลาของการศึกษา ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึง พ.ศ. 2565 ที่การศึกษานี้สิ้นสุดลง การเลือก พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาก็เนื่องจากเป็นปีที่มีการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่า

1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ของการศึกษา

ขอบเขตด้านพื้นที่ของการศึกษาในการนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่โดยพิจารณาจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีทั้งสิ้น 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก และปราจีนบุรี

1.3.3 ขอบเขตด้านหน่วยที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้หน่วยการศึกษาที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น 2 ระดับ ด้วยกันได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าการศึกษาวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทย จะสามารถนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลความรู้สำคัญของการนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

2. คาดว่าตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่จะสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการองค์การปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีความสอดคล้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสอดคล้องกับบริบททางสังคมสมัยใหม่ที่ต้องตั้งอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วม ขององค์การปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก

1.5 นิยามศัพท์วิจัย

เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์วิจัยไว้ดังนี้

การจัดการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การบริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่นในเงื่อนไขที่ไม่สามารถใช้อำนาจรัฐ แต่เพียงอย่างเดียวให้บรรลุภารกิจได้ แต่ต้องอาศัยภาคีอื่นในสังคมด้วย

ท้องถิ่นนิยมแนวเก่า หมายถึง การจัดการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งให้บริการสาธารณะ โดยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นมีอิสระผ่านกระบวนการใช้อำนาจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

ท้องถิ่นนิยมแนวใหม่ หมายถึง การจัดการที่มุ่งจะให้มีการโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะในรูปแบบเครือข่ายชุมชน

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบการปกครองที่มีอำนาจทางกฎหมายเฉพาะเจาะจงอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งของรัฐ โดยมีปฏิสัมพันธ์กับอำนาจส่วนกลางและเป็นการปกครองที่ไม่มีอำนาจอธิปไตยโดยตรง

การกระจายอำนาจ หมายถึง การเพิ่มความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยการถ่ายเทอำนาจและความรับผิดชอบให้หน่วยย่อยในระดับท้องถิ่นดำเนินการ หรือตัดสินใจแทนสถาบันส่วนกลางในระดับชาติ

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยสามารถออกกฎหมายเกณฑ์ของตนเองได้ในระดับท้องถิ่นและกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยตัวเอง

การจัดการร่วมกัน หมายถึง การใช้อำนาจร่วมกัน (Shared Power) ระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการทรัพยากรโดยเชื่อว่าการจัดการทรัพยากรนั้นเป็นสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและมีส่วนในการรับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการทบทวนวรรณกรรมทางวิชาการ ผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดและทฤษฎีหลัก รวมถึงที่เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามหัวข้อที่สำคัญดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance)

2.1.2 ทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวเก่า (Old Localism)

2.1.3 ทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวใหม่ (New Localism)

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่น

การทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องการจัดการปกครอง (Governance) ที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งคือการทำความเข้าใจเรื่องการจัดการปกครองโดยเทียบกันแนวคิดเรื่องการปกครอง (Government) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนิยามความหมายของการจัดการปกครอง พบว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองเกี่ยวกับการควบคุม (Control) ว่าเป็นอำนาจที่มีผลบังคับใช้ (Authority)

จะเห็นได้ว่าการเข้าใจในความหมายของคำว่าจัดการปกครองและการปกครอง จะถูกโยงเข้ากับคำกริยาคำว่า “Govern” ซึ่งหมายความว่า การปกครองควบคุมโดยอำนาจที่มีผลบังคับใช้ (Rule With Authority) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่อความคิดของทั้งสองคำนี้จะมีความหมายทับซ้อนกันอยู่ แต่ก็ไม่ได้เป็นคำพ้องที่มีความหมายเหมือนกันเสียทีเดียว ทั้งนี้เพราะเราสามารถแยกความคิดที่อยู่เบื้องหลังของคำทั้งสองคำนี้ได้ ดังเช่น เจมส์ โรเนา (James Rosenau) ได้แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการจัดการปกครองและการจัดการปกครองว่า การปกครองนั้นจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกหนุนหลังโดยการใช้อำนาจที่มีผลบังคับใช้แบบเป็นทางการ ซึ่งจะเป็อำนาจที่ทำให้เกิดการจัดระเบียบ เพื่อที่จะสร้างหลักประกันว่าการนำนโยบายที่มีอยู่มาปฏิบัติให้เกิดผลได้ แต่การจัดการปกครองจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกหนุนหลังโดยการมีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งอาจจะได้หรืออาจจะไม่ได้รับมาจากอำนาจที่เป็นทางการ และไม่จำเป็นที่จะต้องพึ่งอำนาจที่ทำให้เกิดการจัดระเบียบ ที่จะไปคุกคามผู้ที่คัดค้านและบังคับให้เกิดความยินยอม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองจะมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมมากกว่า เพราะรวมไปถึงสถาบันการเมืองการปกครองที่เป็นทางการ และที่ไม่เป็นทางการที่ไม่ใช่กลไกของรัฐด้วย

จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองไม่ได้ปฏิเสธหรือละเลยรัฐไปแต่อย่างใด เพราะยังคงให้ความสำคัญแก่รัฐในฐานะที่เป็นที่ตั้งทางยุทธศาสตร์อยู่ แต่การจัดการปกครองก็ได้ลดความสำคัญของรัฐในฐานะผู้ที่เป็นผู้ผูกขาดในการใช้อำนาจที่มีผลบังคับใช้ลง ซึ่งในจุดนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการทำทลายแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของนักทฤษฎีสัญญาประชาคมทั้งหลาย ที่เสนอให้รัฐหรือรัฐบาลมีความชอบธรรมจากอำนาจอธิปไตยที่เรามอบให้เพื่อใช้อำนาจในการปกครองเพื่อให้เกิดการจัด

ระเบียบในสังคม ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาการใช้อำนาจในการปกครองได้ทำให้รัฐใช้อำนาจอย่างฟุ่มเฟือย และปราศจากความรับผิดชอบที่สร้างผลกระทบต่อสังคมมากมาย ดังนั้น การลดการผูกขาดของรัฐในการใช้อำนาจที่มีผลบังคับใช้ในการปกครองเพื่อมาสู่การร่วมมือกันกับตัวแสดงอื่น ๆ เพื่อบรรลุสู่เป้าหมายสาธารณะร่วมกันในการจัดการปกครอง จึงน่าจะเป็นหลักประกันที่ดีกว่าในการริเริ่มและนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในปี ค.ศ. 1998 สโตกเกอร์, เกรรี (Stoker, Gerry) ได้สรุปแนวความคิดการจัดการปกครองว่าเป็นรูปแบบการบริหารจัดการในทิศทางใหม่ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมโดยได้มีการพัฒนา กฎเกณฑ์ให้มีการดำเนินการร่วมกันโดยหลายภาคส่วนที่มีปฏิสัมพันธ์เพื่อสามารถบรรลุเป้าหมายของกิจการสาธารณะในเงื่อนไขที่ไม่สามารถใช้อำนาจรัฐแต่เพียงอย่างเดียวให้บรรลุภารกิจนั้นได้ กล่าวโดยสรุปแล้วการจัดการปกครองมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการคือ

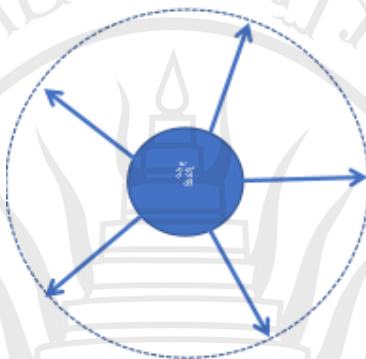
1. การจัดการปกครองจะอ้างอิงถึงชุดของสถาบันและผู้กระทำการที่มีความซับซ้อนซึ่งดึงมาจากภาครัฐ รวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ด้วย
2. การจัดการปกครองยอมรับถึงความไม่ชัดเจนของขอบเขตและความรับผิดชอบในการจัดการกับประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม
3. การจัดการปกครองระบุถึงการต้องพึ่งพิงกันในเชิงอำนาจที่เกี่ยวข้องในความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่เข้าไปดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน
4. การจัดการปกครองเป็นเรื่องของเครือข่ายระหว่างผู้กระทำการที่มีการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ
5. การจัดการปกครองตระหนักถึงความสามารถที่จะทำอะไรให้สำเร็จโดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐบาลในการสั่งการอย่างเป็นทางการ แต่การบริหารจัดการเห็นว่ารัฐบาลสามารถที่จะใช้เครื่องมือและเทคนิคใหม่ ๆ เพื่อที่จะขึ้นำการดำเนินการได้

การจัดการปกครองในฐานะที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในภาพรวมแล้วสามารถจำแนกความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในการจัดการปกครองนั้นมี 3 รูปแบบ ดังนี้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539 ; ซีรีพัทธ์ อังศุवाल, 2565)

1. การจัดการปกครองตามแนวทางรัฐนำ (State-oriented Governance)
อาจเรียกได้ว่าบทบาทหน้าของรัฐในเรื่อง การจัดการปกครองเป็นลักษณะพื้นฐาน โดยดั้งเดิม การใช้อำนาจของรัฐผ่านอำนาจทางการเมือง และอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการในการปกครองเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่มีมาอย่างยาวนาน เมื่อรัฐเป็นผู้นำในการจัดการปกครอง รัฐจะครองสถานะนำที่อยู่เหนือกว่าตัวแสดงอื่น ๆ ไม่มีการแบ่งปันอำนาจรัฐออกจากศูนย์กลาง การควบคุมและเชื่อมประสานผ่านลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) จึงเป็นรูปแบบการปกครองหลักตามแนวทางรัฐนำ

การศึกษาการจัดการปกครองตามแนวทางนี้มีกสนใจบทบาทของรัฐบาล (Government) ในการจัดการปกครอง รัฐบาลคือ องค์กรที่ใช้อำนาจหลักมีหน้าที่ควบคุมและสั่งการกิจกรรมต่าง ๆ การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยรัฐบาลจะมีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) การจัดโครงการเชิงสถาบันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎระเบียบต่าง ๆ โดยละเลยเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าองค์กรนอกภาครัฐไม่ได้สำคัญ เพียงแต่รัฐมีฉนวนกันแรงกดดัน

หรืออิทธิพลจากสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐมีอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการสูง การใช้อำนาจของรัฐจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือ (Power Over) ตัวแสดงอื่น ๆ ที่เน้นควบคุมหรือวางทับความต้องการของผู้มีอำนาจบนตัวแสดงอื่น ๆ เราสามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่มีรูปแบบการจัดการปกครองตามแนวทางรัฐนำดังภาพที่ 2.1 ดังนี้



ภาพที่ 2.1 รัฐล้อมสังคม

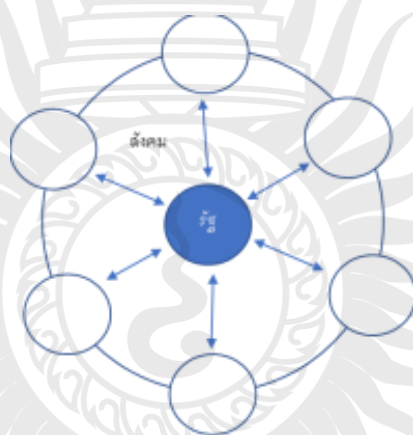
จากภาพวงกลมสามารถแทนอำนาจและกลไกของรัฐ โดยจะมีลักษณะเด่น 4 ประการที่สังคมจะยังไม่มีหรืออาจจะมีแต่ยังไม่เป็นระบบ คือ 1) ศูนย์อำนาจที่มีเหตุของการดำรงอยู่ที่ชัดเจน คือ มีความปรารถนาที่จะสืบทอดเหตุผลของการดำรงอยู่ 2) ศูนย์รวมอำนาจที่เข้มข้นชัดเจน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม 3) ศูนย์กลางของอำนาจนั้นมีอาณาบริเวณที่จำเป็นต้องปกป้องที่ชัดเจนแม้ว่าบริเวณที่เป็นขอบวงของอิทธิพลและอำนาจเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ไม่มีความแน่นอน และ 4) ศูนย์อำนาจมีกลไกทางด้านกำลังบังคับและด้านอุดมการณ์ที่ชัดเจนอย่างเป็นระบบ มีการแสวงหาทรัพยากรเข้ามาเติมเต็มกลไกอย่างต่อเนื่อง จากลักษณะ 4 ประการข้างต้น ส่วนวงรอบนอกยังมีความต้องการเฉพาะแค่การมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย มีความสามารถในการเพิ่มพูนทรัพยากรตัว มีความสามารถในการป้องกันตัวเองและทรัพยากรสินน้อย มีประเพณีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตอย่างเรียบง่าย และที่สำคัญคือมีลักษณะของความไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบกับชุมชนในขอบวงอิทธิพลและอำนาจศูนย์กลางมากเท่าใด อาจจะสรุปได้ว่า รัฐล้อมสังคม อำนาจที่ศูนย์กลาง ศูนย์กลางจะไม่ใช่เพียงแกนทางการเมืองการปกครองเพียงแค่นั้น แต่ยังคงเป็นแกนของสังคมอีกด้วย

2. การจัดการปกครองตามแนวทางสังคมนำ (Society-oriented Governance)

การจัดการปกครองแบบสังคมนำ คือ รูปแบบหรือแนวทางที่ได้รับความนิยมและพูดถึงกันมากที่สุด เนื่องจากการพัฒนาแนวคิดเรื่องจัดการปกครองตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมานั้น สนใจการเพิ่มบทบาทขององค์กรนอกรัฐในพื้นที่สาธารณะ พร้อมกับการคลายบทบาทของรัฐบาล องค์กรนอกรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรเอกชนและประชาสังคมกลายเป็นตัวแสดงสำคัญทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม รูปแบบสังคมนำไม่ได้หมายความว่าอำนาจรัฐเสื่อมคลายลงจนไม่มีความสำคัญ การใช้อำนาจของรัฐจะเป็นไปในลักษณะของการใช้อำนาจเพื่อ (Power to) ตัวแสดงทางสังคมโดยไม่ได้สนใจการควบคุมเป็นเรื่องของความสามารถหรือศักยภาพในการบรรลุผล

อะไรบางประการอย่างเป็นอิสระจากผู้อื่น อำนาจแบบนี้เป็นอำนาจในการเสริมพลังและศักยภาพ (Empowerment) ของตัวแสดง

รูปแบบการเชื่อมประสานของการจัดการปกครองแบบสังคมนำนิยมเป็นไปในลักษณะของเครือข่าย (Network) และตลาด (Market) ที่ความเชื่อมั่นและ การแลกเปลี่ยนเป็นกลไกสำคัญ แทนที่คำสั่งและการควบคุม การเปลี่ยนผ่านจากการปกครองแบบเดิม (Government) ไปสู่การจัดการปกครองแบบใหม่ (Governance) คือสมมติฐานสำคัญ แต่ที่สำคัญการศึกษาเรื่องการจัดการปกครองจำนวนมากในทางรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะมักมีสมมติฐานเรื่องการจัดการปกครอง ในแนวทางนี้ อาจกล่าวได้ว่าแนวทางสังคมนำคือกระแสหลักของการจัดวางความคิดเรื่อง การจัดการปกครอง เราสามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่มีรูปแบบการจัดการปกครองตามแนวทางสังคมนำดังภาพที่ 2.2 ดังนี้



ภาพที่ 2.2 สังคมล้อมรัฐ

กลไกอำนาจรัฐ ไม่ใช่กลไกที่มีอำนาจเหนือกว่าสังคม หากอยู่ภายใต้อำนาจของศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ที่สามารถผลักดันให้รัฐเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายและความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม จึงเรียกว่า “สังคมล้อมรัฐ” ซึ่งหมายถึงการที่พลังนอกเหนือกลไกอำนาจของรัฐเป็นที่ผลักดัน การเปลี่ยนแปลง และส่วนหนึ่งก็ได้เข้าไปยึดอำนาจรัฐเอง โดยมีแนวร่วมจากกลุ่มต่าง ๆ ทางสังคมซึ่งได้แปรเปลี่ยนเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายชัดเจนเป็นระบบ มีการจัดตั้งองค์กร มีการใช้ทรัพยากรเพื่อแสวงหาอิทธิพลและอำนาจในการเมือง และมีระบบติดต่อสื่อสารกันที่ตระหว่งกันเองและกับประชาชน กล่าวโดยสรุป สังคมล้อมรัฐ จะทำให้รัฐและกลไกเป็นเครื่องมือของสังคมมากกว่าที่รัฐและกลไกจะเป็นฝ่ายริเริ่มการขับเคลื่อน

3. การจัดการปกครองตามแนวทางรัฐในสังคม (State-in-Society Governance)

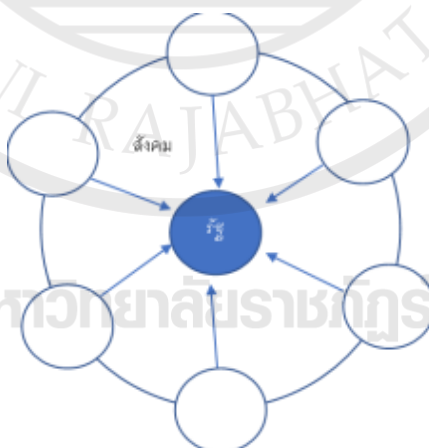
การศึกษาการจัดการปกครองตามแนวทางรัฐนำและสังคมนำมีข้อจำกัดในตัวเอง แนวทางรัฐนำเชื่อว่ารัฐนั้นเป็นพลังสำคัญที่ตัดสินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม ในขณะที่แนวทางสังคมนำเชื่อว่ารัฐนั้นเป็นผลผลิตของความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางสังคม อย่างไรก็ตาม สังคมสมัยใหม่ไม่ได้มีรัฐที่ทรงอำนาจโดยตัดขาดตัวเองจากพลังทางสังคมต่าง ๆ ในทางตรงกันข้าม องค์กร

นอกภาครัฐและเครือข่ายก็ไม่ได้เป็นยาวิเศษหรือผู้นำเบ็ดเสร็จในการแก้ปัญหาสังคมโดยไม่ต้องพึ่งรัฐ ในการนี้จึงมีแนวทางที่สามหรือทางเลือกที่ช่วยให้เราสามารถเข้าใจและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในการจัดการปกครองได้รอบด้านและมีมิติยิ่งขึ้น อาจเรียกแนวทางนี้ว่า “รัฐในสังคม” หรือแนวทางเชิงสัมพันธ์ (Relational, Approach) เกี่ยวกับรัฐ

แนวทางนี้ยึดมั่นว่ารัฐยังคงเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการก่อรูปและดำเนินการกลยุทธ์ทางการปกครองรวมถึงเครือข่ายภาคีต่าง ๆ รัฐไม่ได้สูญเสียอำนาจอย่างสิ้นเชิง แต่ใช้อำนาจในวิธีใหม่ ซึ่งไม่ได้ปกครองสังคมโดยตรงไปตรงมา รัฐเน้นพัฒนาความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพลังทางสังคมต่าง ๆ เพื่อให้เป้าหมายของตนบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน พลังทางสังคมก็มีอิทธิพลอย่างมากต่อรัฐและกิจการสาธารณะ ตัวแสดงต่าง ๆ จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน แนวทางนี้เชื่อว่าผลประโยชน์ของรัฐและสังคมจะได้รับการตอบสนองอย่างดีหากความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองนั้นมีลักษณะเชิงร่วมมือมากกว่าแข่งขันหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

มีข้อเขียนของนักวิชาการด้าน การจัดการปกครองจำนวนมากสนับสนุนแนวทางนี้ อาทิ บ็อบ เจสซอพ (Bob Jessop) ศาสตราจารย์พิเศษรัฐศาสตร์ทางสังคมวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยแลงคาสเตอร์ (University of Lancaster) เคยอธิบายไว้ว่า หน่วยงานรัฐต่าง ๆ มักพึ่งพาหรือได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งรัฐหรือใช้อำนาจที่อยู่นอกกลไกอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการให้ได้ผลอยู่เสมอ ๆ ในทำนองคล้ายคลึงกัน สตีเฟน เบลล์ (Stephen Bell) และ แอนดรูว์ ฮินด์มัวร์ (Andrew Hindmoor) นักรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยควีนส์แลนด์ (University of Queensland) ประเทศออสเตรเลีย ยืนยันในหนังสือของพวกเขาว่าหน่วยงานรัฐชอบเพิ่มพูนอำนาจและศักยภาพของตนเองผ่านการพัฒนาความสัมพันธ์แบบพึ่งพากันและกันกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่าง ๆ รวมถึงใช้เครือข่ายเพื่อปกครอง

แนวทางนี้รัฐในสังคมทำให้เห็นว่าขอบเขตระหว่างรัฐและสังคมนั้นไม่ได้แบ่งแยกกันอย่างชัดเจนแต่พร่าเลือน รัฐและสังคมจึงก่อรูปและส่งอิทธิพลต่อกันและกัน รัฐและสังคมสามารถมีบทบาทนำได้ทั้งคู่ ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างกัน เราสามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่มีรูปแบบการจัดการปกครองตามแนวทางรัฐในสังคมดัง ภาพที่ 2.3 ดังนี้



ภาพที่ 2.3 สังคมร่วมรัฐ

ความสัมพันธ์ในรูปแบบสังคมร่วมรัฐ จะอธิบายสภาวะภายหลังที่สังคมได้พัฒนาไป ในระดับหนึ่ง คือหลังจากการที่กลุ่มยุทธศาสตร์เกิดขึ้นในสังคมและผ่านรูปแบบความสัมพันธ์สังคม ล้อมรัฐไปแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือความเป็นพหุประชาธิปไตย ที่กลุ่มยุทธศาสตร์มีอำนาจมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีพื้นฐานที่การมีส่วนร่วมและเข้าถึงได้โดยอำนาจในการ ตัดสินใจเชิงนโยบาย นานไประบอบประชาธิปไตยกลับปล่อยให้ประชาชนบางส่วนขาดอำนาจและ อิทธิพล และไม่มีส่วนร่วมในทางด้านสังคมเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ถึงแม้จะมีส่วนในการเลือกตั้ง แต่ยังคงขาดการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะความเป็นพหุประชาธิปไตยได้ก่อเกิดการสร้าง สถานการณ์และวัฒนธรรมแบบบริษัทยานิยม โดยมหาชนไม่ได้มีส่วนในการเป็นเจ้าของ ดังนั้น สิทธิเสรีภาพ ในระบอบประชาธิปไตยที่มีระบบเศรษฐกิจทุนนิยมจึงเป็นสิทธิเสรีภาพด้านการเมืองเป็นหลัก ซึ่งปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การเรียกร้องจากกลุ่มยุทธศาสตร์ และประชาชนที่ด้อยพลังอำนาจ เรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาความไม่เป็นธรรมในด้านต่าง ๆ รัฐจึงเข้ามา แทรกแซงสังคมมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้การแทรกแซงสังคมของรัฐพิจารณาในมุมโครงสร้างแล้วต่างจาก การแทรกแซงของรัฐในแบบรัฐล่อมสังคม เพราะในตัวแบบแรกนั้นสังคมยังคงไม่มีการจัดตั้งกลุ่ม ยุทธศาสตร์และมีพัฒนาการทางสังคมเศรษฐกิจที่ต่ำ แต่ในตัวแบบสังคมร่วมรัฐนี้ สังคมมีโครงสร้างที่ ซับซ้อนมากขึ้น มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในระดับโลก เมื่อรัฐมีบทบาทสามารถ แทรกแซงสังคม สังคมจึงตกอยู่ในสถานะที่มีความกล้าแข็ง เทียบเทียบกับอำนาจรัฐจึงเรียกกรณีแบบ นี้ว่า สังคมร่วมรัฐกล่าวคือ มีการโต้กลับจากสังคมเพราะการแทรกแซงของรัฐเกิดขึ้นในสภาพการณ์ที่ ผ่านพ้นระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของสังคมล้อมรัฐไปแล้ว

สำหรับการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น แอลค์ ลอฟเฟลอร์ (Elke Löffler) นักวิชาการ จากสถาบันการจัดการภาคีระหว่างประเทศ (Governance International) ได้ชี้ให้เห็นว่า องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นไปสู่การจัดการปกครอง ท้องถิ่น โดยสามารถเปรียบเทียบให้เห็นได้ดังตารางที่ 2.1 ดังต่อไปนี้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบการเปลี่ยนจากการปกครองท้องถิ่นกับการจัดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government)	การจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance)
1. ภาวะผู้นำขององค์กร: มุ่งพัฒนาองค์การ ประสานระหว่างฝ่ายให้มีความเชื่อมโยงกัน สร้างชุดของค่านิยมและควบคุมทิศทาง ผู้ร่วมงานมีอิสระในการคิดสร้างสรรค์	1. ภาวะผู้นำของเครือข่าย: มุ่งพัฒนาชุมชน ประสานให้แต่ละภาคีมีนโยบายที่เชื่อมโยง/เข้า กันได้ จัดการให้ภาคีต่าง ๆ มีแรงจูงใจและมี ความคาดหวัง
2. นโยบายและกลยุทธ์: มุ่งตอบสนองต่อความ ต้องการของลูกค้า แยกการเมืองออกจาก การบริหารรัฐกิจ วางแผนงานประจำปี โดยให้ ความสำคัญกับกระแสรายจ่าย	2. การเมืองที่สมดุลระหว่างภาคี: กระตุ้นภาคีให้ เข้าร่วมในการจัดการท้องถิ่น จัดการแบบ เครือข่าย วางแผนระยะยาวโดยผนวกแผนชุมชน เข้ากับแผนงบประมาณการลงทุน และการ จัดการสินทรัพย์
3. การจัดการกำลังคน: เพิ่มผลิตภาพแรงงานโดย ลดขนาดขององค์กร ผู้ร่วมงานมุ่งให้บริการที่มี คุณภาพ สร้างแรงจูงใจโดยการประเมินผลที่เป็น วัตถุประสงค์และการจ่ายค่าตอบแทนแบบยืดหยุ่น กระบวนการจ้างงานที่โปร่งใส และการพัฒนา บุคลากรเพื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์กร	3. การจัดการตลาดแรงงาน: พัฒนาผู้ร่วมงานให้ ทำงานได้ทุก ๆ ด้าน ให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ ของบริการที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิตของทุกภาคี สร้างแรงจูงใจโดยเปิดให้ผู้ร่วมงานใช้ ความสามารถได้กว้าง/หลากหลาย ระดม กำลังคนมาทำงานข้ามหน่วยงานและข้ามภาคี
4. การจัดการทรัพยากร: การจัดทำงบประมาณ จากบนลงล่าง โดยกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายคงที่ วัดต้นทุนต่อหน่วยสำหรับนำไปปรับปรุงและ กำกับติดตามผลการปฏิบัติงาน จัดทำรายงาน ทางการเงินที่โปร่งใส ปรับปรุงประสิทธิภาพทาง เทคนิค บุคลากรทุกคนเข้าถึงเทคโนโลยี สารสนเทศ และการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) เพื่อ นำไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพ	4. จัดการความรู้และทรัพยากร: เตรียม งบประมาณท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของภาคี ต่าง ๆ วัดต้นทุนทางการเงินและเวลาในการ ดำเนินกิจกรรมของภาคีต่าง ๆ สื่อสารความ โปร่งใสทางการเงินไปยังภาคีต่าง ๆ เพื่อแสดงถึง ความคุ้มค่าของเงินที่ใช้ มุ่งประสิทธิภาพทาง สังคม (กระจายงบประมาณและให้บริการที่เท่า เทียม) ผลิตและรักษาความรู้ใหม่ โดยการ ปฏิสังสรรค์ระหว่างภาคี และเข้าถึงเทคโนโลยี สารสนเทศ และการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) ได้
5. กระบวนการภายในองค์กร: ปรับปรุง กระบวนการภายในองค์กร (เช่น Re- engineering, One-stop Service, etc.) การ ให้บริการที่แข่งขัน	5. ความสัมพันธ์ภายในและภายนอก: จัด ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และจัดการ เงื่อนไข/ข้อจำกัดระหว่างภาคี สร้างและรักษา ความเป็นภาคีที่ตรวจสอบได้

ที่มา : (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2558)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

การปกครองท้องถิ่น (Local Government)	การจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance)
6. การวัดผลเชิงวิถุวิสัยและอัตวิสัย: รายงานผลตามความต้องการของผู้จัดการและองค์กร ตรวจสอบ ตั้งมาตรฐานขั้นสูงเพื่อให้องค์กรปรับปรุงตนเอง พัฒนาระบบการภายใน และผลการปฏิบัติงานขององค์กร โดยเทียบกับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ นำข้อมูลผลการปฏิบัติงานมาใช้ในการควบคุม	6. การวัดผลการปฏิบัติงานหลายมิติ: รายงานผลการปฏิบัติงานตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาคิต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการนิยามมาตรฐานการปฏิบัติงานและการวัดผลการปฏิบัติงาน ส่งเสริมนวัตกรรมและการเรียนรู้ทั้งระดับบุคคล องค์กร และเครือข่าย
7. การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ผลิตนโยบายและให้บริการที่มุ่งตอบสนองต่อชุมชน ปรับปรุงประสิทธิภาพภายในขององค์กรท้องถิ่น ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจมากขึ้น	7. พัฒนาการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี: ชุมชนวางแผน/จัดการตนเองได้ ปรับปรุงประสิทธิภาพนอกองค์กรท้องถิ่น ประชาชนไว้วางใจองค์กรท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จากการทำงานที่โปร่งใส/ตรวจสอบได้ และสารเสวนาที่เป็นประชาธิปไตย

ที่มา : (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2558)

จากตารางที่ 2.1 พบว่า การปกครองท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับจัดการปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างกันดังนี้

ประการแรก เปลี่ยนแปลงจากภาวะผู้นำขององค์กร (นำองค์กรเดียว) ไปเป็นภาวะผู้นำของเครือข่าย (นำทั้งเครือข่าย)

ประการที่สอง เพิ่มบทบาททางการเมืองในการรักษาผลประโยชน์ของภาคีต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาวะดุลยภาพ อันทำให้ทุกภาคีต่างได้รับผลประโยชน์อย่างเหมาะสม

ประการที่สาม เพิ่มการจัดการกำลังคนที่มาจากหลาย ๆ ภาคีและประสานความร่วมมือกันเพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีลักษณะข้ามเครือข่าย

ประการที่สี่ เพิ่มการจัดการความรู้และทรัพยากรที่มาจากหลากหลายภาคี แต่สามารถรวมเข้าด้วยกันได้อย่างมีบูรณาการ

ประการที่ห้า เพิ่มการจัดกระบวนการภายในองค์กรและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่าย

ประการที่หก เพิ่มการวัดผลการปฏิบัติงานแบบหลายมิติมากขึ้น และสุดท้าย มุ่งพัฒนาไปสู่ “การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี” (Good Local Governance)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในหัวข้อนี้ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่น ผู้ศึกษาจะหมายถึง การบริหารจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่นในเงื่อนไขที่ไม่สามารถใช้อำนาจรัฐแต่เพียง

อย่างเดียวให้บรรลุภารกิจได้ หากแต่ต้องจะต้องอาศัยภาคีอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม

2.1.2 ทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวเก่า

สำนักท้องถิ่นนิยมแนวเก่าในการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นอุดมการณ์หลัก (Official Ideology) ของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสำนักท้องถิ่นนิยมแนวเก่าตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีการเมืองแบบพหุนิยมและการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมดังนี้ (Stoker, 1988)

สำนักท้องถิ่นนิยมแนวเก่าตั้งอยู่บนทฤษฎีการเมืองแบบพหุนิยม (Political pluralism) ที่ยอมรับการดำรงอยู่ของความหลากหลายในทางอุดมการณ์ค่านิยม สังคม และสถาบัน ดังนั้นพหุนิยมทางการเมืองโดยทั่วไปจึงต่อต้านรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจ (Stoker, 1988 : 222) ทฤษฎีการเมืองแบบพหุนิยมเป็นการนำแนวคิดพหุนิยมมาใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับกิจการของรัฐและความคิดทางการเมืองโดยมีความเชื่อว่า ค่านิยมแบบประชาธิปไตยจะยืนยงอยู่ได้ในระบบที่มีกลุ่มชนชั้นนำอยู่หลากหลายกลุ่มและแข่งขันกัน กลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้จะกำหนดนโยบายสาธารณะโดยอาศัยกระบวนการต่อรองและประนีประนอม ส่วนการเข้ามาสู่อำนาจของชนชั้นนำก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้ง

ในการศึกษาการเมือง แนวการศึกษาแบบพหุนิยมได้เสนอแนวความคิดซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (อนุสรณ์ ลีมณี, 2550 : 35-36)

ประการแรกความคิดแบบพหุนิยมมองสังคมว่าเป็นอาณาบริเวณที่มีผลประโยชน์หลากหลายและขัดแย้งกันอยู่

ประการที่สอง ตัวแบบพหุนิยมเห็นว่า ในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นผลประโยชน์ต่าง ๆ มีเหตุผลที่ควรรับฟังและนำเข้ามาพิจารณา แม้ว่าในความจริงการรับฟังข้อเรียกร้องของทุกกลุ่มจะเป็นไปไม่ได้ แต่ข้อเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ที่ชอบธรรมควรจะมีการรับฟัง

ประการที่สาม ตามทัศนะแบบพหุนิยมนั้นผลประโยชน์ทั้งหลายของแต่ละคนที่สังกัดอยู่ในกลุ่มต่าง ๆ ย่อมจะมีขนาดและปริมาณมากไปกว่าผลประโยชน์ที่คนแต่ละคนมีอยู่ร่วมกันกับสมาชิกคนอื่น ๆ ดังนั้นผลประโยชน์ร่วมที่ทุกคนมีอยู่ก็น่าจะได้แก่การดำรงไว้ซึ่งระบบที่ทำให้คนแต่ละคนสามารถแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ของตนได้มากที่สุดนั่นเอง

ประการที่สี่ แนวการศึกษาแบบนี้ชี้ว่าถึงแม้การเข้าแทรกแซงของรัฐไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การยุติการขัดแย้งระหว่างกลุ่มสังคมทั้งหลายได้เสมอไป แต่การแทรกแซงดังกล่าวมักจะแก้ปัญหาขัดแย้งได้และจะเป็นอย่างนี้มากขึ้น ทั้งนี้ เมื่อสังคมมีความซับซ้อนและพึ่งพากันและกันมากขึ้น รัฐจึงต้องเข้ามาแก้ไขและจัดการกับปัญหาแทนเอกชนมากขึ้นและรัฐทำอย่างนี้ได้เพราะมีทรัพยากรบุคคลและวัตถุอยู่ในมือจำนวนมาก

ประการที่ห้า ตัวแบบพหุนิยมเห็นว่าการแทรกแซงของรัฐดังกล่าวนี้ควรจะมุ่งทำให้เกิดการประนีประนอมผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการขัดแย้งขึ้นข้อเรียกร้องระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หรือเป็นข้อเรียกร้องที่กลุ่มผลประโยชน์ยื่นต่อรัฐบาลก็ตาม ดังนั้น หน้าที่หลักของรัฐบาลจึงได้แก่การประนีประนอมและการสร้างความพอใจให้ทุกฝ่ายพอใจหรือทำให้นโยบายของรัฐกำหนดออกมาในลักษณะที่มีดุลยภาพระหว่างข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย

ประการสุดท้าย ตัวแบบนี้มีทัศนะว่า รัฐบาลน่าจะทำหน้าที่ประนีประนอมของแต่ละฝ่ายได้ดีที่สุด ถ้าทุกกลุ่มมีวิธีการผลักดันรัฐบาลที่ใช้ได้ผลเนื่องจากอำนาจในสังคมกระจายอยู่ในมือกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มต่าง ๆ ก็จะมีโอกาสเข้าไปผลักดันนโยบายของรัฐ หากมีช่องทางที่เปิดไว้ เช่น การเลือกตั้ง การลوبي เป็นต้น ผลที่ตามมาคือรัฐจะประนีประนอมและตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ได้ดี

ในกระบวนการปกครองท้องถิ่นนั้นสำนักท้องถิ่นนิยมแนวเก่าเห็นว่า ภารกิจหลักของการปกครองท้องถิ่นก็คือการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยความเป็นวิชาชีพ (Professionalism) ดังนั้นสำนักท้องถิ่นนิยมจึงใช้การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมหรือแนวกระแสหลัก (Traditional หรือ Orthodox Public Administration) กล่าวคือ มุ่งความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นโดยผ่านทางขับเคลื่อนของระบบราชการและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายและความเป็นทางการ (Formal and Legal Relation)

นักคิดที่เป็นตัวแทนของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะของการจัดการปกครองท้องถิ่นนิยมแนวเก่าที่สำคัญเช่น แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) (1864–1920) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน เขามองว่า ระบบราชการหรือองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความสมเหตุสมผลและมีความสลับซับซ้อน แต่สามารถสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดได้ นอกจากนี้ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) (1854–1924) ผู้เป็นสมาชิกชั้นแนวหน้าของกลุ่มปฏิรูปที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการสู่ความทันสมัยในสหรัฐอเมริกาช่วง 1880s โดยนำเสนอให้แยกบทบาทหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำออกจากกันโดยฝ่ายการเมืองนั้นมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการนั้นมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่างฝ่ายไม่ก้าวก่ายกันและกัน ดังนั้น ระบบราชการจึงมีฐานะเป็นเครื่องมือการบริหารที่ทำให้เป้าหมายของฝ่ายการเมืองบรรลุผล ส่วนเฟรดริก ดับเบิลยู เทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor) (1856-1924) ผู้เสนอการจัดการตามหลักของวิทยาศาสตร์และแนวคิดทางเลือกที่ดีที่สุด (One Best Way) รวมถึง ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) (1937) ที่เสนอกระบวนการบริหารที่เรียกว่า “POSDCORB” โดยมองว่า การบริหารจะต้องดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการตามขั้นตอนก่อนหลังที่จัดวางไว้ ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งพนักงาน (Staffing) 4) การบังคับบัญชาและสั่งการ (Directing) 5) การประสานงาน (Coordinating) 6) การจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน (Reporting) และ 7) การจัดทำงบประมาณ (Budgeting) เป็นต้น (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2557; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ์, 2557 : 26-27)

การบริหารสาธารณะตามแนวคิดการจัดการปกครองแนวเก่ามีแนวคิดที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2557; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ์, 2557 : 26-27)

ประการแรก งานบริการสาธารณะนั้นถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของหน่วยงานราชการ ส่วนประชาชนมีฐานะเป็นผู้รับบริการ โดยระบบราชการจะเป็นผู้ผูกขาดการนำนโยบายให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนไปปฏิบัติ

ประการที่สอง ระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และซับซ้อนโดยมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ การจัดลำดับชั้นที่เน้นเอกภาพในการบังคับบัญชาและการใช้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการ

ประการที่สาม องค์การราชการมีเป้าหมายหลักที่สำคัญคือ การมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด (Economy)

ประการที่สี่ การดำเนินงานในระบบราชการจะเน้นการตัดสินใจแบบมีเหตุผลโดยการพิจารณาวิเคราะห์ทางเลือกที่มีอยู่ และพิจารณาถึงจุดอ่อนจุดแข็งของแต่ละทางเลือก ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด ภายใต้เงื่อนไขที่มีต้นทุนต่ำสุด

ประการที่ห้า มีกลไกป้องกันมิให้การเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารราชการ พร้อม ๆ กับกลไกป้องกันฝ่ายบริหารมิให้เข้าไปยุ่งการเมือง

ประการที่หก การบริหารแบบราชการแบบดั้งเดิมเชื่อว่าในกระบวนการให้บริการสาธารณะนั้น ปัจจัยนำเข้าและกระบวนการดำเนินงานที่มีเหตุมีผล จะนำไปสู่ผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่เจ็ด ระบบราชการจะใช้การบริหารงบประมาณแบบสมเหตุสมผล (Rational Budgeting Systems) ซึ่งเป็นระบบที่เน้นจัดสรรงบประมาณ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมคุณค่าของความเป็นประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และความประหยัด โดยโครงการใดมีประโยชน์มากก็จะได้รับงบประมาณมาก (Bang for The Buck) พร้อม ๆ กับพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายที่ต่ำ ลดความสิ้นเปลือง และเสริมสร้างการควบคุมทางด้านจัดการต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล

ประการที่แปด ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นข้าราชการจะต้องไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการด้วยกันเองรวมถึงกับประชาชนผู้รับบริการด้วยเนื่องจากการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการด้วยกันเองจะนำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวกและใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ขณะเดียวกันข้าราชการจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นพิเศษกับผู้รับบริการเพราะจะก่อให้เกิดปัญหาการให้บริการที่ไม่เท่าเทียม และเกิดระบบสินบนได้

ประการที่เก้า ในการบริหารราชการจะต้องให้คุณค่าอย่างสูงต่อวิธีการทางวิทยาศาสตร์และการประยุกต์ใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในกระบวนการคิด ตัดสินใจ และดำเนินงาน รวมทั้งให้อิทธิพลแก่ผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจเนื่องจากผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงและมีความสามารถในการวินิจฉัยและตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ

ประการที่สิบ การบริหารราชการจะไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากเห็นว่าประชาชนทั่วไปขาดความรู้ความสามารถ ไม่มีเครื่องมือในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์เน้นการใช้อารมณ์ และมุ่งหาแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการจะทำให้เสียเวลาและไม่คุ้มค่ากับงบประมาณ

นอกจากนี้แนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่ายังสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นที่นำโดยนักการเมืองท้องถิ่นจากการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ (Autonomous, Elected Local Authorities) การให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวเนื่องจากสำนักนี้มองว่า การปกครองท้องถิ่นมีคุณูปการที่สำคัญ 4 ประการด้วยกันคือ (Stoke, 1988 : 221)

1. การปกครองท้องถิ่นตั้งอยู่บนคุณค่าพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายตัวของอำนาจ (Diffusion of Power) ที่ทำให้สังคมมีผู้ตัดสินใจหลากหลายไปตามความแตกต่างของท้องถิ่น ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นตัวแทนของการกระจายตัวอำนาจทางการเมืองในสังคมได้อย่างชอบธรรม

2. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นนักการเมืองท้องถิ่นจึงสามารถเรียนรู้การทำงานที่หลากหลายซึ่งกันและกันและนำมาซึ่งนวัตกรรมได้

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในระดับเฉพาะที่ท้องถิ่น ดังนั้น ทำให้นักการเมืองสามารถทำงานใกล้ชิดกับประชาชนได้

4. การปกครองท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะครองใจประชาชนได้เนื่องจากการปกครองที่เปิดโอกาสให้มีทางเลือกที่จะช่วยสร้างความสมดุลระหว่างทรัพยากรท้องถิ่นและความต้องการของท้องถิ่นได้

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรรา สมบัติรัตนานันท์ (2561 : 68-72) ได้สรุปทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวเก่าเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. ท้องถิ่นนิยมแนวเก่า มีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อมุ่งจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น (Local Needs) ในการจัดบริการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามหน้าที่ ดังนั้น การจัดการปกครองท้องถิ่นควรแสดงออกถึงทางเลือกของท้องถิ่น (Local Choice) โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อท้องถิ่นเพื่อสร้างหลักประกันในการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไของค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีอิสระเพียงพอในการตัดสินใจเพื่อสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปความหมายกระจายอำนาจของท้องถิ่นนิยมแนวเก่าเป็นกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นของท้องถิ่นนิยมแนวเก่าพบว่า แนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่าเห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เนื่องจากในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระเพียงพอในการที่จะตัดสินใจให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าความต้องการของรัฐส่วนกลาง ก่อนอื่นความหมายของความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยทั่วไปจะหมายถึง สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยสามารถออกกฎหมายเกณฑ์ของตนเองได้ในระดับท้องถิ่นและกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วยตัวเอง แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นคำที่มีลักษณะสัมพัทธ์ เนื่องจากท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐด้วย ดังนั้น ท้องถิ่นจึงมีอิสระในการปกครองภายในบริบทของรัฐหนึ่ง ๆ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551 : 226-237) ได้แบ่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นว่ามีมิติอันหลากหลายอย่างน้อย 7 มิติด้วยกัน คือ

- 1) ความเป็นอิสระด้านนโยบายและการวางแผน (Policy Autonomy)
- 2) ความเป็นอิสระด้านการวางแผน (Planning Autonomy)
- 3) ความเป็นอิสระด้านการออกข้อบังคับ (Regulatory Autonomy)
- 4) ความเป็นอิสระด้านการบริหาร (Administrative Autonomy)
- 5) ความเป็นอิสระด้านการคลัง (Financial Autonomy)

6) ความเป็นอิสระด้านบุคลากร (Personnel Autonomy)

7) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยคนในท้องถิ่น (Elected Local Councilors and Executive)

3. ทิศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนของทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวเก่าพบว่านั้น แนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่าสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งมากกว่า กล่าวคือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมจะเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังถือว่าตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งจะมีสิทธิในการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ท้องถิ่นนิยมแนวเก่าสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายแคบมากกว่าในความหมายที่กว้าง ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551 : 274-278) ได้สรุปความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนว่ามี 2 ความหมายคือ ความหมายแรกเป็นความหมายที่แคบ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งซึ่งอยู่ภายใต้ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ส่วนความหมายที่สองเป็นความหมายที่กว้างที่มองว่า การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนั้นเป็นสิ่งจำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถกำหนดคุณภาพชีวิตของตนเองและสังคมได้ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในความหมายกว้างนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วมที่รอบด้านและมีความต่อเนื่องซึ่งสอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามรูปแบบของการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้านและต่อเนื่องมีกิจกรรมต่าง ๆ คือ

- 1) การติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองและกิจการสาธารณะทั้งหลาย
- 2) การเข้าร่วมฟังการปราศรัยหาเสียง
- 3) การเข้าร่วมอภิปรายหรือรับฟังการประชุมทางการเมือง
- 4) การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
- 5) การช่วยหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครบางคน
- 6) การลงสมัครรับเลือกตั้ง
- 7) การซักถามหรือเสนอนโยบายหรือการขอแก้ไขกฎหมายและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกผู้แทน หรือฝ่ายบริหาร
- 8) การติดตามตรวจสอบการทำงานด้านต่าง ๆ ของผู้แทนและฝ่ายบริหาร
- 9) การผลักดันให้มีการยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนโครงการโดยการเรียกร้องให้มีประชาพิจารณ์หรือการถอดถอนผู้แทนหรือฝ่ายบริหาร
- 10) การผลักดันให้รัฐส่งเสริมหรือยอมให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองให้มากขึ้นในระดับท้องถิ่น

4. กลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดของท้องถิ่นนิยมแนวเก่าพบว่า แนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่าสนับสนุนกลไกรัฐราชการโดยการนำของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้น นักการเมืองและผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจึงเป็นผู้นิยามความต้องการของท้องถิ่น แนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่าแบบดั้งเดิมให้ความสำคัญต่อสถาบันการปกครองท้องถิ่นในระบอบตัวแทนซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นตัวจักรสำคัญในการให้บริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ

5. กลไกหลักทางการเมืองตามแนวคิดของท้องถิ่นนิยมแนวเก่าพบว่า ท้องถิ่นนิยมแนวเก่าสนับสนุนกลไกทางการเมืองแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่นเนื่องจากกลไกทางการเมืองดังกล่าวมีคุณูปการที่สำคัญ 3 ประการคือ (Stoker, 1988 : 221)

5.1 ในการปกครองท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนคุณค่าพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายตัวของอำนาจ (Diffusion of Power) ที่ทำให้สังคมมีผู้ตัดสินใจหลากหลายไปตามความแตกต่างของท้องถิ่น ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจึงเป็นตัวแทนของการกระจายตัวของอำนาจทางการเมืองในสังคมได้อย่างชอบธรรม

5.2 ในการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องสามารถตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเรียนรู้การทำงานที่หลากหลายซึ่งกันและกันและนำมาซึ่งนวัตกรรมท้องถิ่นได้

5.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในระดับเฉพาะที่ท้องถิ่น ดังนั้น ทำให้นักการเมืองสามารถทำงานใกล้ชิดกับประชาชนได้

2.1.3 ทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวใหม่

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา สำนักท้องถิ่นนิยมในรูปแบบใหม่ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นของประเทศตะวันตก แนวคิดท้องถิ่นนิยมใหม่นี้เป็นกลยุทธ์ที่มุ่งถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐบาลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมร่วมกันโดยเริ่มจากการโอนอำนาจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ผู้บริหารจัดการท้องถิ่น โครงสร้างการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น รวมถึงชุมชนและผู้บริโภคในท้องถิ่น กลยุทธ์การถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้กรอบข้อตกลงของมาตรฐานขั้นต่ำในระดับชาติและการจัดระดับความสำคัญของนโยบาย (Stoker, 2005 : 1-2)

ทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวใหม่เป็นการประสานความสมดุลในการบริหารจัดการ (Governance) ระหว่างแนวคิดชุมชนของสำนักโรแมนติก (Romantic Notions of Community) กับการปรับปรุงการกระจายทรัพยากรโดยกลไกอำนาจรัฐบาลส่วนกลาง ดังนั้น ทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวใหม่จึงเน้นกระบวนการปกครองท้องถิ่นผ่านการมีส่วนร่วมของพลเมืองในท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการปกครองชุมชนของคนท้องถิ่นเองอย่างไรก็ดี แนวคิดนี้ไม่ได้เสนอให้ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมทางด้านการเมืองและสังคมทั้งหมดแต่เพียงลำพังภาคส่วนเดียว แต่เสนอว่าชุมชนท้องถิ่นควรมีบทบาทมากขึ้นกว่าที่เคยเสนอมาในอดีตโดยอยู่ในรูปของการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชน (Networked Community Governance) (Stoker, 2005 : 2-9)

ฐานคิดของทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวใหม่ เราจะพบว่าท้องถิ่นนิยมแนวใหม่ ตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ (English Political Pluralism) ทฤษฎีการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ มีประเพณีทางวิชาการมาตั้งแต่ เจ.เอส.มิลล์, ฮาโรลด์ ลาสกี (J.S.Mill, Harold Laski) และ พอล เฮิร์สต์ (Paul Hirst) (Bligh Grant and Brian Dollery, 2011 : 15) แนวคิดการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ มีจุดยืนที่ปฏิเสธทั้งแนวคิดรัฐนิยมและปัจเจกชนนิยม แต่ต้องการลดบทบาทของรัฐและให้ความสำคัญกับกลุ่มทางสังคมมากขึ้น สโตเกอร์, เจอร์รี่ (Stoker, Gerry, 2005 : 13) เป็นผู้

ประยุกต์แนวความคิดการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษมาพัฒนาเป็นทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวใหม่โดยเสนอองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชน
2. แนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะ (Public Value Management)

1. แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชน

แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนเป็นกรอบในการตัดสินใจร่วมกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่ถือว่ามีความชอบธรรมในการเข้าร่วม แนวคิดดังกล่าวจึงมีลักษณะที่สำคัญคือ (Bligh Grant and Brian Dollery, 2011 : 11)

1.1 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนเป็นแนวคิดที่ข้ามพ้นรัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ให้ครอบคลุมถึงผู้กระทำหน้าที่มาจากรัฐบาลส่วนกลาง ภาคเอกชน และหุ้นส่วนอื่น ๆ ในการมีบทบาทเกี่ยวกับการจัดบริการ รวมถึงการตัดสินใจด้วย

1.2 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนเป็นแนวคิดที่ข้ามพ้นประชาธิปไตยตัวแทนของท้องถิ่นโดยการตั้งกลุ่มพลังในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทด้วย

1.3 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่หลากหลายระดับ (Multi-level Governance) ซึ่งจะครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์ภายในองค์กรของภาครัฐองค์กรในระดับภาค องค์กรข้ามชาติ รวมถึงองค์กรที่เป็นเพื่อนบ้าน

1.4 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนมีลักษณะของการแสวงหากองทุนและคุณค่าทางการเมือง

2. แนวคิดการจัดการคุณค่าทางสาธารณะ

แนวคิดการจัดการคุณค่าทางสาธารณะเป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าอะไรคือคุณค่าทางสาธารณะโดยอาศัยการปรึกษาหารือและถกเถียงกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญแนวคิดการจัดการคุณค่าทางสาธารณะมีเนื้อหาสำคัญดังนี้ (Bligh Grant and Brian Dollery, 2011 : 13-14)

2.1 การจัดการคุณค่าทางสาธารณะถือว่าการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องที่จำกัดอยู่ในวงแคบดังเช่น รัฐสภาหรือสมาชิกสภา แต่ดำรงอยู่ทั่ว ๆ ไปในสังคมการจัดการคุณค่าทางสาธารณะถือว่าการแทรกแซงของรัฐต้องถูกนิยามในรูปแบบของคุณค่าทางสาธารณะ เช่น การจัดหาบริการของรัฐไม่ใช่เหตุผลที่เพียงพออีกต่อไปแล้วในการที่รัฐเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงสังคม แต่อยู่ที่ประเด็นคำถามซึ่งจะต้องตอบว่า การจัดบริการดังกล่าวได้สร้างผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่มีคุณค่าหรือไม่

2.2 การจัดการคุณค่าทางสาธารณะถือว่าแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต้องถูกนิยามในกระบวนการปรึกษาหารือและอภิปรายถกเถียงกันซึ่งเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับการนิยามประสิทธิภาพโดยการคำนวณถึงประโยชน์ที่พึงได้และนิยามความเป็นธรรมโดยการกระจายสินค้า เป็นต้น

2.3 การจัดการคุณค่าทางสาธารณะเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่มีการแลกเปลี่ยนกันอย่างต่อเนื่องระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง

2.4 การจัดการคุณค่าทางสาธารณะต้องไม่ใช่เพียงข้อเสนอแนะจากกระบวนการปรึกษาหารือและอภิปรายถกเถียงแต่เพียงด้านเดียว แต่จะต้องมีความสำคัญต่อปัจเจกชนในกระบวนการที่มีลักษณะของความใจกว้างและสัมพันธ์กันโดยคำนึงถึงความเชื่อที่เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะ

กล่าวโดยสรุปแล้วท้องถิ่นนิยมในรูปแบบใหม่ที่เน้นการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนนั้นเป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่าแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) แนวคิดดังกล่าวเกิดในช่วงสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 ดังจะพบว่า เนื่องจากภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านวิชาชีพต่าง ๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะในรูปของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย เป็นต้น

เงื่อนไขสำคัญของการเกิดและขยายตัวของแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ในห้วงกว่าสิบปีนับตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 20 มีอยู่ด้วยกัน 5 ประการดังต่อไปนี้ (Stoker, 2005 : 2-8; สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2557 : 47-50)

ประการแรก ปัญหาสังคมในยุคปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางเกินกว่าขีดความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ตามลำพัง นอกจากนี้รัฐยังมีทรัพยากรและงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจัดสรรสำหรับให้บริการแก่ประชาชน เช่น ภัยพิบัติสึนามิ น้ำท่วมใหญ่ แผ่นดินไหว ดินถล่ม เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับวันยิ่งเกิดบ่อยขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น อันทำให้ภาคีต่าง ๆ ทั้งภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และชุมชน ต่างเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ในแง่นี้จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการภาคีสาธารณะขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างภาคีต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สอง ประชาชนไม่พึงพอใจกับการบริการที่รัฐจัดให้ทั้งในเรื่องคุณภาพการบริการไม่ทันเวลาและไม่ทั่วถึง ขณะเดียวกันก็มีความต้องการอันมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม ในยุคปัจจุบันมองว่า องค์กรขนาดใหญ่ ที่มีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายและแผนกอย่างซับซ้อน ขึ้นตรงต่อกันตามสายการบังคับบัญชา และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อนนั้น ก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า ยึดติดในวิธีการ ไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่เกิดการเรียนรู้ ไม่เกิดนวัตกรรมปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไม่ได้ และไม่อยู่ในสถานะที่จะแข่งขันในตลาดได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเสนอแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง อาทิ การลดขนาดขององค์กร (Downsizing) การแปรรูปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (Privatization) การปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ (Restructuring) และการตัดตอนเพื่อนำไปให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วง (Outsourcing) เป็นต้น การปฏิรูปดังกล่าวทำให้พื้นที่ในการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐหดแคบลง ในขณะที่ทำให้เกิดพื้นที่ว่างสำหรับให้ภาคธุรกิจ

ภาคประชาสังคม และชุมชนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในฐานะที่เป็นภาคีเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ ในการให้บริการสาธารณะ

ประการที่สี่ การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งองค์การพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรชาวบ้าน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ทำให้ต่างต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (Active Subject) โดยพยายามเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับภูมิภาค

ประการที่ห้า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) สร้างปัญหาในระดับโลกขึ้น เช่น ปัญหา สิ่งแวดล้อม ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ วิกฤติ เศรษฐกิจที่กระทบไปยังประเทศต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง สูประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว เป็นต้น ปัญหาสังคมที่มีลักษณะข้ามชาติดังกล่าวนี้ ได้ทำให้รัฐชาติมี อาจแก้ไขได้ตามลำพัง พร้อม ๆ กับก่อให้เกิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีลักษณะข้ามพรมแดนรัฐชาติ และเกิด แรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา ทั้งหมด อันทำให้เกิดภาคีที่ให้ความสนใจต่อปัญหาขนาดใหญ่ กลายเป็นภาคีที่มีลักษณะข้ามพรมแดนรัฐ ชาติได้ด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วแนวทางการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่มีองค์ประกอบสำคัญของ แนวคิดดังนี้คือ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2557 : 51-54)

ประการแรก เน้นการปกครองท้องถิ่นสู่ท้องถิ่นและภาคประชาสังคมทั้งการถ่ายโอน อำนาจทางการเมืองและทรัพยากร รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและมี ส่วนร่วมในงานสาธารณะมากยิ่งขึ้นซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันและกระบวนการ ประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่เข้มแข็งในท้ายที่สุด

ประการที่สอง ในอดีตการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมนั้น ถือว่างานสาธารณะเป็นหน้าที่ ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ส่วนประชาชนเป็นแต่เพียงผู้รับบริการ แต่แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะ แนวใหม่ มองว่า แม้ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริการสาธารณะ แต่รัฐไม่ควรผูกขาดงาน สาธารณะไว้เป็นภารกิจของตนแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป งานสาธารณะควรเป็นงานที่ทุกคนมีสิทธิเข้า ร่วมได้โดยภาครัฐควรเปิดกว้างต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ รวมถึงการใช้วิธีจูงใจและ สนับสนุนให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนเข้าร่วมอีกด้วยโดยภาคีต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถ เข้าร่วมในงานสาธารณะในรูปของอาสาสมัคร การเป็นกรรมการที่เป็นทางการหรือการรับเหมาช่วง งานบริการจากภาครัฐ เป็นต้น ดังนั้น รัฐควรหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทางโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ประชาชนโดยตรง

ประการที่สาม รูปแบบการดำเนินงานของการจัดการภาคีสาธารณะควรเป็นการทำงานใน รูปแบบของเครือข่ายอันประกอบด้วยภาคีหลากหลาย อาทิ หน่วยงานรัฐจากหลาย ๆ หน่วยงาน หลาย ๆ ระดับ องค์กรธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ ทางวิชาชีพ นักพัฒนาเอกชนภายในประเทศ และองค์การระหว่างประเทศอันหลากหลาย เครือข่าย

ดังกล่าวสามารถจัดตั้งในลักษณะชั่วคราวหรือจัดตั้งในรูปแบบถาวร โดยมีโครงสร้างองค์การแบบแบนราบ

ทฤษฎีในลักษณะท้องถิ่นนิยมแนวใหม่อีกกระแสหนึ่งเกิดขึ้นจากฐานการวิเคราะห์ในเชิงสถาบัน (Institutional Approach) สถาบันในความหมายของแนวการศึกษาี้ หมายถึง กฎกติกา (The Rules of The Game) ที่เป็นทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย เป็นต้น รวมถึงรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น ธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ม.ป.ป. : 85) การศึกษาแนวสถาบันเชิงวิวัฒนาการปัจจุบันจะมีแนวความคิดแตกต่างกันหลายแนวทางย่อยแต่ก็มีฐานคิดที่สำคัญร่วมกันดังนี้ (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2550 : 30)

ประการแรก การศึกษาแบบนี้ถือว่าเศรษฐกิจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมและวัฒนธรรมเศรษฐกิจเป็นผลมาจากสังคม ขณะเดียวกันเศรษฐกิจก็มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมและสังคม ดังนั้น การจะศึกษาเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจได้จะต้องเป็นการศึกษาข้ามสาขาวิชา

ประการที่สอง การศึกษาแบบนี้เห็นว่าสถาบันต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในวิถีชีวิตด้านเศรษฐกิจอย่างมากสถาบันใหญ่ ๆ เช่น บริษัทขนาดใหญ่หรือทรัสต์มีอิทธิพลครอบงำกิจกรรมของมนุษย์อย่างเห็นได้ชัด ขณะที่ผู้บริโภคทั้งหลายมีอิทธิพลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ประการที่สาม อำนาจและการขัดแย้งเป็นส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น นักวิชาการที่ยึดแนวการศึกษาแบบนี้จึงมักจะให้ความสำคัญแก่เรื่องการกระจายรายได้ซึ่งมีผลต่ออำนาจและความขัดแย้งภายในสังคม

ประการที่สี่ การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกระบวนการวิวัฒนาการ การพัฒนาเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงที่กินเวลาและค่อยเป็นค่อยไปโดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงด้านความรู้และด้านเทคโนโลยีเป็นส่วนผลักดันที่สำคัญ

ประการที่ห้า ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศกำลังพัฒนาและภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศพัฒนาแล้วที่ตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบ เป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์ศึกษากันอย่างลึกซึ้งและเกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมือง

ประการสุดท้าย ความเกี่ยวข้องของประเด็นที่ศึกษาถือว่ามีความสำคัญมากกว่าความเที่ยงตรงในแง่วิธีการศึกษา ดังนั้นการศึกษาแนวนี้จึงพยายามศึกษาปัญหาสำคัญด้านต่าง ๆ ถึงแม้ว่าการศึกษาดังกล่าวจะอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นทางการก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การศึกษาแนวนี้ให้ความสำคัญแก่ตัวปัญหามากกว่าวิธีการนั่นเอง

นักวิชาการในแนวสถาบันนิยมเชิงวิวัฒนาการที่มีแนวคิดในลักษณะท้องถิ่นนิยมแนวใหม่ที่เป็นตัวแทนแนวคิดที่สำคัญก็คือ เอลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) พบว่า การศึกษาของออสโตรมและเพื่อนนักวิชาการในกลุ่มเดียวกันได้สร้างคุณประโยชน์ให้กับการศึกษาเศรษฐศาสตร์สถาบันด้วยการยืนยันข้อมูลเชิงประจักษ์ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกว่าการใช้ทรัพยากรส่วนรวมไม่จำเป็นต้องจบลงด้วยโศกนาฏกรรมตามแนวความคิดแบบเดิม หากชุมชนมีศักยภาพในการร่วมมือร่วมใจกันและพูดคุยเจรจาหาทางออกร่วมกันนำไปสู่การสร้างสถาบันเพื่อดูแลรักษาและใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนรวมให้ยั่งยืนและสอดคล้องกับเงื่อนไขของระบบนิเวศและระบบสังคม

จากการศึกษาของออสโตรม และกลุ่มทั้งในทางทฤษฎีงานในภาคสนาม และงานในห้องทดลองออสโตรม ได้นำเสนอแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญก็คือ

แนวความคิดชุมชนจัดการตนเอง (Self-governance) แนวความคิดอำนาจหลายศูนย์ (Polycentricity) แนวความคิดการบริหารจัดการแบบเชิงซ้อน (Nested Governance) และการจัดการร่วมกัน (Co-management)

แนวความคิดชุมชนจัดการตนเอง เป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นมาจากงานวิจัยภาคสนามของ ออสโตรมกับกลุ่มเกี่ยวกับการศึกษาทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) เรื่องการประมง ระบบชลประทาน พืชหญ้าเลี้ยงสัตว์ และป่าไม้ พบว่า ประชาชนชาวบ้านผู้ใช้ทรัพยากรดังกล่าว สามารถจัดตั้งกลุ่มองค์กรจัดการตนเอง (Self-organization) และตั้งกติกาในการใช้ทรัพยากร จนสามารถปกป้องทรัพยากรให้ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น ประชาชนผู้ใช้ทรัพยากรควรมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการทรัพยากรร่วมอันนำไปสู่การเป็น ประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า (Glass-roots Democracy) (Ostrom, 1999)

แนวความคิดอำนาจหลายศูนย์ เป็นแนวความคิดกำหนดนโยบายที่ระบุถึงความสัมพันธ์ ระหว่างผู้มีอำนาจหลายระดับชั้นกับอำนาจของศาลที่ทับซ้อนอยู่ซึ่งอาจนิยามได้ว่า เป็นลักษณะ เชิงโครงสร้างของระบบสังคมที่มีศูนย์กลางการตัดสินใจหลาย ๆ ศูนย์โดยแต่ละศูนย์ก็จะมีสิทธิที่เป็น อิสระและมีข้อจำกัดในเวลาเดียวกันพร้อมทั้งดำเนินการภายใต้ชุดของกฎกติกาที่ครอบอยู่ (Aligica and Tarko, 2012)

แนวความคิดการบริหารจัดการแบบเชิงซ้อน หมายถึง การบริหารจัดการในแบบ หลากหลายระดับ (Multi-Level) ทั้งในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร โดยไม่ได้ผูกขาด อยู่ที่คนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในการบริหารจัดการชุมชนแบบเชิงซ้อนจึงมีกลุ่มและองค์กร ที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสถาบันท้องถิ่นหน่วยงานรัฐบาลในระดับชาติ องค์กรระหว่างประเทศ องค์กร พัฒนาเอกชนรวมถึงสมาคมเอกชนต่าง ๆ (Anderson and Ostrom, 2007)

การจัดการร่วมกัน หมายถึง การใช้อำนาจร่วมกัน (Shared Power) ระหว่างรัฐกับชุมชน ท้องถิ่นหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการทรัพยากรโดยเชื่อว่าการจัดการทรัพยากรนั้นเป็น สิทธิอันชอบธรรมของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและมีส่วนในการรับผิดชอบกระบวนการ ตัดสินใจ (Carlson & Berkes, 2005)

กล่าวโดยสรุปในท้ายสุดแล้ว ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรา สมบัติรัตนานันท์ (2561 : 73-74) ได้สรุปทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแนวใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. แนวความคิดท้องถิ่นนิยมแนวใหม่มีเป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจไม่ใช่เพียงเพื่อ จัดบริการสาธารณะ แต่มุ่งที่จะให้มีการโอนอำนาจ จากส่วนกลางมาสู่ส่วนย่อยในระดับท้องถิ่นในการ ตัดสินใจเกี่ยวกับงานสาธารณะในรูปแบบเครือข่ายชุมชนในการบริหารจัดการสาธารณะ (Networked Community Governance) ที่มีภาคีมาจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคมใน รูปแบบอาสาสมัคร

2. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวใหม่จึงมีทัศนคติเห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของ ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของพลเมือง ดังนั้นท้องถิ่นนิยมแนวใหม่จึงให้ความสำคัญกับความ เป็นอิสระของท้องถิ่นเช่นเดียวกันแนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่า

3. ทศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่พบว่าแนวคิดดังกล่าวจึงเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ องค์การขนาดใหญ่แบบราชการที่มีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายและแผนกอย่างซับซ้อน ขึ้นตรงต่อกัน ตามสายการบังคับบัญชา และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อนนั้น ก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า ยึดติดในวิธีการ ไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่เกิดการเรียนรู้ ไม่เกิดนวัตกรรม ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไม่ได้ และไม่อยู่ในสถานะที่จะแข่งขันในตลาดได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเสนอแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง การปฏิรูปดังกล่าวจะทำให้พื้นที่ในการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐหดแคบลง ในขณะที่ทำให้เกิดพื้นที่ว่างสำหรับให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นภาคี เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการสาธารณะ

4. กลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะในทัศนะของท้องถิ่นนิยมแนวใหม่ถือว่าควรเป็นกลไกเครือข่ายแบบพหุภาคีที่มีการนิยามความต้องการบริการสาธารณะด้วยตัวเองตามแนวคิดการจัดการคุณค่าทางสาธารณะที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเหตุผลที่ให้ความสำคัญต่อกลไกดังกล่าวก็เนื่องจากสถานการณ์ที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งองค์การพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์กรชาวบ้าน กลุ่มวิชาชีพ ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ต่างก็ต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้นโดยพยายามเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับภูมิภาค

5. กลไกหลักทางการเมืองที่สนับสนุนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่เป็นระบบอำนาจการตัดสินใจหลายศูนย์ (Polycentric System) ระบบดังกล่าวเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่ระบุดึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจหลายระดับขึ้นกับอำนาจของศาลที่ทับซ้อนอยู่ ซึ่งอาจนิยามได้ว่า เป็นลักษณะเชิงโครงสร้างของระบบสังคมที่มีศูนย์กลางการตัดสินใจหลาย ๆ ศูนย์ โดยแต่ละศูนย์ก็จะมีสิทธิที่เป็นอิสระและมีข้อจำกัดในเวลาเดียวกันพร้อมทั้งทุกศูนย์อำนาจจะต้องดำเนินการภายใต้ชุดของกฎกติกาชุดเดียวกันที่ครอบอยู่ (Aligica and Tarko, 2012) ดังนั้นในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรูปแบบการโอนอำนาจ ซึ่งเป็นโอนอำนาจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ผู้บริหารจัดการท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีกลไกหลักทางการเมืองที่เน้นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างกลไกชุมชนแบบเครือข่ายชุมชนจัดการตนเองกับกลไกทางการปกครองเนื่องจากชุมชนท้องถิ่นและรัฐบาลจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับคุณูปนิพนธ์เรื่องตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาสำนักคิดหรือทฤษฎีกระจายอำนาจในประเทศไทย 3 เรื่องที่สำคัญ คือ

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2555) ในงานวิจัยเรื่อง การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น งานวิจัยชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อถกเถียงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย

ระหว่างสำนักวัฒนธรรมชุมชนกับสำนักกฎหมายและสถาบันการเมือง สำนักคิดแบบวัฒนธรรมชุมชนเชื่อว่าชุมชนมีวัฒนธรรมของตนเอง ซึ่งวัฒนธรรมชุมชนเป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าความเป็นคนแก่ชุมชนอย่างผสมกลมกลืนอีกทั้งยังเป็นพลังในการพัฒนาชุมชนที่สำคัญที่สุด ตัวแทนของสำนักนี้ได้แก่ ประเวศ วะสี, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และนิพนธ์ เทียนนิหาร เป็นต้น ในอีกมุมมองหนึ่งของสำนักคิดแบบกฎหมายและสถาบันการเมือง เชื่อว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจจากโครงสร้างราชการส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งสามารถกระทำได้โดยใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประเด็นที่สองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่ผู้วิจัยวิเคราะห์ให้เห็นการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ กระบวนการกำกับดูแล ประเด็นที่สามเกี่ยวกับโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงข้อถกเถียงเกี่ยวกับโครงสร้างภายนอกและภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นผู้วิจัยได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่กฎหมายและระเบียบได้กำหนดเอาไว้

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2556) ในงานวิจัยเรื่อง การศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้ภาคประชาสังคม ชุมชน งานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยพยายามวิเคราะห์ให้เห็นว่าภารกิจ/ภาระ งานของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมชุมชนเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะได้ผู้เขียนได้สร้างข้อเสนอแนะในเชิงหลักการที่อาจนำมาเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปเป็น 5 ยุทธศาสตร์ คือ หนึ่ง การจัดแบ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น สอง การทบทวนและปรับโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลาง สาม การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง สี่ การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค และห้า การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอในทางปฏิบัติอีกหลาย ๆ ด้าน เช่น ภารกิจด้านการใช้อำนาจในทางการปกครองและจัดระเบียบสังคมควรกำหนดให้เป็นภารกิจร่วม (Share Functions) ภารกิจด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศพึงกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของรัฐราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นศูนย์กลางการบริการประชาชน ในระดับพื้นที่ราชการส่วนภูมิภาคจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระดับพื้นที่เป็นต้น

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรา สมบัติรัตนานันท์ (2561) ในงานวิจัยเรื่อง การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย สถานภาพองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีพบว่า มีแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศไทยปัจจุบันทั้งหมด 5 แนวคิดคือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลัก แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม โดยแนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลักเมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณของงานวิจัยและเอกสารทางวิชาการมีจำนวนถึง 1,516 เรื่อง จาก 1,646 เรื่องหรือคิดเป็นร้อยละ 92.1 ประเด็นเชิงทฤษฎีหลักของแนวคิดกระจายอำนาจในประเทศไทยนั้น พบว่า การกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลักเน้นการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เนื่องจากแนวคิด ท้องถิ่นนิยม

กระแสหลักมีพื้นฐานอยู่บนแนวการศึกษาเชิงสถาบัน ทางการเมืองแนวกฎหมายและทางการ (Formal-legal Institutional Approach) กรอบการวิเคราะห์แบบรัฐชาติ (Nation State) และรากฐานอุดมการณ์ เสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) สรุปรงานวิจัยนี้เสนอแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่เน้นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรภาค ประชาสังคมท้องถิ่นเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นชุมชน ชุมชน สมาคม หรือมูลนิธิหรือเครือข่ายที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่มีพื้นฐานอยู่บนกรอบการวิเคราะห์รัฐหลังรัฐชาติ (Post-nation State) และทฤษฎีการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ (English Political Pluralism) ที่มองอำนาจสาธารณะกระจายอยู่หลายศูนย์ในสังคม แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสเน้นการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน เนื่องจากแนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสมีพื้นฐานอยู่บนอุดมการณ์อนาธิปไตยนิยม (Anarchism) และแนวการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์โดยใช้ทฤษฎีวิถีการผลิตแบบเอเชียซึ่งมีท่าทีต่อต้านรัฐ และให้ความสำคัญกับชุมชนปกครองตนเองที่มีลักษณะโรแมนติก (Romantic Notion of Community) นอกจากนี้งานวิจัยยังพบอีกว่าทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเห็นว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริงต้องเป็นการกระจายการตัดสินใจให้แก่ปัจเจกชน ผู้บริโภคเป็นสำคัญ เนื่องจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีพื้นฐานของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของอุดมการณ์ เสรีนิยมใหม่สุดท้ายการกระจายอำนาจตามแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมเน้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีรากฐานมาจากอุดมการณ์สังคมนิยมที่มุ่งสร้างระบบสังคมนิยมท้องถิ่น (Local Socialism) โดยความพยายามที่จะพัฒนารัฐท้องถิ่น (Local State) ให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นหลัก

ส่วนผลการศึกษาเกี่ยวกับวิพากษ์ พบว่า แนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลักพบว่า ทฤษฎีนี้มองอำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (Monism) และเห็นถึงความเปราะบางของระบอบและอุดมการณ์ เสรีนิยมประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น จึงได้เสนอประเด็นการวิจัยหลักเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่จะช่วยพัฒนาองค์ความรู้ของแนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลักในอนาคต ว่าควรเป็นประเด็นเกี่ยวกับการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ทางปกครองโดยแบ่งออกเป็นหัวข้อวิจัยที่สำคัญคือ เครื่องมือที่เหมาะสมของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและกลไกในการสร้างธรรมาภิบาลในการเลือกตั้งและการบริหารปกครองท้องถิ่น การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวสหวิทยาการในมิติเชิงเศรษฐศาสตร์ภูมิสังคม และภูมิรัฐศาสตร์ การกำหนดขอบเขตที่เหมาะสมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดวางความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ความร่วมมือในการจัดทำภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนและภาคชุมชน ความเป็นอิสระท้องถิ่นกับการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนวิธีวิทยาหลักในการขับเคลื่อนการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการออกแบบสถาบันการปกครองของแนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลัก ในอนาคตควรเน้นวิธีวิทยาการถอดบทเรียน (Lesson-learned Methodology) และการวิจัยและพัฒนา (Research and Development = R&D) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันต้องการความรู้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์จริงจากการวิจัยเชิงประยุกต์ ดังนั้น การถอดบทเรียนเป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ที่มุ่งเน้นความรู้ที่ได้จากการประเมินโครงการมากระดับมาเป็นบทเรียนเพื่อยกระดับการใช้ประโยชน์สำหรับวางแผนโครงการในอนาคต ส่วนการ

วิจัยและพัฒนาเป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ในแนวทาง วิจัยเชิงปฏิบัติการโดยการศึกษาจากโครงการนำร่อง (Pilot Project) และนำผลที่ได้ขยายการใช้ในวงกว้างต่อไป

ในส่วนการวิพากษ์ของแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่พบว่า ทฤษฎีนี้วิพากษ์จุดอ่อนในทางทฤษฎีของแนวคิดระบบบริหารจัดการงานสาธารณะโดยเครือข่ายชุมชน (Networked Community Governance) และปัญหาการสร้างท้องถิ่นปกครองตนเอง (Self-governance) ในสังคมไทย ผู้วิจัยจึงได้เสนอประเด็นการวิจัย และวิธีวิทยาการวิจัยหลักเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของสำนักคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ในอนาคต ดังนั้น ประเด็นวิจัยหลักที่จะนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจของแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ควรเป็นประเด็นเกี่ยวกับการสร้างระบบบริหารจัดการงานสาธารณะโดยเครือข่ายชุมชนซึ่ง อาจแบ่งเป็นหัวข้อวิจัยที่สำคัญ คือ ก. หัวข้อการสร้างอุดมการณ์ประชาสังคมในประเทศไทย ข. หัวข้อพลเมืองศึกษา (Civic Education) ที่เหมาะสมกับการสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ค. หัวข้ออุปสรรคทางด้านวัฒนธรรมกับการสร้างกลุ่มประชาสังคมในประเทศไทย ง. หัวข้อการปรับปรุงกฎหมายที่ส่งเสริมบทบาทของกลุ่มประชาสังคม จ. หัวข้อยุทธศาสตร์การเชื่อมร้อยกลุ่มองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน กระบวนการกระจายอำนาจ ส่วนวิธีวิทยาการวิจัยในการขับเคลื่อนประเด็นวิจัยเกี่ยวกับการสร้างระบบการบริหารจัดการงาน สาธารณะโดยเครือข่ายชุมชนของแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ในอนาคตควรใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research = PAR) โดยการไตร่ตรองสาธารณะ (Public Deliberation) ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความเป็นพลเมืองและกลุ่มประชาสังคม

นอกจากนี้แล้ว การวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสจากการวิพากษ์พบว่า ทฤษฎีนี้มีปัญหาของมโนทัศน์เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นเป็นการอธิบายชุมชนท้องถิ่นในอดีตมากกว่าการทำความเข้าใจชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน รวมถึงการมองชุมชนว่าเป็นเอกภาพเป็นปึกแผ่นจนไม่เห็นภาพของความขัดแย้งต่อสู้ นอกจากนี้ยังประสบกับปัญหาการใช้ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ รวมถึงการนำเสนอท้องถิ่นในอุดมคติในรูปแบบยูโทเปียเกินไป ผู้วิจัยจึงได้เสนอประเด็นการวิจัยและวิธีวิทยาการวิจัยหลักเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของสำนักแนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสในอนาคตดังนี้ ในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจของแนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสในอนาคตดังนี้ ในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจของแนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสในอนาคตดังนี้ ประเด็นการวิจัยหรือโจทย์การวิจัยหลักที่จะช่วยให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีพลังรับมือกับแรงกดดันจากรัฐ ระบบทุนนิยมและโลกาภิวัตน์รวมถึงการพึ่งตนเองได้นั้น ควรเป็นเรื่องการเสริมสร้างสมรรถนะของชุมชน (Community Capacity) ในฐานะกลไกท้องถิ่นในการรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน

ส่วนสมรรถนะของชุมชนในที่นี้หมายถึง ความสามารถของชุมชนที่จะค้นหาศักยภาพของตนเอง ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติรวมถึงมีการระดมศักยภาพเหล่านี้มาสู่กระบวนการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดการพึ่งตนเองและความยั่งยืนแก่ชุมชนท้องถิ่น แนวคิดสมรรถนะของชุมชนนี้ครอบคลุมไปถึงเรื่องความสามารถของชุมชนทางด้านความรู้ภูมิปัญญาพื้นบ้านและความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถในการปรับปรุงสถาบันหรือสร้างสถาบันใหม่ ๆ ขึ้นมา รวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความยั่งยืนเชิงบูรณาการที่อยู่บนพื้นฐานของระบบนิเวศชุมชน การสร้างสมรรถนะของชุมชนควรมีหัวข้อการวิจัยที่สำคัญ ดังนี้ (1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการสร้างสมรรถนะของชุมชนท้องถิ่น (2) กลไกเชิงสถาบันของชุมชนกับการสร้างสมรรถนะ

ของชุมชนท้องถิ่น (3) การฟื้นฟูระบบนิเวศกับการสร้างสมรรถนะของชุมชนท้องถิ่น (4) การจัดระบบเศรษฐกิจและธุรกิจของชุมชนที่เหมาะสมกับการสร้างสมรรถนะของชุมชนท้องถิ่น ส่วนวิธีวิทยาที่จะช่วยขับเคลื่อนการวิจัยเกี่ยวกับการสร้างสมรรถนะของชุมชนท้องถิ่นนั้น ควรมีการปรับวิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์ของฉัตรทิพย์ นาถสุภา ไปสู่เศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวัฒนธรรมและ ทฤษฎีว่าด้วยการปฏิบัติการ (Theory of Practice) ของ ปี แอร์ บูร์ดิเยอ (Pierre Bourdieu) เพื่อช่วยให้เห็นมิติความขัดแย้งของชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน รวมถึงการนำเสนอปฏิบัติการจากฐานความรู้ (Praxis) ได้อย่างเป็นรูปธรรม

อนึ่ง การวิพากษ์แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ พบว่า การนำทฤษฎีการเลือกสาธารณะมาใช้ในการกระจายอำนาจ มีปัญหาอยู่ที่ความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจกับโลกแห่งความเป็นจริง ปัญหาความต้องการที่หลากหลายปัจเจกชนกับการไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย รวมถึงบทบาทของภาคเอกชนที่จำกัดอยู่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าควรมีประเด็นการวิจัยต่อเนื่องเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปการคลังท้องถิ่นของแนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะควรเน้นการกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่นเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ในเชิงรายได้อันจะนำไปสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ประเด็นการวิจัยเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นดังกล่าวสามารถพิจารณาเป็นหัวข้อวิจัยออกเป็น 4 มิติคือ รายได้ รายจ่าย เงินอุดหนุน และการกู้ยืม ดังนี้ 1) หัวข้อการกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบการถ่ายโอนโดยจำแนก ภารกิจ (Unbundle) 2) หัวข้อการเพิ่มแหล่งรายได้รูปแบบใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) หัวข้อปัญหาแรงงานต่างชาติดกับหลักการคำนวณการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) หัวข้อการกู้เงินเพื่อการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการวิพากษ์แนวคิดระดมมวลชน เป็นแนวคิดที่พบว่ายังคงเป็นข้อเสนอการกระจายอำนาจที่ยังไม่ตกผลึกเป็นระบบนักรวมถึงปัญหาศักยภาพของสภาองค์กรชุมชนในการระดมมวลชนในการพัฒนาองค์ความรู้โดยแนวคิดนี้ควรกำหนดประเด็นโดยใช้ทฤษฎีมาร์กซิสต์ใหม่ (New Maxism) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจร่วมสมัย นั่นก็คือ แนวคิดการพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Empowered Participatory Governance) ซึ่งจะเป็นการสร้างแนวทางให้ประชาชนระดับรากหญ้าเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการนำเสนอนโยบายที่กระทบต่อชีวิตของประชาชนโดยตรง ทั้งนี้ต้องพึงพิงความผูกพันและความสามารถของประชาชนระดับรากหญ้าเพื่อตัดสินใจอย่างมีเหตุผลหรืออีกนัยหนึ่งจะกล่าวได้ว่าเป็นปฏิบัติการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกว่าได้ (Deliberative Democratic Practice)

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ทั้งในแง่มุมมองของทฤษฎีหรือแนวคิดจากสำนักคิดการกระจายอำนาจทั้งสามวรรณกรรมข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า แนวคิดสำนักกระแสหลักที่มีทัศนคติมองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น มีลักษณะเป็นแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า หรือดังที่ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2555) เรียกว่าสำนักกฎหมาย และสถาบันทางการเมือง หรือดังที่ วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2556) เรียกว่าเป็นพหุนิยม อย่างไรก็ตาม เมื่อได้วิเคราะห์ถึงพรมแดนความรู้จากผลงานทางวรรณกรรมทั้งสามเรื่องดังกล่าว พบว่ายังมีจุดอ่อนสำคัญทางวิชาการในมิติของการวิจัยเกี่ยวกับจุดอ่อนหรืออุปสรรคของแนวคิดการกระจายอำนาจแบบ

ท้องถิ่นนิยมแนวเก่า ดังนั้น การศึกษานี้จึงเป็นความพยายามของการมุ่งเน้นเสาะแสวงหาความรู้ใหม่ เพื่อเติมเต็มช่องว่างขององค์ความรู้ทางวิชาการดังกล่าว



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการนำเสนอวิธีวิทยาการวิจัยในการศึกษาเรื่อง ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่น
แนวใหม่: กรณีศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วิธีวิทยาการวิจัยใน 3 ระดับด้วยกันคือ

3.1 แนวทางในการวิจัย (Methodological Approach)

3.2 วิธีการวิจัย (Research Methods)

3.3 เทคนิคการวิจัย (Research Technique)

3.1 แนวทางในการวิจัย

แนวทางการวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้การวิจัยแบบสหวิทยาการแบบข้ามพหุสาขา (Transdisciplinary Research) เป็นการศึกษาแบบองค์รวมที่ตั้งอยู่บนฐานคิดว่าสังคมไม่ได้แยกออกเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมตามสาขาวิชาตั้งแต่เริ่มแรก แล้วหลังจากนั้น เราจึงค่อยนำปัจจัยด้านต่าง ๆ ของแต่ละสาขาวิชาดังกล่าวมาผสมผสานในรูปของสหวิทยาการที่กล่าวมาข้างต้น แต่การวิจัยข้ามสาขาเป็นการวิเคราะห์ที่มองภาพรวมครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม นิเวศวิทยาและการเมืองในฐานะที่เป็นระบบความรู้ที่เป็นหนึ่งเดียวกัน

คาปร้า ได้ให้ความหมายขององค์รวมไว้ดังนี้ คือ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 293)

“ทัศนะที่ถือว่าความเป็นจริงทั้งหมดของสิ่งใดย่อมมีคุณสมบัติสำคัญเฉพาะตนไป ซึ่งไม่สามารถเข้าใจได้โดยการแยกสิ่งนั้นออกเป็นส่วนย่อย ๆ นั้นมารวมกัน ก็ไม่สามารถเทียบความหมายหรือความสำคัญของคุณสมบัติขององค์รวมเดิมได้” ผู้ที่สนับสนุนการศึกษาแบบองค์รวม มีความเห็นว่าการศึกษาวិทยาศาสตร์ตามแบบประเพณีนิยม (Orthodox Science) มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์แบบลดทอน (Reductionist Science) คือ มีแนวโน้มที่จะแบ่งระบบออกเป็นส่วนย่อย ๆ ก่อนที่จะทำการศึกษาค้นสมบัติของส่วนย่อยเหล่านั้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำความเข้าใจระบบทั้งระบบ พวกเขาเห็นว่าการระบบทั้งระบบมีความแตกต่างในเชิงคุณภาพกับผลบวกของความเข้าใจในชิ้นส่วนย่อยทั้งหมดรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้นความแตกต่างที่สำคัญจึงไม่ใช่อยู่ที่ปัญหาหรือเรื่องที่คัดเลือกขึ้นมาศึกษา แต่ขึ้นอยู่กับวิธีการศึกษา (Method) และฐานคติ (Assumption) ที่อยู่เบื้องหลังวิธีวิทยานั้น ๆ การศึกษาแบบองค์รวมเป็นกรอบแนวคิดหนึ่งที่ใช้ในการศึกษาระบบที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งประกอบด้วยฐานคติที่สำคัญ 2 ประการคือ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 293-294)

1. เป็นวิธีการศึกษาที่อาจเรียกได้ว่า “จากองค์รวมไปสู่ส่วนย่อย” (Whole to Parts) ซึ่งจะเน้นการสังเกตการณ์แบบอย่างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันในลักษณะของระบบนิเวศก่อนที่จะทำการศึกษารายละเอียดของส่วนย่อยของแบบอย่างเหล่านั้น

2. ปฏิเสธความคิดที่ว่านักวิทยาศาสตร์ไม่ใช่ผู้สังเกตการณ์ที่ไม่มีส่วนร่วมหรือไม่มีผลใด ๆ ต่อจักรวาลที่อยู่ภายนอกตัวเขา ทั้งนี้เพราะไม่มีความจริงใดที่มีลักษณะเป็นภววิสัย ปัจเจกบุคคลล้วนมีความสัมพันธ์เชิงโต้ตอบและมีส่วนร่วมกับธรรมชาติอยู่ตลอดเวลา และสิ่งที่ผู้สังเกตการณ์ให้แก่

กระบวนการนี้เป็นสิ่งที่มีคุณค่า มีผู้เห็นว่าสาขาวิชาการวิจัยที่มีศักยภาพที่จะเป็นศาสตร์แบบองค์รวม จะมีความสัมพันธ์ร่วมกัน 3 ประการคือ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 294)

2.1 มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ

2.2 มีความสนใจศึกษาพฤติกรรมของระบบที่มีความสลับซับซ้อน

2.3 มีความตระหนักถึงข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ภายในระบบในฐานะที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการทำความเข้าใจพฤติกรรมของระบบเหล่านั้น

3.2 วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยครั้งนี้ เป็นการใช้วิธีการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพใน

3 รูปแบบด้วยกันคือ

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)
2. การวิจัยแนวกรณีศึกษา (Case-Study Methodology)
3. วิธีวิทยาการถอดบทเรียน (Lesson-learned Methodology)

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ในการวิจัยเชิงเอกสารจะใช้เอกสารทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาคโดยแบ่งเอกสารออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1.1 เอกสารชั้นต้น ได้แก่ เอกสารที่เป็นข้อมูลดิบที่ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ออกมา เช่น รายงานการประชุม สถิติของหน่วยงาน เอกสารราชการ เป็นต้น

1.2 เอกสารชั้นรอง ได้แก่ เอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลออกมาเป็นรูปเล่ม เช่น รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ เป็นต้น

1.3 เอกสารชั้นที่สาม ได้แก่ เอกสารที่ใช้เป็นแหล่งอ้างอิง เช่น ราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

2. การวิจัยแนวกรณีศึกษา (Case-Study Methodology) การวิจัยแบบกรณีศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งเจาะลึกสาระในรายละเอียดตลอดช่วงเวลาของกรณีใดกรณีหนึ่งเกี่ยวกับปัจเจกชนหนึ่งคน กลุ่มหนึ่งกลุ่ม องค์การหนึ่งองค์การ ขบวนการทางสังคมหนึ่งขบวนการ เหตุการณ์หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง วิธีวิทยาการวิจัยกรณีศึกษามีประโยชน์เนื่องจากการศึกษาที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูลในระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาค โดยอาศัยตรรกะในเชิงอุปนัย (Inductive Logic) คือการสรุปจากรูปธรรมที่เป็นลักษณะเฉพาะไปสู่ข้อสรุปนามธรรมทั่วไป (อุทุมพร จามรมาร, 2540 : 249-257 ; John W. Creswell, 2007 : 73-76)

การเลือกกรณีศึกษาในรายงานวิจัยนี้ จะใช้แนวคิดการเลือกตัวอย่างในเชิงคุณภาพ (Qualitative Sampling) มาเป็นหลัก การเลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพตามตรรกะของกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive or Purposeful Sampling) กล่าวคือ เป็นการเลือกกรณีศึกษาที่ให้ข้อมูลมากพอสำหรับการศึกษาในเชิงลึก (Information-rich for Case Study In-depth) ซึ่งหมายความว่า เป็นกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยสามารถเรียนรู้ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อวัตถุประสงค์การวิจัย การเลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพแตกต่างจากตรรกะในการกำหนดตัวอย่างเชิงปริมาณ (Quantitative Sampling) ที่มุ่งเลือกตัวอย่างให้มีความเป็นตัวแทนของประชากร (Representative

of the Population) โดยใช้การสุ่มตัวอย่าง (Random of Probability Sampling) เพื่ออนุมานจากกลุ่มตัวอย่าง (Sample) ไปสู่ประชากรที่กว้างขึ้น (Patton, 1990 : 169; Teddlie and Tashakkori, 2009 : 179)

สำหรับการวิจัยนี้ผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษาตัวอย่างขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยใช้หลักความแตกต่างมากที่สุด (Maximum Variation Sampling) การเลือกตัวอย่างให้มีแตกต่างหลากหลายมากที่สุด เป็นการเลือกตัวอย่างที่ต้องการให้เนื้อหาที่มีความแตกต่างกันมากที่สุด เพื่อผู้วิจัยจะสามารถสรุปเป็นแบบแผนที่มีร่วมกัน (Common Pattern) ภายใต้ความหลากหลาย แต่แผนดังกล่าวไม่ใช่เป็นข้อสรุปทั่วไป (Generalization) แบบการวิจัยในเชิงปริมาณ

ในชุมชนนี้พันธกิจจะอาศัยแนวคิดนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทย ที่ต้องประกอบไปด้วย เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับการเลือกตัวอย่างกรณีศึกษาเป็นการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จากองค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาในภาคตะวันออก รวม 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา และองค์การบริหารส่วนตำบลทองทับจันทร์ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นเป็นตัวแทนของการจัดการปกครองท้องถิ่นตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงในรูปแบบของ “สภาภาพ” เนื่องจากการจัดตั้งสภาภาพดังกล่าวเพื่อเชื่อมร้อยระหว่างองค์กรชุมชนต่าง ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันมาเป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 จนถึงปัจจุบัน และมีการประชุมสภาภาพมากกว่า 80 ครั้ง วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาภาพนั้น เป็นการสร้างเครือข่ายผู้นำในตำบลที่ประกอบไปด้วยส่วนการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องที่ องค์กรชุมชนและข้าราชการในตำบล เป็นต้น โดยมีการจัดเป็นเวทีสาธารณะแบบไม่เป็นทางการเพื่อปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน รวมถึงตลอดไปจนถึงการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น ผู้วิจัยจะใช้กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทองทับจันทร์เป็นตัวแทนในการถอดบทเรียนตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ “ตัวแบบการจัดการปกครองแบบมีส่วนร่วม”

ในท่วงทำนองเดียวกันเทศบาลตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นกรณีศึกษาที่มีความโดดเด่นในการอธิบายตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ ในลักษณะ “ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบครองคนครองงาน” ลักษณะของตัวแบบดังกล่าวเป็นตัวแบบที่ดีนำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่มีผู้แข่งขันในรูปแบบของการเมืองสมานฉันท์ โดยการอาศัยบุคลิกของผู้นำที่คบง่าย อ่อนน้อมถ่อมตนและไม่ฝักใฝ่กลุ่มการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง สร้างกระบวนการในการรับรู้และการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “คืนอำนาจให้ชาวบ้าน” ในการสร้างกลไกการบริหารจัดการท้องถิ่น เน้นการสร้างความสำเร็จผ่านผู้นำชุมชน การประชาสัมพันธ์ในช่องทางต่าง ๆ และการเปิดเวทีประชาคมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ โดยที่เทศบาลได้มอบหมายตัวแทนเข้าไปร่วมกับการทำเวทีประชาคมทุกครั้ง

3. วิธีวิทยาการถอดบทเรียน (Lesson-learned Methodology)

วิธีวิทยาการถอดบทเรียนใช้เพื่อตอบวัตถุประสงค์ 3 ในการศึกษาตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีกระบวนการถอดบทเรียนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

3.1 ขั้นการสรุปบทเรียน หมายถึงการสรุปประสบการณ์การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ดี ที่มีการอาศัยการมีส่วนร่วมในการปกครองแบบพหุภาคี

3.2 ขั้นการวิพากษ์บทเรียน เป็นการนำผลสรุปของการถอดบทเรียนมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากผลการปฏิบัติการเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่

3.3 ขั้นการนำเสนอแนะตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ เป็นการสังเคราะห์ใหม่โดยการเพิ่มเติมบทเรียนจากศึกษาพัฒนาการและการวิพากษ์ตัวแบบของการปกครองท้องถิ่นแนวเก่า เพื่อให้เป็นตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ ที่คาดว่าจะนำไปปฏิบัติได้ (Workable) โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์จากประสบการณ์

3.3 เทคนิคการวิจัย

สำหรับการเทคนิคที่ใช้ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การศึกษาพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

การศึกษาในประเด็นที่ 1 นี้ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ พัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึง พ.ศ. 2563 โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการบันทึกสรุปผลที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษา เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

ประเด็นที่ 2 การวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทย

การศึกษาในประเด็นที่ 2 นี้ ผู้วิจัยศึกษาจากการเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศ และในระดับพื้นที่ รวมถึงการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีความรู้เกี่ยวกับประเด็นนี้เป็นอย่างดีและการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) และการบันทึกสรุปผลที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษา เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

ประเด็นที่ 3 การนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การศึกษาในประเด็นที่ 3 นี้ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการศึกษาดำเนินการควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกโดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) จากกรณีศึกษาและการบันทึกสรุปผลที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษาที่เป็นตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม และเกิดประสิทธิภาพในการนำไปปฏิบัติเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3

สำหรับวิธีการดำเนินการวิจัยและเทคนิคในการวิจัย ที่ผู้วิจัยนำมาใช้กับกระบวนการวิจัยทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวนี้ สามารถสรุปและนำเสนอเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



การศึกษาประเด็นที่ 1 การศึกษาพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นแนวทางการศึกษาที่ผู้วิจัยดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ พัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงพ.ศ. 2563 โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบกับการสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (Oral History) และการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) เพื่อก่อให้เกิดการยืนยันข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า และการสัมภาษณ์กลุ่มรวมถึงใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารโดยเทคนิคการวิพากษ์หรือประเมินภายนอกควบคู่กับการวิพากษ์หรือประเมินภายใน และการบันทึกสรุปผลการศึกษา โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลภายใต้กระบวนการทั้งหมด ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2562 จนถึง วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2563 ซึ่งมีรายละเอียดของการดำเนินการ 3 วิธีการ ดังนี้

วิธีการที่ 1 วิธีการศึกษาเอกสาร

เป็นการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2562 จนถึง วันที่ 25 มกราคม 2563

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร

มีขั้นตอนของการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ดังนี้

1.1 การศึกษาเอกสาร ตำรา วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับวิธีการศึกษาเอกสารที่ผู้วิจัยนำมาใช้กับการวิจัยนี้ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาข้อมูลและเก็บรวบรวมด้วยตนเอง ซึ่งเอกสารที่นำมาใช้กับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1) เอกสารชั้นต้น (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มประเภทข้อมูลดิบ เช่น หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2) เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ได้แก่ เอกสารตำรา หนังสือราชการ วิทยานิพนธ์ และข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

1.2 การวิเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ที่มีมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร

ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับมาจากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก

วิธีการที่ 2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในงานวิจัยนี้ใช้การสัมภาษณ์ 2 รูปแบบ ได้แก่ สัมภาษณ์แนวประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า และการสัมภาษณ์กลุ่ม ดังนี้

1.1 สัมภาษณ์แนวประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า

เป็นวิธีการเพื่อช่วยให้สามารถรวบรวมประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ โดยอาศัยผู้ให้ข้อมูลหลักจากผู้ที่เคยปฏิบัติงาน

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคเริ่มต้นกลุ่มเป้าหมายที่ให้สัมภาษณ์แนวประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้อาวุโสชุมชน ผู้เคยดำรงตำแหน่งทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชน เป็นต้น ซึ่งได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า เกี่ยวกับพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดำเนินการระหว่างวันที่ 15 ธันวาคม 2562 จนถึงวันที่ 25 มกราคม 2563

1.2 การสัมภาษณ์กลุ่ม

เพื่อช่วยให้เกิดการตรวจสอบข้อมูลประวัติศาสตร์ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เนื่องจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นผู้สูงอายุ อาจมีข้อจำกัดในเรื่องของความจำที่แม่นยำได้ การสัมภาษณ์กลุ่มจะดำเนินการรวม 1 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักรบเมืองท้องถิ่น สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์กลุ่มมาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) การสัมภาษณ์กลุ่มเพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในแต่ละยุคสมัยของท้องถิ่น จากความทรงจำของนักรบเมืองรุ่นเก่า ดำเนินการระหว่างวันที่ 15 ธันวาคม 2562 จนถึง 25 มกราคม 2563

2. การตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบหลากหลาย โดยอาศัยเทคนิคต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขของความแตกต่างด้านแหล่งข้อมูล สถานที่ และเวลา โดยมีเทคนิคในกระบวนการตรวจสอบข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจสอบด้านแหล่งข้อมูล วิธีการของการตรวจสอบความแตกต่างกันของข้อมูลที่ได้รับมาจากแหล่งต่าง ๆ กันนั้น ผู้ศึกษาจะแสวงหาข้อมูลเรื่องเดียวกันจากหลาย ๆ แหล่งข้อมูล โดยใช้แหล่งข้อมูลที่ต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลาย และเอกสารจากหลายแหล่ง จากนั้นผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้รับทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อพิจารณาถึงความเหมือนและความแตกต่างกัน กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อแหล่งข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลที่ได้รับมานั้นจะมีความเหมือนกันหรือมีความแตกต่างกันอย่างไร

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์โดยอาศัยการตีความหมาย จากปรากฏการณ์ลักษณะต่าง ๆ ของสังคม โดยอาศัยข้อมูลที่ได้รับการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ ดังนี้

3.1 การวิเคราะห์โดยการแบ่งช่วงเวลา เป็นการแบ่งช่วงเวลา ของพื้นที่ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา จากนั้นแล้วผู้ศึกษานำมากำหนดเป็นบริบททางประวัติศาสตร์ ก่อนที่จะได้มีการนำไปสู่การวิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน

3.2 การวิเคราะห์เชิงกระบวนการ ในที่นี้หมายถึงการวิเคราะห์ขั้นตอนของกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันในกระบวนการทางการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการท้องถิ่น เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

วิธีการที่ 3 วิธีการบันทึกสรุปผลการศึกษา

การบันทึกสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 ถึง 29 กุมภาพันธ์ 2563

ประเด็นการศึกษาที่ 2 การวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ใน ประเทศไทย

ผู้วิจัยดำเนินการวิพากษ์จุดอ่อนจุดแข็งของตัวแบบการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ใน ประเทศไทยโดยการวิพากษ์ดังกล่าวจะเป็นการใช้ให้เห็นจุดอ่อนจุดแข็ง และผลกระทบที่ติดตามมา ของตัวแบบการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทยอย่างลุ่มลึก โดยใช้วิธีการศึกษาจาก การเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีความรู้เกี่ยวกับประเด็นนี้เป็นอย่างดี และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) และ การบันทึกสรุปผลการศึกษา มีวิธีการดำเนินการดังนี้

วิธีการที่ 1 วิธีการศึกษาเอกสาร

การศึกษาเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้นรอง ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการขององค์กรปกครอง ท้องถิ่น ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2562 ถึง วันที่ 25 มกราคม 2563

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร

มีขั้นตอนของการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ดังนี้

1.1 การศึกษาเอกสาร ตำรา วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับวิธีการศึกษาเอกสารที่ผู้วิจัยนำมาใช้กับการวิจัยนี้ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษา ข้อมูลและเก็บรวบรวมด้วยตนเอง ซึ่งเอกสารที่นำมาใช้กับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1) เอกสารขั้นต้น เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งจัดอยู่ในกลุ่ม ประเภทข้อมูลดิบ เช่น หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2) เอกสารชั้นรอง เป็นเอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ได้แก่ เอกสารตำรา หนังสือราชการ วิทยานิพนธ์ และข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2 การวิเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการ การจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ที่มีมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร

ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับมาจากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ใน เชิงเนื้อหาเป็นหลัก

วิธีการที่ 2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

1. แนวทางการสัมภาษณ์ข้อมูลแบบเจาะลึก

แนวทางการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นแสวงหาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นที่เริ่มมีการนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การปกครองในลักษณะต่าง ๆ การใช้แนวสัมภาษณ์เจาะลึกในการวิจัยนี้เพื่อเป็นการแสวงหา ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ทั้งเบื้องหน้าและเบื้องหลังของการเมือง การปกครอง และการบริหารท้องถิ่น ซึ่งได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ดำเนินการระหว่างวันที่ 25 ธันวาคม 2562 ถึง 24 มกราคม 2563 โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ (Key-informants) ได้แก่

1. ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่กรณีศึกษา

2. ผู้นำท้องที่ในพื้นที่กรณีศึกษา

3. ผู้นำองค์กรภาคประชาชน

4. ตัวแทนข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การตรวจสอบข้อมูล

ดำเนินการโดยอาศัยการตรวจสอบข้อมูลแบบหลากหลาย ในกระบวนการตรวจสอบข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจสอบด้านแหล่งข้อมูล วิธีการของการตรวจสอบความแตกต่างกันของข้อมูลที่ได้รับมาจากแหล่งต่าง ๆ กันนั้น ผู้ศึกษาจะแสวงหาข้อมูลเรื่องเดียวกันจากหลาย ๆ แหล่งข้อมูล โดยใช้แหล่งข้อมูลที่ต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลาย และเอกสารจากหลายแหล่ง จากนั้นผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้รับทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อพิจารณาถึงความเหมือนและความแตกต่างกัน กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อแหล่งข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลที่ได้นั้นจะมีความเหมือนกันหรือมีความแตกต่างกันอย่างไร

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์โดยอาศัยการตีความหมายจากปรากฏการณ์ลักษณะต่าง ๆ ของสังคม โดยอาศัยข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ ดังนี้

3.1 การวิเคราะห์โดยการแบ่งช่วงเวลา เป็นการแบ่งช่วงเวลาของพื้นที่ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา จากนั้นแล้วผู้ศึกษานำมากำหนดเป็นบริบททางประวัติศาสตร์ ก่อนที่จะได้มีการนำไปสู่การวิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน

3.2 การวิเคราะห์เชิงกระบวนการ ในที่นี้หมายถึงการวิเคราะห์ขั้นตอนของกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันในกระบวนการทางการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการท้องถิ่น เช่น กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

3.3 การวิเคราะห์เชิงสาเหตุ หมายถึง การวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยสาเหตุที่มาจากความหลากหลายของปัจจัยต่าง ๆ และนำไปสู่การเกิดปรากฏการณ์ อย่างไรก็ตามข้อมูลที่นำไปสู่การรองรับสำหรับการตีความหมายในการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ใช้เป็นแนวทางหลักสำหรับคุณลักษณะข้อมูลต่าง ๆ ที่นำมาเป็นส่วนสำคัญของการวิเคราะห์ จะต้องได้รับการตรวจสอบข้อมูลมาแล้วทั้งสิ้น

วิธีการที่ 3 วิธีการสังเกตการณ์

นอกจากผู้ศึกษาอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ประกอบเข้ากับแนวทางการสัมภาษณ์รูปแบบต่าง ๆ ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วในเบื้องต้น เพื่อให้การตอบคำถามวิจัยหลักมีน้ำหนัก มีความน่าเชื่อถือ และมีคุณค่าทางวิชาการมากยิ่งขึ้น ภายใต้กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าว ผู้ศึกษาจะอาศัยการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับกิจกรรมของกระบวนการต่าง ๆ เหล่านั้นด้วยวิธีการของการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมนี้ ผู้ศึกษาได้อาศัยการเก็บข้อมูลจากความเป็นบทบาทหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดจันทบุรี มาเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี จากประสบการณ์ดังกล่าวยังผลทำให้ผู้ศึกษาได้รับความไว้วางใจจากคนในพื้นที่โดยทั่วไปในลักษณะของ “คนใน” ในการนี้ผู้ศึกษาได้อาศัยข้อมูลที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่น การประชุม การประชาคมหมู่บ้าน และการพบปะประชาชนในโอกาสต่าง ๆ เป็นต้น มาช่วยประกอบการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเติมเต็มช่องว่างขององค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้

วิธีการที่ 4 วิธีการบันทึกสรุปผลการศึกษา

การบันทึกสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย จะเกิดขึ้นหลังจากที่ผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการศึกษาในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ จนกระทั่งข้อมูลที่ได้รับมานั้นมากพอและตกผลึกแล้ว เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

ประเด็นการศึกษาที่ 3 การนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก เพื่อนำไปสู่การสรุปเป็นตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ที่สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) และการบันทึกสรุปผลการศึกษา ดำเนินการดังนี้

วิธีการที่ 1 วิธีการศึกษาเอกสาร

การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด เพื่อสรุปสังเคราะห์เป็นตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ โดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคีต่าง ๆ เป็นสำคัญ ดำเนินการระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2562 ถึง วันที่ 25 มกราคม 2563

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร

มีขั้นตอนของการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ดังนี้

1.1 การศึกษาเอกสาร ตำรา วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับวิธีการศึกษาเอกสารที่ผู้วิจัยนำมาใช้กับการวิจัยนี้ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาข้อมูลและเก็บรวบรวมด้วยตนเอง ซึ่งเอกสารที่นำมาใช้กับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1) เอกสารขั้นต้น เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มประเภทข้อมูลดิบ เช่น หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2) เอกสารขั้นรอง เป็นเอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบ ต่าง ๆ แล้ว ได้แก่ เอกสารตำรา หนังสือราชการ วิทยานิพนธ์ และข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2 การวิเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการ การจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ที่มีมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร

ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับมาจากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหาเป็นหลัก

วิธีการที่ 2 วิธีการการสัมภาษณ์

1. การสัมภาษณ์กลุ่ม

เป็นวิธีการการสัมภาษณ์เพื่อระดมความคิดจากกลุ่มผู้นำท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์บริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น และต้องก้าวเผชิญกับปัญหาอุปสรรคนานัปการ การใช้แนวการสัมภาษณ์กลุ่มดังกล่าวเป็นการระดมมันสมองของนักปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การตกลึกแนวคิดที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับบริบทของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เป้าหมายสุดท้ายเพื่อตอบโจทย์เกี่ยวกับการสร้างตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ และเพื่อช่วยให้เกิดการตรวจสอบข้อมูลประวัติศาสตร์ซึ่งกันและกัน การสัมภาษณ์กลุ่ม เป็นการอาศัยการมีส่วนร่วมในการระดมความคิดจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ โดยมีการจัดเวทีสาธารณะให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการร่วมกันเพื่อกำหนดตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในที่จะอาศัยการสัมภาษณ์กลุ่ม 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชน สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์กลุ่มมาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เทคนิคของการใช้แนวทางการสัมภาษณ์กลุ่มเพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในแต่ละยุคสมัยของท้องถิ่น จากความทรงจำของนักการเมืองรุ่นเก่า ดำเนินการ 3 ครั้ง โดยใช้สำนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี เป็นสถานที่ดำเนินการ ดังนี้

ครั้งที่ 1 ประชุมสนทนากลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ดำเนินการวันที่ 10 เมษายน 2563

ครั้งที่ 2 ประชุมสนทนากลุ่มข้าราชการ ดำเนินการวันที่ 20 เมษายน 2563

ครั้งที่ 3 ประชุมสนทนากลุ่มประชาชน ดำเนินการวันที่ 30 เมษายน 2563

2. การตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบหลากหลาย โดยอาศัยเทคนิคต่าง ๆ ภายใต้งานไขของ ความแตกต่างด้านแหล่งข้อมูล สถานที่ และเวลา โดยมีเทคนิคในกระบวนการตรวจสอบข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจสอบด้านแหล่งข้อมูล วิธีการของการตรวจสอบความแตกต่างกันของข้อมูลที่ได้รับมาจากแหล่งต่าง ๆ กันนั้น ผู้ศึกษาจะแสวงหาข้อมูลเรื่องเดียวกันจากหลาย ๆ แหล่งข้อมูล โดยใช้แหล่งข้อมูลที่ต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลาย และเอกสารจากหลายแหล่ง จากนั้นผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้รับทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อพิจารณาถึงความเหมือนและความแตกต่างกัน กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อแหล่งข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลที่ได้รับมานั้นจะมีความเหมือนกันหรือมีความแตกต่างกันอย่างไร

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่นั้น ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพซึ่งเป็นการตีความในลักษณะ ดังนี้

3.1 การตีความเพื่อจัดกลุ่มข้อมูล (Grouping) คือ การนำเอาข้อมูลที่ใกล้เคียงกันมาแบ่งเป็นกลุ่มเพื่อต่อการลำดับเหตุการณ์และการนำไปสู่การวิเคราะห์ตีความในการวิจัยเชิงคุณภาพ

3.2 ภาพรวมของการวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมหรือปรากฏการณ์อื่น ๆ ที่มุ่งอธิบายถึงความสัมพันธ์ของ

ปรากฏการณ์และการตีความหมายทางสังคมในสถานการณ์ของบริบทนั้น ๆ หัวใจหลักของการวิเคราะห์อยู่ที่การสามารถใช้ได้กับปรากฏการณ์จริง จากนั้นพัฒนาไปสู่ข้อสรุปที่ว่าตัวแบบอย่างไรทำได้ รูปแบบอย่างไรทำไม่ได้ ตัวแบบอย่างไรทำแล้วได้ผล ตัวแบบอย่างไรทำแล้วไม่ได้ผล ความสำเร็จและความล้มเหลวของแต่ละรูปแบบขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขใดบ้าง จากนั้นนำไปสรุปสังเคราะห์ในรูปแบบของข้อเสนอแนวทางการปฏิบัติต่อไป ในรูปแบบของตัวแบบการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่

วิธีการที่ 4 วิธีการบันทึกสรุปผลการศึกษา

การบันทึกสรุปผลที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษาที่เป็นตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม และเกิดประสิทธิภาพในเชิงการนำไปปฏิบัติ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 4

พัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการนำเสนอผลการศึกษาพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นการชี้ให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นสมัยใหม่ของไทย ที่แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

4.1 การปกครองท้องถิ่น (Local Government) (พ.ศ. 2440-2540)

4.2 การจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) (พ.ศ. 2540-2564)

การปกครองท้องถิ่น เป็นช่วงการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. 2440-2540 โดยรัฐไทยเป็นตัวหลักแต่เพียงฝ่ายเดียวในการดำเนินการได้โดยไม่ต้องอาศัยภาคส่วนอื่นในสังคมนอกจากภาครัฐ แต่หลังจากการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะพบว่าในการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการแต่เพียงภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่มีภาคส่วนอื่น เช่น ภาคการเมือง ภายใต้หลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เรียกว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่ปี 2540-2564

4.1 การปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2440-2540)

การปกครองท้องถิ่นไทยที่รัฐมีบทบาทหลักเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการศึกษาประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติอำนาจในการบริหารท้องถิ่นถูกผูกขาดอยู่ที่รัฐส่วนกลาง จากนั้นต่อมาหลังจากเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่คณะราษฎรซึ่งเป็นแกนนำในการปฏิวัติพยายามให้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด แต่เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างทางการบริหารในภาพรวมแล้ว พบว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่รัฐมีการรวมศูนย์สู่ส่วนกลาง กลับกลายเป็นการปกครองแบบ แบ่งอำนาจ กล่าวคืออำนาจในการบริหารจัดการของท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการแบ่งอำนาจให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในฐานะราชการส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาทในการกำกับดูแลท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง เราจึงสามารถแบ่งการปกครองท้องถิ่นที่รัฐเป็นตัวหลักออกเป็น 2 ยุคใหญ่ ๆ ได้แก่

4.1.1 การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. 2440-2475)

4.1.2 การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการในรูปแบบการแบ่งอำนาจการปกครอง (พ.ศ. 2475-2539)

4.1.1 การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. 2440-2475)

การปกครองท้องถิ่นตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รับรูปแบบมาจากการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ของประเทศตะวันตกมาปรับใช้ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์บนฐานความเป็นรัฐชาติที่รวมศูนย์ของไทย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในช่วงนี้จึงอยู่ภายใต้นโยบายการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางซึ่งถือว่าการตัดสินใจจัดการปกครองและการบังคับบัญชาชาติ

เด็ดขาดที่รัฐบาลและกลไกรัฐส่วนกลาง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) กล่าวคือ บริบททางประวัติศาสตร์ที่คลี่คลายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ถือว่าเป็นฐานสำคัญที่มีผลต่อการเกิดขึ้นมาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเนื่องจากปี พ.ศ. 2435 เป็นจุดเริ่มต้นของการสถาปนารัฐชาติที่มีการรวมศูนย์อำนาจเพื่อต่อสู้กับลัทธิล่าอาณานิคมและเป็นการเปลี่ยนแปลงจากผลกระทบของสนธิสัญญาเบาริ่งกระบวนการเกิดขึ้นมาของชาติเริ่มต้นจากเงื่อนไขการเข้ามามีอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกภายใต้ลัทธิล่าอาณานิคม และก่อให้เกิดการทำสนธิสัญญาเบาริ่งซึ่งมีผลกระทบสู่การกระบวนการสร้างรัฐชาติตอบโต้โดยการนำของชนชั้นนำกลุ่มเจ้า คือการสถาปนาของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยรวมศูนย์อำนาจการปกครองของประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์เป็นหลัก กระบวนการรวมศูนย์ดังกล่าวมีขั้นตอนเริ่มต้นจากการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในปี พ.ศ. 2416 การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์การยกเลิกระบบไพร่ การจัดตั้งกองทัพสมัยใหม่และการเกณฑ์ทหาร ในที่สุดได้มีการจัดตั้งระบบเสนาบดีใหม่ในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม รวมถึงการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมณฑลเทศาภิบาล ในช่วงทศวรรษ 2430 (ชัยยงค์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2553 : 121)

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่รัฐราชการรวมศูนย์ในสมัยนี้เป็นผู้ตัดสินใจจัดการปกครองและการบังคับบัญชาท้องถิ่นเริ่มเห็นได้ชัดโดยเริ่มต้นจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้นรองรับการจัดตั้ง ในการจัดตั้งสุขาภิบาลในช่วงนี้ยังไม่ถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่เนื่องจากผู้บริหารสุขาภิบาลยังประกอบด้วยข้าราชการจากส่วนกลางหรือการดำเนินงานยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลจากส่วนกลางเป็นหลัก การปกครองท้องถิ่นภายใต้ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นโยบายการรวมอำนาจการปกครองมีพัฒนาการและพลวัตตามเหตุการณ์ดังนี้

สุขาภิบาลในสมัยนี้เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่นสาเหตุของการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ อันเนื่องมาจากรัชกาลที่ 5 ได้มีโอกาส เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษหลายครั้งทำให้พระองค์ตระหนักถึงบทบาทของหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง ประกอบกับเจ้าพระยาอภัยราชาที่ปรึกษาราชการทั่วไปได้กราบทูลว่า ชาวต่างประเทศมักวิจารณ์กรุงเทพฯ ว่าสกปรกไม่สมกับมีฐานะการเป็นเมืองหลวง ดังนั้น รัชกาลที่ 5 จึงทรงโปรดเกล้าให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นโดยออกพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 และให้กรมสุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินงานภายใต้บังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เราจะพบว่า สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีภารกิจจำกัดแต่เฉพาะเรื่องสุขาภิบาลโดยงบประมาณทั้งหมดยังมาจากส่วนกลาง (โกวิท วัฒนกุล, 2553 : 371 ; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547 : 24)

ขณะที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลท่าฉลอม ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2448 การเกิดขึ้นของแนวคิดการก่อตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมดังกล่าวมีผลมาจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเสด็จตลาดทำจิ้น ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร และทรงทอดพระเนตรสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปของพื้นที่บริเวณดังกล่าวพบว่ามีสภาพสกปรกโดยก่อนหน้านี้อย่างทรุดโทรมได้เคยยกกรณีที่เป็นปัญหาดังกล่าวขึ้นในที่ประชุมเสนาบดีว่า ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไข

อย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้ทำให้สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในสมัยนั้นจึงรีบเร่งมีหนังสือไปถึงพระยาพิไชยสมุทร ทำให้พระยาพิไชยสมุทรผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครในขณะนั้น จำเป็นต้องรับสนองนโยบายในเรื่องนี้โดยเร่งด่วน ในการ ดำเนินการดังกล่าวมีการชักชวนราษฎรและพ่อค้าให้ช่วยบริจาคเงินปรับปรุงตลาดท่าจีน ทำให้ตลาด ท่าจีนและตำบลลอมได้รับการดูแลและได้รับความสนใจในเวลาต่อมาได้มีการพัฒนาให้ตำบล ท่าลอมให้มีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นภายใต้การจัดตั้งเป็น “สุขาภิบาลท่าลอม” ขึ้นมา เพื่อให้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นฐาน และ ร่วมกำหนดแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรงและมีความสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น การจัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย และติดตั้งโคมไฟให้ ความสว่างเวลากลางคืน รวมถึงการซ่อมแซมบำรุงถนนหนทาง เป็นต้น เมื่อพิจารณาผู้ที่มีอำนาจ หน้าที่ในการปกครองสุขาภิบาลท่าลอมในขณะนั้น ส่วนใหญ่เป็นบุคคลากรซึ่งทางราชการส่วนกลาง แต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งทางการบริหาร เช่น ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น สำหรับโครงสร้างในการบริหารงานของสุขาภิบาลท่าลอม ดำเนินการโดย อาศัยผู้รับผิดชอบที่เกิดจากการแต่งตั้งจากทางราชการดังกล่าวเรียกว่า “กรรมการสุขาภิบาล” (ประจักษ์ พันธุ์เพชร, 2543 : 63)

จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของสุขาภิบาลท่าลอมนั้น เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการด้าน การปกครองท้องถิ่นไทย ถึงกระนั้นก็ตามยังคงขาดมิติของการปกครองท้องถิ่นในความหมายตาม อุดมคติอย่างแท้จริง และไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานการปกครองตนเองของประชาชนแต่ประการใด ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงผู้ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญต่อการบริหาร พบว่าเป็นเพียงแต่ก่อตั้งขึ้นเพื่อ บริหารกิจการของสุขาภิบาลท่าลอม ในขณะนั้นซึ่งบุคคลากรส่วนใหญ่ล้วนเป็นข้าราชการประจำที่รับ สอนองแนวนโยบายมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ นั้นหมายความว่าถึงการปกครองท้องถิ่นในช่วงของ การเกิดสุขาภิบาลท่าลอม เป็นการปกครองโดยอาศัยข้าราชการจากส่วนกลาง รูปแบบและลักษณะ การปกครองดังกล่าวมีความแตกต่างและเป็นแนวทางที่ตรงกันข้ามกับการปกครองท้องถิ่นในลักษณะ ของสังคมตะวันตก ซึ่งเป็นลักษณะที่การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น การบริหารจัดการของสุขาภิบาลท่าลอมในยุคเริ่มต้นจึงขาดมิติ ที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างยิ่ง ในทัศนะของผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นเพียงการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและการดำเนินการตามนโยบายจากรัฐบาล จากส่วนกลางเป็นหลักเท่านั้น โดยรัฐยังไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและการมี ส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญ ดังนั้นสุขาภิบาลท่าลอมจึงไม่มีอิสระใน การปกครองตนเองเป็นเพียงการแบ่งอำนาจและการมอบหมายให้ข้าราชการประจำทำหน้าที่ รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสุขาภิบาลท่าลอมจะมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน และพ่อค้าในเขตสุขาภิบาลร่วมเป็นคณะกรรมการ รวมถึงสุขาภิบาลจะมีงบประมาณเป็นของตนเอง จากการเก็บภาษี แต่การทำกิจกรรมใด ๆ ต้องได้รับอนุมัติจากข้าหลวงเทศาภิบาล เราจะพบว่าแม้ว่า สุขาภิบาลท่าลอมดูเหมือนจะเปิดโอกาสให้บุคคลในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารชุมชน แต่การดำเนินงานก็ยังอยู่ภายใต้การชี้แนะและสั่งการอย่างใกล้ชิดของรัฐบาลกลาง (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 371 ; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547 : 25)

ในปี พ.ศ. 2451 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าการจัดการปกครองสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอมเป็นประโยชน์กับท้องถิ่นจึงทรงมีพระราชดำริขยายกิจการสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ โดยการประกาศใช้ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นช่วยกันบริหารภารกิจที่สำคัญคือ (สุวัสต์ โภชน์พันธ์, 2547 : 8-9 ; โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 371)

1. การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ถนนหนทาง ตลาด และอื่น ๆ ในท้องถิ่น
2. การป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บแก่ราษฎร
3. การดูแลรักษาทางสัญจรไปมา
4. การศึกษาขั้นต้นของราษฎร

นอกจากนี้รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าท้องถิ่นตามหัวเมืองมีความแตกต่างหลากหลายกันไป ดังนั้นจึงไม่สมควรที่จะใช้สุขาภิบาลเพียงรูปแบบเดียวจึงกำหนดให้ประเภทของสุขาภิบาลใน พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 แบ่งสุขาภิบาล เป็น 2 ประเภท

1. สุขาภิบาลหัวเมือง (เดิมเรียก สุขาภิบาลสำหรับเมือง) จะจัดตั้งในท้องที่เขตที่ตั้งของหัวเมืองและมีความเจริญมากในเขตพื้นที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด คณะกรรมการสุขาภิบาลเมืองจะมี 9 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธานโดยตำแหน่ง นอกนั้นเป็นข้าราชการและกำนันในเขตสุขาภิบาล

2. สุขาภิบาลตำบล จัดตั้งในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลอันเป็นที่ตั้งของชุมชน กรรมการสุขาภิบาลตำบลประกอบด้วยกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่งและผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ คณะกรรมการสุขาภิบาลทั้งสองประเภททำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหารแต่อำนาจในการตัดสินใจก็ยังอยู่ในมือของข้าราชการส่วนกลาง เช่น การกำหนดเงินงบประมาณประจำปี นั้นสุขาภิบาลหัวเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงเทศาภิบาลก่อนจึงจะสามารถนำไปใช้จ่ายได้ ส่วนสุขาภิบาลตำบลจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการเมืองจึงจะสามารถใช้จ่ายได้เช่นกัน เป็นต้น

พ.ศ. 2458 ภายหลังจากที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงลาออกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รัชกาลที่ 6 ได้โปรดฯ ให้โอนย้ายสุขาภิบาลหัวเมืองไปขึ้นกับกรมพยาบาลที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2555 เพื่อให้สุขาภิบาลเป็นหน่วยงานที่ช่วยในการขยายบริการสาธารณสุขและการแพทย์ออกไปสู่หัวเมืองต่าง ๆ ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 ให้ตรงกับแนวนโยบายใหม่คือ (สุวัสต์ โภชน์พันธ์, 2547 : 9-10)

1. เปลี่ยนจากสุขาภิบาลตำบลเป็นสุขาภิบาลท้องที่เพื่อให้ท้องที่อื่น ๆ ที่เหมาะสมจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่ตำบลเท่านั้น

2. มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลในระดับท้องที่โดยแต่งตั้งข้าราชการที่เกี่ยวกับการขยายบริการสาธารณสุขและการแพทย์มากขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการสุขาภิบาลท้องที่จึงประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธานโดยตำแหน่ง และมีแพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอ และกำนันในท้องที่เป็นกรรมการ

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 จะพบพลวัตของรัฐรวมศูนย์ที่มีการปรับเปลี่ยนไปสู่รัฐที่มีอำนาจมากเกินไป (Over-centralisation) กล่าวคือ นอกจากการรวมอำนาจการปกครองที่มีตั้งแต่สมัย

รัชกาลที่ 5 แล้วยังได้ขยายการรวมอำนาจทางด้านศาสนา การศึกษา ภาษาและวัฒนธรรม ตลอดจนการจัดการทรัพยากรทั้งหมดให้ไปไว้ที่ส่วนกลาง รัฐรวมศูนย์ที่อำนาจมากเกินไปมีผลทำให้ อັตลักษณ์ของท้องถิ่นถูกทำลายมากขึ้นและรุกรอนความเป็นประชาสังคมลง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550)

นอกจากนี้ในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำรัสในการปรับปรุงสุขาภิบาลไปสู่รูปแบบใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเทศบาล โดยในปี พ.ศ. 2473 รัชกาลที่ 7 ได้ที่ทรงจัดตั้ง คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งมีหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ผู้แต่งตำราเกี่ยวกับเทศบาลเล่มแรกของประเทศไทยที่ชื่อสกลเทศบาลเป็นประธานร่วมกับพระยาสุนทรพิพิธ เป็นกรรมการ (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2557) ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ถูกนำเสนอเข้าที่ประชุมเสนาบดี แต่ในที่ประชุมโดยส่วนใหญ่ได้แสดงความเห็นคัดค้านกรณี การนำเอาภูมิลำเนาและทรัพย์สินมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและ ผู้ที่จะมาเป็นคณะเทศมนตรีอันจะเป็นผลให้คนจีนและคนต่างด้าวในสมัยนั้นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและโอกาสที่จะเข้ามาบริหารปกครองเทศบาลมากกว่ากลุ่มคนไทยที่เป็นเจ้าของประเทศ ดังนั้น ที่ประชุมเสนาบดีจึงเห็นว่าควรให้พิจารณาหลักเกณฑ์กันใหม่ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติก็ไม่ได้ ถูกหยิบยกขึ้นมาอีกจนสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (สุวิสติ โภชนพันธ์ุ, 2547 : 12-13)

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางจึงมีแต่เพียงรูปแบบ สุขาภิบาลแต่สุขาภิบาลมีลักษณะของการเลือกดำเนินการเฉพาะบางพื้นที่ที่มีความพร้อมเท่านั้น ผู้ขับเคลื่อนหลักในการบริหารคือข้าราชการประจำ ซึ่งทางราชการส่วนกลางแต่งตั้งให้ไปดำรง ตำแหน่งทางการบริหารและรับแนวนโยบายมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ไม่ได้มีลักษณะการเป็น หน่วยงานที่ปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ตกอยู่ ภายใต้อำนาจการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าทั้งนี้เพราะเป็นการสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชาและ การดำเนินการตามนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลักเท่านั้น โดยรัฐยังไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุป แล้วการปกครองท้องถิ่นในยุคนี้ ที่นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยการ ขับเคลื่อนโดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Official) เป็นหลักในการ ขับเคลื่อน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความพยายามรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางที่มีรัฐ ราชการเป็นใหญ่

4.1.2 การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการในรูปแบบการแบ่งอำนาจการปกครอง (พ.ศ. 2475-2539)

การปกครองท้องถิ่นตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นการปกครองภายใต้แนวนโยบายการแบ่งอำนาจซึ่งตั้งอยู่บนหลักการว่ารัฐมอบอำนาจตัดสินใจจัดการปกครองบางส่วนแก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าส่วนภูมิภาคแต่อำนาจบังคับบัญชาและ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ราชการส่วนกลาง ดังนั้น การแบ่งอำนาจการปกครองจึงยังเป็น ส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองนั่นเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจา การปกครองท้องถิ่นในช่วงนี้เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการจัดการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการใน รูปจังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ภายใต้อำนาจการแบ่งอำนาจการปกครองเรายัง

พบว่ามีการจัดตั้งเทศบาลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในปี พ.ศ. 2476 การจัดตั้งสุขาภิบาลเพื่อเตรียมยกฐานะเป็นเทศบาลในปี พ.ศ. 2495 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2498 และการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2499 แต่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังพัฒนาไปได้อย่างจำกัดดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแค่เฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้นด้วยเหตุที่ว่าผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็มาจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก รายละเอียดของพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นภายใต้นโยบายการแบ่งอำนาจมีพลวัตของเหตุการณ์ที่สำคัญดังนี้

การปกครองท้องถิ่นภายใต้นโยบายการแบ่งอำนาจการปกครองปรากฏให้เห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้จัดการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองตามพระราชบัญญัติยังได้ริเริ่มนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกด้วย (มรุต วันทนากร, 2547 : 5)

ในปี พ.ศ. 2476 ภายหลังจากสถานการณ์ทั่วไปสงบลง คณะราษฎรได้มีแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของความเป็นเทศบาล ทั้งนี้มีการออกพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาลขึ้น โดยมีการแบ่งขนาดของเทศบาลออกเป็น 3 แบบ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้เกิดหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด และอำเภอ นอกจากนี้แล้วยังได้มีการยกเลิกรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยให้เหตุผลสำคัญในการปรับเปลี่ยนการปกครองตามเงื่อนไขดังกล่าว (ไอฟาร ถิ่นบางเตียว และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2557 : 88) ไว้ดังนี้

1. ด้านการคมนาคม การสื่อสารมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ทำให้ราชการส่วนกลางสามารถสั่งการ และดูแลได้อย่างทั่วถึง
2. เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
3. หน่วยงานมณฑลเทศาภิบาลมีการทำงานซ้ำซ้อนบทบาทหน้าที่ของจังหวัด ดังนั้นในบางกรณีอาจทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการปฏิบัติราชการมากกว่าเดิม จนเกิดเป็นผลเสียหายจากเดิม
4. การให้อำนาจท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
5. จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น

การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐบาลที่แต่งตั้งโดยคณะราษฎรนั้น ดำเนินการโดยอาศัยประกาศพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งเกิดจากการปรับประยุกต์รูปแบบมาจากการเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยมีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลางมีการจัดระเบียบเป็นกระทรวงหรือเป็นทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบกระทรวง มีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา ราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบไปด้วยจังหวัดและอำเภอ โดยมีข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการประจำจังหวัด ส่วนอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้ราชการที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจ และหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และราชการอื่น ๆ ซึ่งได้มอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย จนกระทั่งได้มีการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นซึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ส่งผลให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “เทศบาล” ประกอบด้วย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และสหเทศบาล มีหน้าที่ในการจัดการสาธารณสุข จัดให้ราษฎรมีน้ำจืดบริโภค จัดให้มีและบำรุงถนนและทางเท้ากับการระบายน้ำ ให้ราษฎรได้มีความสะดวกในการสื่อสาร มีการส่งเสริมและสนับสนุนการทำมาหากินของราษฎรให้ดีขึ้นตามสมควร สนับสนุนให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมชั้นประถมและ เข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ มีการจัดการรักษาความปลอดภัยความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมให้ประชาชนมีศีลธรรมอันดี รวมถึงการระงับเหตุรำคาญในท้องถิ่นตลอดจนป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดกฎหมาย (พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476, 2476 : 84-90) สำหรับการบริหารงานของเทศบาลนั้น ผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ส่วนสมาชิกของสภาเทศบาลนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกเทศบัญญัติ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ โดยรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาให้การปกครองท้องถิ่นมีเพียงรูปแบบเดียว คือรูปแบบของเทศบาล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม หลังจากที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้บังคับใช้อยู่เพียง 5 ปีเท่านั้น เนื่องจากรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตระหนักปัญหาในการบริหารเทศบาลจึงเสนอให้มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป เนื่องมาจากมีปัญหาฐานะทางการคลังของเทศบาลมาก เพราะเทศบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากไปกับการให้ค่าตอบแทนแก่สมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้จึงได้มีการปรับลดจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลลง เพื่อให้เทศบาลมีเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนามากขึ้น โดยกำหนดให้เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาตำบล 9 คน (เดิมกำหนดให้หมู่บ้านละ 1 คน ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 200 คน ให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก 1 คน) เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเมือง 24 คน (เดิม กำหนดเงื่อนไขของจำนวนสมาชิกสภาเมืองไว้เช่นเดียวกับสภาตำบล) และเทศบาลนครมีสมาชิกสภานครได้ 36 คน (เดิมกฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกตำบลละ 1 คน ถ้าตำบลใดมีราษฎรเกิน 2,000 คน ให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก 1 คนในทุก ๆ 2,000 คน) การแก้กฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก็เพื่อต้องการให้เทศบาลทราบจำนวนที่แน่นอนว่าเทศบาลของตนจะมีสมาชิกสภาเทศบาลกี่คน และมีความแน่นอนในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

2. โครงสร้างของเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาลให้ฝ่ายบริหารเทศบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากเทศบาลในรูปแบบเดิมประสบปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารของเทศบาล ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ กฎหมายได้กำหนดให้สภาเทศบาลมีประธานซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้สภาเลือกตั้งเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นรองประธาน เงื่อนไขดังกล่าวต้องการให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นประธานของฝ่ายสภาด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมสมาชิกสภาได้ในเวลาเดียวกัน อันเป็นความต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากขึ้นเพราะนายกเทศมนตรีจะเป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาลด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ให้อำนาจสภาเทศบาลในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี

3. การควบคุมเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอเพิ่มขึ้นในการควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และยังกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลและให้คำปรึกษาทางการเงินแก่เทศบาล ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากกระทรวงธรรมการ กระทรวงละ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน (มาตรา 48)

4. พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภทอีกต่อไป โดยกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลคงเหลือแต่เพียงเฉพาะสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็เปลี่ยนชื่อเรียกฝ่ายบริหารของเทศบาล เป็น “คณะเทศมนตรี” และเปลี่ยนฝ่ายนิติบัญญัติเป็น “สภาเทศบาล” ในเทศบาลทุกประเภท

ในปี พ.ศ. 2486 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 บังคับใช้ได้เพียง 5 ปี เนื่องจากรัฐบาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ไม่ได้ช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นมาในอดีตอีกทั้งในบางกรณียังเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย เช่น ปัญหาของนักการเมืองตีรวนฝ่ายบริหารจนทำให้ฝ่ายบริหารเทศบาลทำงานไม่ได้ เป็นต้น ดังนั้น หลายฝ่ายจึงเริ่มวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลว่าแก้ไขปัญหาของเทศบาลไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐบาลอาศัยเค้าโครงของพระราชบัญญัติเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2476 มาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยให้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลกลับมามีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภทเช่นเดิมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยที่สมาชิกประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้งทั้งมีเจตนาารมณ์เพื่อต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2481 ที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่เข้าใจบทบาทของตนอย่างดีเพียงพอ และขาดความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการเทศบาล อีกทั้งยังตีรวนฝ่ายบริหารจนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารกิจการเทศบาลได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่องเพียงพอ

2. โครงสร้างเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรี โดยผู้ที่จะได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีต้องได้เสียงสนับสนุนใน

สภาเทศบาลเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด โดยให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้รัฐบาลสามารถควบคุมและยุติความขัดแย้งในเทศบาลได้ และกฎหมายเทศบาลยังคงยืนยันการให้เทศบาลมีโครงสร้างเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาลปี พ.ศ. 2481 ที่ประธานสภาเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งเทศมนตรีคนหนึ่งด้วยความยินยอมของสภาเทศบาลเป็นรองประธานสภาเทศบาลเพื่อให้ฝ่ายคณะเทศมนตรีมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นการทำให้ฝ่ายคณะเทศมนตรีมีเสถียรภาพในการบริหารเทศบาลมากขึ้น ในขณะที่เทศมนตรีผู้ที่ไม่ได้เป็นรองประธานสภาเทศบาลไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้สามารถเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาลได้ และหากพิจารณาในทางกลับกัน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนกลางสามารถแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารได้โดยการส่งคนของส่วนกลางเข้าไปเป็นเทศมนตรี ในกรณี que เห็นว่าจำเป็น นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้สภาสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีได้ ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร

3. การควบคุมเทศบาล กฎหมายเปิดโอกาสให้กระทรวงมหาดไทยสามารถควบคุมเทศบาลได้โดยตรง โดยเฉพาะเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับก่อน ๆ ไม่มีการกำหนดในลักษณะเช่นนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยสามารถเข้าควบคุมการทำงานของเทศบาลได้โดยตรง โดยเฉพาะในกรณีเพื่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกันภายในเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล

ในปี พ.ศ. 2487 ในสมัยของนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 14 ในเรื่องเกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากสถานการณ์ในขณะนั้น เป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าไม่สมควรที่จะให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพราะอาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐได้ จะเห็นได้จากจำนวนเทศบาลทั่วประเทศในสมัยนั้นมีเพียง 117 แห่ง โดยเทศบาลอันดับที่ 117 นั้นก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2488 หลังจากนั้นก็ไม่มีการก่อตั้งเทศบาลขึ้นอีกเลย (โกวิท พวงงาม, 2553 : 373)

ต่อมาในปีพ.ศ. 2495 มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลที่สามารถรองรับการกระจายอำนาจในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่มาของพระราชบัญญัติเกิดขึ้นภายหลังที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เดินทางไปดูงานต่างประเทศและมองเห็นบทบาทสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในประเทศดังกล่าวในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยมีน้อยเกินไปและจำกัดอยู่แต่เพียงเขตชุมชนเมือง ดังนั้น จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงตัดสินใจที่จะพัฒนาสุขาภิบาลโดยหวังว่าสุขาภิบาลจะเป็นตัวเร่งในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อยกระดับฐานะขึ้นเป็นเทศบาลมากขึ้น (โกวิท พวงงาม, 2553 : 373-374) อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ในการยกระดับจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเพิ่งประสบผลอย่างจริงจังก็เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลใน พ.ศ. 2542 นี้เอง และในเวลาเดียวกันพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบ

การบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในเขตจังหวัดกำหนดให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในปีพ.ศ. 2496 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ได้ 10 ปี เนื่องจากรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายต้องการกระจายอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กอปรกับรัฐบาลเห็นว่าปัญหาของเทศบาลที่พยายามแก้ไขมาโดยตลอดยังไม่สำเร็จลุล่วงเท่าใดนัก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ถือได้ว่าเป็นนโยบายการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลที่เข้ามาจนถึงก่อนการปรับโครงสร้างเทศบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สำคัญสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่

1. จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการเปลี่ยนจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้ลดลง กล่าวคือ เทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 24 คน เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 18 คน และเทศบาลตำบลให้มีสมาชิก 12 คน เหตุผลที่ต้องลดจำนวนสมาชิกลงเนื่องจาก เกิดความวุ่นวายภายในสภาเทศบาลหลายแห่ง สมาชิกสภาที่รวน และมีการเล่นพรรคเล่นพวกจนก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการประชุมและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อการบริหารงานเทศบาล ดังนั้น จึงเห็นควรให้ลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลง

2. โครงสร้างของเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล พระราชบัญญัติได้มีการนำระบบสภา กับคณะเทศมนตรีโดยกลับมาใช้ใหม่ ทดแทนระบบที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลที่ใช้มากกว่า 15 ปี ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาอะไรได้มากนัก นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแต่งตั้งคนของตนให้เข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้ เพราะกฎหมายยังเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลมีสมาชิกประเภท 2 อยู่ การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น พบว่า กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ในขณะที่นายกเทศมนตรีก็ไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลหรือเสนอยุบสภาเทศบาลเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลอาจถูกยุบได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลยังคงมีอยู่ 2 ประเภทเช่นเดิม โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาประเภทที่สอง เป็นเสมือน “พี่เลี้ยง” ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และในบางกรณีอาจรวมไปถึงคณะเทศมนตรีอีกด้วย โดยที่สมาชิกประเภทที่สองนี้มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นจำนวนถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

4. การควบคุมเทศบาล กฎหมายได้เพิ่มอำนาจในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้มากขึ้น โดยการให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดในการ “สั่งให้ออก” แก่สมาชิกสภาเทศบาล หากสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นให้อยู่ในระบบระเบียบมากขึ้น และเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวองค์กรเทศบาลต่อสายตาประชาชน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2499 ในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม กฎหมายฉบับนี้เป็นความพยายามให้เทศบาลมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยกฎหมายกำหนดให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองที่มาจากกรรมการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คงไว้แต่สมาชิกที่มาจากกรรมการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

นอกจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลแล้วเรายังพบว่า ในยุคนี้มีการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ก็อยู่ในรูปของการปกครองท้องถิ่นที่รัฐราชการมีอำนาจเป็นหลักโดยอาศัยการแบ่งอำนาจดังจะพบได้จากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะที่เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวกสองใบ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและในตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2498 มีการตราระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พระราชบัญญัติดังกล่าวได้จัดตั้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เพื่อทำกิจการนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลโดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดหารายได้ รวมถึงดำเนินกิจการเองได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้สภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นมิใช่เป็นเพียงแค่สภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลโดยรัฐบาลยังคงแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะประกอบด้วยสภาจังหวัดทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติกำหนดนโยบายการบริหารและควบคุมฝ่ายบริหาร สภาจังหวัดจะมีสมาชิกที่มาจากกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละจังหวัดที่เรียกว่า สมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) สภาจังหวัดจะมีสมาชิกระหว่าง 18-36 คนขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้นและมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี ส่วนฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหัวหน้า ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งก็คือ ปลัดจังหวัด และข้าราชการประจำคนอื่น ๆ ที่เข้ามาทำงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (โกวิท วัฒนกุล, 2553 : 374; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547 : 44)

ส่วนในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลก็พบปรากฏการณ์เดียวกันที่รัฐราชการส่วนกลางมีอำนาจเหนือองค์การบริหารส่วนตำบลดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2499 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีรายได้รายจ่ายของตนเอง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ก็มีลักษณะคล้ายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ มีการแต่งตั้งคนของรัฐ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้าไปควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาตำบล ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง มีสมาชิกที่ราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ส่วนคณะกรรมการตำบลจะให้กำนันในตำบลนั้นเป็นประธาน โดยตำแหน่งและยังมีแพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ครูและผู้ทรงคุณวุฒิที่

นายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน ทั้งหมดอยู่ในวาระ 5 ปี (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 374-375; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547 : 54-55)

4.2 การจัดการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2540-2564)

การปกครองท้องถิ่นไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้พัฒนาเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ ที่แตกต่างออกไปจากการปกครองท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2440-2540 เป็นรูปแบบการจัดการปกครองที่มีจุดเด่นโดยมีลักษณะของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ต่ออาศัยภาคส่วนอื่นนอกเหนือจากภาครัฐมามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ภาคส่วนอื่นในที่นี้ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองที่มาจากภาคสังคมในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น อำนาจทางการเมืองไม่ได้ถูกยึดติดอยู่ที่รัฐราชการส่วนกลางเหมือนแต่ก่อนหากแต่ถูกผ่องถ่ายอำนาจไปสู่นักการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะเป็นผลพวงมาจากบทเรียนของเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เรื่อยมาจนกระทั่งสถานการณ์การเมืองการปกครองไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง ในสมัยรัฐบาลที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นแรงผลักดันที่สำคัญของการเกิดกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นมาใช้ในรูปแบบ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2553 : 286)

แนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมเข้ามามีบทบาทตามกระแสการปฏิรูปการเมืองหลังพฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 จนถึงการประกาศใช้นโยบายกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการ แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 ในปีเดียวกันนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่และกลไกการบริหารที่แตกต่างไปจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นั่นคือพระราชบัญญัติฉบับใหม่เกิดขึ้นจากแรงกดดันที่มาจากความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลกระทบในการยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้เกิดปัญหาพื้นที่ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการเสนอเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับใหม่ยังได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย กล่าวคือ แต่เดิมกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เปลี่ยนมาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร (โกวิทย์ พวงงาม, 2544 : 99)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดโดยมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่าย

บริหาร มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และจิตรรา สมบัติรัตนานันท์, 2557)

จากการศึกษาเอกสารทางประวัติศาสตร์พบว่า การนำแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นผลมาจากการปฏิรูปทางการเมืองหลังปี พ.ศ. 2535 อันเนื่องจากหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ทำให้สังคมไทยได้มีกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัด ตลอดจนการบรรจุหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ชาติไทย แรงแผลกดันนี้ทำให้สังคมไทยมีความตื่นตัวต่อแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางนั้น ผลการศึกษา มีข้อค้นพบว่าเกิดจากแรงผลักดันที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการด้วยกันคือ (ไททัศน์ มาลา, 2560 : 349-350)

1. การขยายตัวของแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยสังคมให้ความสำคัญกับความชอบธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งแสดงออกผ่านทาง การเดินขบวนคัดค้านคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อปี พ.ศ. 2534 จนนำไปสู่ เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ 2535” นั่นคือ เกิดกระแสสังคมที่ประชาชนออกมาปฏิเสชนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ความสนใจเรื่องที่มาและบทบาทของวุฒิสมาชิก

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้การเมืองแบบประชาธิปไตยขยายตัว ส่งผลให้คนสนใจการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการปฏิเสธอำนาจของระบอบราชการที่มีมากเกินไปในการจัดการปัญหา ความต้องการของประชาชน จึงทำให้มีคนจำนวนหนึ่งเริ่มมองเห็นว่าระบอบรวมศูนย์อำนาจที่มีระบอบราชการเป็นตัวแทน สำคัญเป็นฐานสำคัญของระบบเผด็จการ และได้แสดงบทบาทการคัดค้านการกระจายอำนาจ นโยบายการกระจายอำนาจจึงไม่อาจถูกนำไปสู่การปฏิบัติ

3. ระบบสังคมที่เสื่อมลงส่งผลให้มีจำนวนคนจนมากขึ้นในสังคม แต่ในขณะเดียวกันคนเริ่มมีการศึกษามากขึ้นส่งผลให้มีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงมีบทบาทสูงต่อการปรับเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการว่าไม่ใช่จะมีเพียงข้าราชการ หรือกลุ่มชนชั้นนำในสังคมเท่านั้น โดยที่บุคลากรของท้องถิ่นเองก็สามารถเป็นผู้บริหารที่มีความสามารถและตัดสินใจทุกอย่างได้เหมือนดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะระบอบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ นอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุดและรวดเร็วแล้ว ยังเป็นเหตุสำคัญให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย และเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่คนในท้องถิ่นได้แต่เป็นผู้รับสนองนโยบายจากผู้มีอำนาจระดับสูงกว่า โดยไม่มีบทบาทในการแสดงการมีส่วนร่วมหรือแม้กระทั่งการตัดสินใจในกิจการสาธารณะ ถึงแม้ว่ามีความปรารถนาในการคิดริเริ่มกิจกรรมหรือนโยบายที่มีประโยชน์ในท้องถิ่นของตน ทั้งนี้เพราะระบบการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องต่อการตอบสนองความต้องการ รวมถึงเป็นผู้ที่สามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นตนเองได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ผลลัพธ์ของแนวความคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจากแรงผลักดันที่สำคัญทั้ง 3 ประการ ดังเช่นผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้วนั้น ได้กลายเป็นกระแสของการกำเนิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้น ในปี พ.ศ. 2537 ในสมัยที่มีนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยฐานรากที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้มีการตราพระราชบัญญัติสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ในระยะเริ่มแรกนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทยท่ามกลางการขาดความรู้พร้อมด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ และยังรวมไปถึงการที่คนในท้องถิ่นเองก็ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ ดังนั้นในระยะเริ่มแรกของการก่อรูปให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงจำเป็นต้องอาศัยจุดเริ่มต้นของการเรียนรู้ในรูปแบบของสภาพัฒนาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ก่อนหน้านี้ (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2557 : 91)

ภายใต้การบริหารจัดการในรูปแบบของสภาพัฒนานั้น เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น จึงได้อาศัยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสภาพัฒนาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาอันประกอบไปด้วย กำนัน ตำบลตำแหน่งประธานบริหาร ขณะที่สมาชิกสภาพัฒนาจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น ตัวแทนชาวบ้านหมู่บ้านละ 1 คน และแพทย์ประจำตำบล ส่วนการยกฐานะจากสภาพัฒนาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ คือ ต้องมีรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยปีละ 150,000 บาท ติดต่อกัน 3 ปี มีประชาชนมากกว่า 2,000 คน และสามารถยุบควมรวมได้ตามเจตนาของประชาชน ซึ่งยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสมบูรณ์แบบแล้วประชาชนสามารถเลือกตั้งได้ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภา เป็นยุคที่สังคมไทยได้เกิดการตื่นตัวในนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเข้มข้นชนิดที่อาจเรียกได้ว่าไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย นอกจากนี้แล้วผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ยังมีข้อค้นพบว่า รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้มีการดำเนินการในเรื่องสำคัญ 5 ประการเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักการของความเสมอภาคทางการเมือง (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2557 : 91-92) ได้แก่

1. การพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยการให้สมาชิกสภาจังหวัดเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทดแทนการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังเช่นแต่ก่อนมา
2. ในปี พ.ศ. 2536 กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีให้เป็นปลัดอำเภอคนแรกได้ หลังจากที่ถูกข้าราชการระดับสูงของกระทรวงคัดค้านมาเป็นเวลาช้านานด้วยเหตุผลของความเข้มแข็งน้อยกว่าผู้ชาย
3. กระทรวงมหาดไทยได้มีการแต่งตั้งสตรีให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เป็นคนแรกของประเทศไทยในเดือนมกราคม พ.ศ. 2537
4. รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2538 เป็นต้นมา

5. ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2539 กระทรวงมหาดไทยได้ลงนามแต่งตั้งสตรีให้เป็นนายอำเภอคนแรกของประเทศไทย

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 การปกครองท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่รัฐราชการมีบทบาทแต่ฝ่ายเดียวมาเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบทั่วทั้งประเทศ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) เนื่องจากเนื้อหาของนโยบายกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญดังกล่าวระบุให้คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ ยังระบุถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง นโยบายกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่สำคัญดังนี้

การเข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นของภาคส่วนอื่นนอกเหนือจากรัฐราชการ เช่น ภาคนักการเมืองท้องถิ่นนั้นจะอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการจัดการปกครองท้องถิ่นไทยเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายรวมศูนย์อำนาจไปสู่กระจายอำนาจ โดยรัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการสาธารณะโดยไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางภายใต้การกำกับตามกฎหมาย หลังจากนั้นได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการหลายประการคือการเปลี่ยนแปลงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นบทบาทการกำกับดูแลท้องถิ่นมากกว่า ในขณะที่การถ่ายโอนภารกิจการบริหารสาธารณะซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นขยายใหญ่ขึ้นในขณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคปรับตัวลดลง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546 : 37-38, 87-88)

ผลการศึกษาการจัดการปกครองท้องถิ่นในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2564 นี้มีข้อค้นพบว่า หลังจากร่างประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานับเป็นยุคแห่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เรียกได้ว่าเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนผ่านที่นำเอาแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาแก้ไขปัญหาของประเทศ อันส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและการจัดสรรภาษีอากรขององค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงแผนปฏิบัติการ (ไพฑูรย์ มาลา, 2560 : 351) ดังต่อไปนี้

1. มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 245 ภารกิจจากส่วนราชการ 57 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวง และทยอยการถ่ายโอนภารกิจจำนวน 186 ภารกิจ บุคลากรที่ได้รับการถ่ายโอน จำนวน 10,361 คน ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจระยะแรก (พ.ศ. 2543-2550)

2. กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 114 ภารกิจจากส่วนราชการ จำนวน 41 กรม ใน 23 กระทรวง และ 12 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ปรากฏว่าได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว จำนวน 57 ภารกิจ ทอยการถ่ายโอนจำนวน 35 ภารกิจ ยังไม่ถ่ายโอนจำนวน 20 ภารกิจ ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในระยะที่สอง (พ.ศ. 2551-2556)

3. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระ มีความเข้มแข็งทางด้านการเงินการคลัง การบริหารทรัพยากรบุคคล การสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดผลกระทบจากปัจจัยภายในและภายนอกภายใต้ปรัชญาการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยให้สามารถพึ่งพาตนเอง สามารถบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐานตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งเสริมและสนับสนุนระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีความเชื่อมโยงกันเป็นภาคีเครือข่าย พัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่ชัดเจน และสุดท้ายให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น สามารถมีนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจระยะที่สาม (พ.ศ. 2558-2562)

4. กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น ซึ่งสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น เพื่อไปสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2556 : 30) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะ มีโอกาสมีรายได้เพียงพอไม่ว่าจะมาจากการจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่น หรือได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางก็ตาม ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 และกำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549

แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลยังไม่มีความสามารถที่จะจัดสรรงบประมาณตามที่กำหนดไว้ได้ ส่วนภารกิจที่ถ่ายโอนให้แกท้องถิ่นในความเป็นจริงนั้นมีความล่าช้า โดยเฉพาะด้านการศึกษาและการสาธารณสุข จึงมีการแก้ไขให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นโดยคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ยังคงเป้าหมายให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอนและความสามารถในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลา ส่วนในด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนแกท้องถิ่นนั้น กำหนดให้ไม่น้อยกว่าที่จัดสรรให้ในปี พ.ศ. 2549 หรือไม่น้อยกว่า 126,013 ล้านบาท แม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแนวโน้มว่ามีจำนวนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกันจะพบว่า รายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมานั้น ได้รับจาก 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาครัฐ 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ และ 3) รายได้ที่รัฐแบ่งให้ตามลำดับ แม้จะมีแนวโน้มที่

เพิ่มขึ้นมากทุกปี แต่สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองกลับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ด้านอื่น ๆ สะท้อน เห็นว่าโครงสร้างรายได้และสถานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยปัจจุบันอยู่ในภาวะของการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นและยังไม่สอดคล้องกับหลักการในการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใด ทำให้สะท้อนถึงผลของการกระจายอำนาจที่มีต่อชุมชนท้องถิ่นไทยในภาพรวมว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ต้องการให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเอง (ไททัศน์ มาลา, 2560)

จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองเริ่มขึ้นเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 6 ใน พ.ศ. 2539 โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งในที่สุดกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก็เสร็จสิ้นและประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2553) เป็นมิติใหม่ที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น โดยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นการกำหนดนโยบายและหลักการสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดมิติใหม่ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

1. การให้ความสำคัญในการปกครองตนเอง เช่น การกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นสามารถที่จะตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งมีการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และการให้ความอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เสมือนเป็นการให้ความสำคัญกับการปกครองตนเอง การพึ่งตนเอง โดยพยายามเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของรัฐเดี่ยว

2. การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ รูปแบบ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

จากความพยายามดังกล่าวได้ก่อให้เกิดรูปแบบของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “สภา” นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น 2 รูปแบบ ได้แก่

- 2.1 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

- 2.2 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ผลที่ตามมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น

ในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลให้มีการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ที่มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้เพราะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้จากในระยะเวลาต่อมา ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2542 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง/รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นหลาย ๆ องค์กร เพื่อก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนมากที่สุด มิติที่เกิดขึ้นดังกล่าวพอสรุปให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงได้ ดังต่อไปนี้ (ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2557 : 95)

1. มีการตราพระราชบัญญัติ และยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยมีเนื้อหาให้ยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดจำนวน 981 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล

2. มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลให้มีฐานะเป็นเทศบาล ในปี พ.ศ. 2542 ให้มีผลบังคับในวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2543

3. มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะโครงสร้างสมาชิกของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

4. มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ให้มีผลบังคับใช้เมื่อ 11 มีนาคม พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 โดยให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหลังจากครบวาระของสมาชิกสภาเทศบาล

6. มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยให้สมาชิกสภาเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

3. มีการเพิ่มความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาตราข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเป็นทิศทางและวิธีการในการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้ส่งผลให้เกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ พ.ศ. 2542 เป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน หรือเป็นประชาธิปไตยทางตรงแบบมีส่วนร่วม

3.2 การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงมีความเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นการเสมือนให้อำนาจแก่ประชาชน ในการถอดถอนสมาชิกท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การถอดถอนจะทำได้เมื่อมีจำนวนประชาชนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4. มีการเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยการกระจายอำนาจอาจจะเรียกได้ว่าเป็นยุค “การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น” โดยให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และให้มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ภายใต้กรอบการบริหารที่ถูกกำหนดไว้ด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดความสัมพันธ์เรื่องอำนาจหน้าที่ รายได้ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญคือกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ให้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น และเร่งรัดการออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผน มีกรอบการทำงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้คือ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอยู่ให้ท้องถิ่นภายใน 4 ปี และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ท้องถิ่น และสุดท้ายให้มีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี หากองค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตามความต้องการและความจำเป็น จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ และปรับปรุงกฎหมายพร้อมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

4.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนด

มาตรฐานหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ กำหนดอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น วางหลักเกณฑ์การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย และดำเนินการทางวินัย ตลอดจนการพัฒนาบุคคล

4.3 มีการแก้ไขโครงสร้างของเทศบาล โดยมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ภายหลังจากสมาชิกสภาเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองครบวาระหรือมีเหตุต้องยุบสภาไป อย่างไรก็ตามในเขตเทศบาลตำบล ในขณะนั้นได้มีการระบุว่าวันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทุกแห่งหรือจะเลือกใช้โครงสร้างแบบให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือก คณะเทศมนตรีก็ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยเกิดการลงประชามติ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีส่วนทำให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาล ซึ่งจะประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยให้นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายในนามนายกเทศมนตรี

4.4 มีการแก้ไข พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรงจากประชาชน ทำให้โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

4.5 มีโครงสร้างการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยสำนักงาน ก.พ. ได้ทดลองให้ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองท้องถิ่น

4.6 มีการให้โอกาสภาคพลเมืองและกระบวนการประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม ในการพัฒนาและการปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อพิจารณาในแง่ของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจแบบกระจาย ก่อร่างคือเป็นแนวคิดที่เน้นท้องถิ่นเป็นสำคัญนั้น ในแนวทางปฏิบัติได้มีการขับเคลื่อนหลักเกณฑ์และวิธีการด้วยการกำหนดกฎหมายเพื่อควบคุมทิศทางการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
4. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
5. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
6. การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองสมัยติดต่อกัน

อนึ่ง แม้ว่าในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เรื่อยมา จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2549 ในขณะที่ประชาชนชาวไทยกำลังให้ความสนใจกับแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอยู่นั้น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ได้คาดคิดว่าจะเกิดปรากฏการณ์ดังกล่าวขึ้นมาก่อน ทั้งนี้เพราะสถานการณ์โดยทั่วไปไม่มีลางบอกเหตุว่าจะเกิด

การปฏิวัติรัฐประหารในท่ามกลางที่ภาพรวมของเศรษฐกิจประเทศไทยกำลังเจริญเติบโตก้าวหน้าไปข้างหน้าอย่างดี กล่าวคือ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะปฏิวัติซึ่งใช้ชื่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่นำโดย พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ได้เข้าทำการยึดอำนาจจากนายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นอันสิ้นสุดของรูปแบบและลักษณะการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากนั้นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในเชิงประวัติศาสตร์ให้เห็นเป็นรูปธรรมในลำดับต่อไป

การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีหลักการที่สำคัญได้แก่ หลักการให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น หลักการกำกับดูแลท้องถิ่น (มาตรา 282) หลักการกำหนดการส่งเสริมและการช่วยเหลือให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน หลักโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น (มาตรา 284) หลักอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นและการกำหนดแผนพัฒนา (มาตรา 283) หลักการจัดเก็บภาษีและรายได้ (มาตรา 285) หลักการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่น (มาตรา 288) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 285-286) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมตลอดถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2544)

ผลการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่กำหนดทิศทางในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สำคัญ มีข้อค้นพบว่า ภายใต้การบริหารจัดการองค์การปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยนี้ ดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายที่สำคัญเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2544) ได้แก่ กฎหมายข้าราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายรายได้ของท้องถิ่น กฎหมายการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น กฎหมายถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและประขามติ และประมวลกฎหมายของท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดมาตรการและแนวทางในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญไว้ดังนี้

1. รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ หากท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำที่จำเป็นและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนและสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

3. องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึง

ความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง กรณีดังกล่าวมีการกำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการกล่าวถึงการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น ในยุคปัจจุบันอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ส่งผลทำให้รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในบางส่วน โดยสามารถสรุปลำดับเหตุการณ์ของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ดังนี้

ความเปลี่ยนแปลงที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงมีจุดเริ่มต้นมาจากสถานการณ์เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ที่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย ได้มีการเสนอพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม (แบบเหมาเข่ง) จนเกิดกระแสทำให้เกิดความขัดแย้งที่นำไปสู่ความเห็นต่างและการคัดค้านอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดกระบวนการทางการเมืองในรูปของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (กปปส.) โดยการนำของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และคณะ การขับเคลื่อนดังกล่าวอาศัยข้ออ้างในแนวคิดการปฏิรูปก่อนการเลือกตั้ง ความต้องการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น การป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง เช่น แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การกระจายงบประมาณ การไม่ต้องพึ่งพิงส่วนกลาง และการให้เป็นจังหวัดจัดการตนเอง โดยใช้ข้ออ้างเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองจะทำให้ประเทศก้าวออกจากทางตันทางการเมืองการปกครองได้ สำหรับกิจกรรมในการขับเคลื่อนของกลุ่ม กปปส. ได้มีการดำเนินการในหลายลักษณะดังเช่น การใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อขัดขวางไม่ให้มีการเลือกตั้ง การปิดถนนสายหลักในกรุงเทพฯตามมาตรการที่เรียกว่า “ซัดดาวนกรุงเทพฯ” การปิดสนามบิน การปิดสถานที่ราชการ และการเดินขบวนไปตามสถานที่ต่าง ๆ เป็นต้น (ilaw-freedom, 2565)

ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองที่เริ่มมีความรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้นเรื่อย ๆ นั้นในวันที่ 7 พฤษภาคม 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำพิพากษาให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในฐานะความผิดแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งตอกย้ำและเพิ่มอุณหภูมิทางการเมืองให้ร้อนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากฝ่ายผู้ชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลลาออกทั้งคณะ เพื่อให้เกิดสุญญากาศทางการเมืองอันสามารถนำไปสู่การขอพระราชทานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 7 จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลก็ได้มีการปรับแผนต่อสู้ด้วยการแต่งตั้ง นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล ขึ้นเป็น

นายกรัฐมนตรี ถึงกระนั้นก็ตามทิศทางการเมืองของไทยก็ยังไม่มีความชัดเจน นำไปสู่การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2565) การเข้าสู่อำนาจของคณะรัฐประหารที่นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นได้ประกาศนโยบายการเมืองการปกครองที่สำคัญ อันมีผลกระทบและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเมืองระดับท้องถิ่นได้แก่ การประกาศงดการเลือกตั้งระดับชาติ โดยอาศัยประกาศ คสช.ที่ 85/2557 และประกาศ คสช.ที่ 86/2557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ประกาศดังกล่าวมีผลทำให้การเลือกตั้งในทุกระดับต้องยุติโดยทันที จึงเห็นได้ว่าแนวทางในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในสมัยที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มีการสร้างแนวนโยบายที่มุ่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นอ่อนแอลง การไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นที่แท้จริง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งของผู้วิจัยได้รับจากการสัมภาษณ์เจาะลึกผนวกกับประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในสังกัดองค์การปกครองท้องถิ่นของผู้วิจัย คือ ความเกรงกลัวต่อการเป็นฐานเสียงทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นให้กับนักการเมืองระดับชาติ รวมถึงข้ออ้างเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในทางตรงกันข้ามนโยบายดังกล่าวกลับให้ความสำคัญต่อการสร้างระบบราชการที่เข้มแข็ง กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากความพยายามยกฐานะบทบาทหน้าที่การปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีความเติบโตเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศนโยบายในการบริหารราชการในส่วนของการปฏิรูปการเมือง ด้วยการปฏิรูปโครงสร้างเชิงอำนาจระบบการเมือง และการบริหารจัดการภาครัฐในทุกระดับ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค ดังนั้นสถานการณ์ปัญหาที่จังหวัดจึงได้มีมติเมื่อการประชุมครั้งที่ 14/2557 ในวันที่พฤหัสบดีที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ให้ตั้งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสถานการณ์ปัญหาที่จังหวัดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติการกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล การส่งเสริม และการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องและการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยรวม

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาศึกษาปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและได้จัดทำข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรบริหารส่วนตำบลทุกแห่งให้เป็นเทศบาลและกำหนดสัดส่วนสมาชิกให้เหมาะสม
2. ยุบรวมเทศบาลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนเข้ากับเทศบาลที่มีพื้นที่ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน
3. กรณียุบหรือไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 3.1 กรณียุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพของเทศบาล กิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่น

หรือประชาชนเป็นส่วนรวม และแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไป แผนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งอาจจะต้องมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารการดังกล่าว

3.2 กรณีที่ไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ควรกำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้เทศบาลซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเองในทุกด้าน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งไม่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนโดยตรงควรกำหนดให้มีหน้าที่ทางเทคนิควิชาการ สนับสนุน รวมทั้งจัดทำโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพของเทศบาล โครงการที่มีลักษณะคาบเกี่ยวต่อเนื่องกันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การจะยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหากไม่สามารถยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ให้กำหนดให้มีสมาชิกโดยตำแหน่ง โดยเลือกจากผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และให้แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลให้ชัดเจนโดยกำหนดไว้ในกฎหมาย

4. กำหนดให้มีท้องถิ่นอำเภอเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. จัดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารงาน เริ่มตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผน การจัดทำงบประมาณดำเนินการตามโครงการ การจัดซื้อจัดจ้างและการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้แก้ไขปัญหา อำนาจความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำลงได้

ข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่เสนอให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาลโดยเสนอให้ควรรวมเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กด้วยกัน เทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีขนาดเล็กแต่อยู่คนละตำบลกัน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกว่า เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพื้นที่และศักยภาพที่เหมาะสมกว่าเดิม

หากแต่ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นก็ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นจึงส่งผลให้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังคงใช้รูปแบบและโครงสร้างที่มีการปรับเปลี่ยนไปในช่วงของการบังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจนถึงปัจจุบัน (เดือนกันยายน พ.ศ. 2563)

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2563 รวมระยะเวลาประมาณ 7 ปี ที่ประเทศไทยว่างเว้นจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ท่ามกลางกระแสกดดันจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างกว้างขวางให้รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้จัดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นโดยเร็ว จนกระทั่งเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563 รัฐบาลยอมเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ จากนั้นแล้วได้จัดให้มีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาและผู้บริหารเทศบาลชั้นในวันที่ 28 มีนาคม 2564 ขณะที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร ยังคงเป็นผู้บริหารรักษาการ ที่รัฐราชการส่วนกลางยังไม่ได้ให้ความสำคัญและกำหนดให้มีการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี การจัดการท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ว่ากฎหมายได้ระบุลักษณะของการปกครองท้องถิ่นไว้ในความเป็นนิติบุคคล ได้แก่การแยกออกจากราชการส่วนกลาง การมีทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง การมีคณะบริหารของตนเองเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะความสามารถในการก่อพันธะทางกฎหมาย (สัญญาต่าง ๆ) และการได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครอง ได้แก่ กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม การเลือกตัวแทนเข้าทำหน้าที่ในการบริหาร และการร่วมกำหนดนโยบายรวมถึงการควบคุมตรวจสอบ ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) มีอำนาจมีอิสระในบางประการในการบริหาร ได้แก่ อำนาจในการกำหนดนโยบาย อำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมาย อำนาจในการบริหารงานบุคคล รวมถึงอำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นโดยไม่ต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐส่วนกลางทุกเรื่อง และมีอำนาจในการจัดหา และการใช้จ่ายที่เป็นอิสระจากรัฐบาล การหารายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เทศพาณิชย์ เป็นต้น และควรมีอิสระ ในการดำเนินงาน

เมื่อพิจารณาการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 จนถึง พ.ศ. 2564 ที่งานวิจัยนี้สิ้นสุดลงพบข้อสรุปบางประการว่า แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากพอสมควร แต่ที่ผ่านมาผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นยังจัดอยู่ในเต็มรูปแบบมีได้อยู่ที่ประชาชน หากแต่ถูกผูกขาดอยู่ที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนเป็นเพียงผู้สร้างความชอบธรรมให้กับระบบดังกล่าวเช่น การที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง หลังจากนั้นกลุ่มนักการเมืองดังกล่าวได้เข้าไปใช้อำนาจทางการบริหารซึ่งบางครั้งก็เป็นการปฏิบัติที่ละเลยความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้แล้วเมื่อหันไปพิจารณาถึงมิติในการกำหนดและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะก็พบว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญเพียงแค่การแสดงบทบาทในเวทีประชาคมหมู่บ้านเท่านั้น แต่ทว่าในขั้นของการตัดสินใจหรืออนุมัติโครงการต่าง ๆ กฎหมายได้เปิดช่องให้เป็นอำนาจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรัฐราชการครอบงำมาก จนบางครั้งทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ กรณีดังกล่าวเห็นได้จากการส่งเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาก้าวท้าวเกี่ยวข้อง จนทำให้ประชาชนถูกลดบทบาทลง ดังเช่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ในทางปฏิบัติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ ขณะที่เทศบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ของไทยหลังนโยบายกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่ถือว่าเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น จะพบว่าเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานคิดของท้องถิ่นนิยมแนวเก่า (Old Localism) ดังนี้

ความเชื่อว่าการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปสู่ความมีอิสระท้องถิ่นในการปกครองตนเองโดยรัฐบาลจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับดูแลท้องถิ่นตามกรอบที่กฎหมายกำหนด กลไกทางกฎหมายในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่าก็คือ

การมีกฎหมายกระจายอำนาจซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องมีการถ่ายโอน ภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มอย่างพอเพียง พร้อมกันนั้นจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการในระดับชาติ

แนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่าเห็นว่า หัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจคือ การที่ประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัครและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปของการสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความเห็น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวถูกจำกัดอยู่ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่า การกำหนดนโยบายซึ่งถือว่าเป็นบทบาทหลักของนักการเมืองที่เป็นตัวแทนมาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่า ถือว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นเป็น กระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญและผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

ส่วนกลไกหลักทางการเมืองในการกระจายอำนาจก็คือ กลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบ ตัวแทนแนวเสรีประชาธิปไตย (วุฒิสาร ตันไชย, 2557) ในการกระจายอำนาจและประชาธิปไตย ในประเทศไทย ได้ชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็คือ การเสริมสร้าง ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเนื่องจากการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่เป็นฐานล่างสุดของหน่วย ทางสังคมจะช่วยพัฒนาจิตสำนึกทางการเมืองและเสริมสร้างจิตสาธารณะของประชาชน โดยการ เรียนรู้ที่จะต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อเป้าหมายของตัวเองและของชุมชนอันจะเป็นฐานของ การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับประเทศ ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึง นำไปสู่การพัฒนาเสรีประชาธิปไตย

กลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภา ท้องถิ่นเนื่องจากกลไกดังกล่าวจะช่วยพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นใน 3 มิติด้วยกันคือ มิติในเชิง สถาบัน มิติในเชิงกระบวนการ และมิติในเชิงคุณค่าของประชาธิปไตย ดังนี้ (วุฒิสาร ตันไชย, 2552)

การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในมิติเชิงสถาบันเกิดจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีสถาบันทางการเมืองหลักที่แบ่งโครงสร้างภายในออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารซึ่งมา จากการเลือกตั้งทั้งสองฝ่ายและมีการกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายไว้อย่าง ชัดเจนโดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ กลั่นกรองการทำงานและให้คำปรึกษา แก่ฝ่ายบริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานท้องถิ่น

การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในมิติกระบวนการ ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นจะ เห็นว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องล้วนส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้คุ้นเคยและเข้าใจใน ความหมายของประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก สภาท้องถิ่นซึ่งเป็นกระบวนการในการคัดสรรบุคคลขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น แทนตน การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม

ในทางการเมืองโดยตรงโดยประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่รวมกันเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นได้ การจัดให้มีเวทีประชาคมในระดับหมู่บ้านและตำบลในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการดำเนินงานและเป็นเจ้าของทรัพยากรได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นตนเอง ได้แสดงความคิดเห็น ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและได้ร่วมกันในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จะเห็นได้ว่ากระบวนการต่าง ๆ ภายใต้บริบทของการปกครองท้องถิ่นล้วนเป็นกระบวนการสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาวิถีชีวิตตามแบบประชาธิปไตย

ส่วนมิติที่สามเป็นมิติการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในเชิงคุณค่าของประชาธิปไตย คุณค่าของประชาธิปไตยในที่นี้หมายถึง ความเสมอภาค ไม่มีการแบ่งแยก ทุกคนมีสิทธิ มีศักดิ์ศรี มีเสรีภาพ มีความเสมอภาคกัน มีการเคารพในเหตุและผล และเคารพในความแตกต่าง เราจะพบว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นที่สาธารณะที่สามารถพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดีภายใต้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น คุณค่าในเรื่องของใช้เหตุผลก็เป็นสิ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายสภาท้องถิ่นซึ่งหมายความว่าสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาโครงการ กิจกรรม และการใช้งบประมาณอย่างมีเหตุมีผลและนำเข้าสู่การพิจารณาร่วมกัน ทั้งนี้ การพิจารณาการกลั่นกรองร่วมกันดังกล่าวเป็นการใช้เหตุผลวิเคราะห์พิจารณาภายใต้หลักการของความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นเป็นเหมือน “ห้องเรียนประชาธิปไตย”

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 5

บทวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทย

ในการศึกษาเพื่อนำไปสู่การตอบวัตถุประสงค์ข้อที่สอง เป็นการวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทย การจัดการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในประเทศไทยนั้นถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยการใช้อำนาจที่อยู่ในมือของนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจึงมักอยู่ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการกำหนดนโยบายถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจสุดท้ายของนักการเมืองเป็นสำคัญ กลไกหลักทางการเมืองจึงเป็นของระบอบประชาธิปไตยตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง ในบทนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคของการนำแนวคิดท้องถิ่นนิยมมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ในลักษณะที่ว่าหลังจากประเทศไทยได้มีแนวคิดในการพยายามกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และผลของการนำนโยบายกระจายอำนาจบนฐานท้องถิ่นนิยมแนวเก่าไปปฏิบัติส่งผลให้เกิดข้อเสียอย่างไรบ้าง จึงไม่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ผลการศึกษาที่เป็นข้อค้นพบเกี่ยวกับอุปสรรคของการนำแนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่ามาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ในช่วงระยะเวลาที่ผู้วิจัยทำการศึกษาในเรื่องนี้นั้น สามารถสรุปเป็นบทวิพากษ์ได้ทั้งหมด 4 ประเด็น ดังนี้

- 5.1 การวิพากษ์การใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (Monism)
- 5.2 ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน
- 5.3 การพัฒนาการทำงานท้องถิ่นให้เป็นแบบระบบราชการ (Bureaucratization)
- 5.4 ปัญหาของความชะงักงันในการกระจายอำนาจ

5.1 การวิพากษ์การใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม

การมองอำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม เป็นความเชื่อทางการเมืองที่มองว่า การใช้อำนาจในการทำงานสาธารณะเป็นบทบาทหน้าที่ของภาครัฐเป็นหลัก ในขณะที่ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคธุรกิจ เอกชนหรือภาคประชาสังคมไม่ใช่ผู้เป็นเจ้าของอำนาจในงานสาธารณะ การใช้อำนาจสาธารณะในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นรัฐชาติเป็นการผูกขาดอำนาจสาธารณะที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย เนื่องจากโครงสร้างอำนาจรัฐสมัยใหม่เป็นแบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นแกนกลาง กำหนดขอบเขตการดำรงอยู่ของอำนาจอื่น ๆ ในสังคมโดยกำหนดให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจทั้งปวงในสังคมต้องขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ความเป็นเอกนิยมของรัฐสมัยใหม่มีผลต่อกระบวนการกระจายอำนาจแบบท้องถิ่นนิยมแบบเก่าที่ว่า การกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรอำนาจ (Destitution of Power) ให้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกรัฐท้องถิ่นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการของประเทศไทย ดังนั้นการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจจึงเปรียบเสมือนสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน และกระบวนการกระจายอำนาจจึงเป็นกระบวนการจากบนลงสู่ล่าง (Top-down Power) จากอำนาจรัฐส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และ จิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2561 : 164) การใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยมของรัฐสมัยใหม่มิได้มี

ลักษณะสถิต (Static) แต่มีพลวัตที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ในที่นี้จะชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการการใช้อำนาจสาธารณะของรัฐไทยสมัยใหม่ ภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคมไทยที่มีทิศทางแบ่งออกเป็น 6 ช่วง คือ

1. ช่วงแรก พ.ศ. 2310-2367 เป็นช่วงที่รัฐเป็นตัวกำหนดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมในสมัยธนบุรี และรัตนโกสินทร์เพื่อสร้างกรุงเทพและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

2. ช่วง พ.ศ. 2367-2400 เป็นช่วงที่รัฐสามารถถอนตัวจากการค้าโดยตรงและหันมาเก็บภาษีจากสินค้าต่าง ๆ แทนโดยผ่านระบบเงินตรา ในสมัยรัชกาลที่ 3 ดังนั้น จึงเป็นหน่ออ่อนของการแยกตัวรัฐกับสังคม

3. ช่วง พ.ศ. 2440-2448 เป็นช่วงรอยต่อระหว่างรัชกาลที่ 4 กับรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมจึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างรัฐโบราณอย่างมาก กล่าวคือ การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา เป็นการรวมศูนย์อำนาจการคลังและการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง การสร้างระบบราชการสมัยใหม่และกองทัพประจำการขึ้นมาแทนระบบขุนนางตลอดจนเลิกไพร่ทาส

4. ช่วง พ.ศ. 2448-2490 เป็นช่วงที่รัฐกับสังคมแยกออกจากกันโดยรัฐเป็นฝ่ายลอยตัวขึ้นอยู่เหนือสังคมในรูปแบบของรัฐประชาชาติ ในขณะที่เดียวกันอำนาจทางการเมืองก็มีการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรแทนกระบวนกรทางวัฒนธรรมในสมัยโบราณ

5. ช่วง พ.ศ. 2490-2516 ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐยังคงมีฐานะครอบงำจากข้างบนลงมาโดยสังคมตรวจสอบควบคุมไม่ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐยังเพิ่มอำนาจบริหารจัดการให้ตนเองด้วยการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในพ.ศ. 2504 พลังทางปีกสังคมเริ่มก่อรูปขึ้นเป็นพลังนอกระบบราชการ ซึ่งหมายถึงการก่อรูปชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มีใช้ส่วนหนึ่งของพลังข้าราชการ

6. ช่วง พ.ศ. 2516-ปัจจุบัน เริ่มจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นครั้งแรกที่ส่วนของสังคมได้แสดงเจตนาอย่างมีพลังรองรับในการที่จะมีบทบาทควบคุมและกำหนดทิศทางของรัฐ การเคลื่อนไหว 14 ตุลาคม มีข้อเสนอหลักคือ ให้สังคมเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลโดยผ่านการเลือกตั้งทั่วไป ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคมกำลังได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันมีระบบทุนนิยมโลกเป็นพลังขับเคลื่อนที่อยู่เบื้องหลังซึ่งประกอบด้วยกลุ่มทุนข้ามชาติ มหาอำนาจตะวันตก ตลอดจนถึงองค์กรทุนนิยมสากล อาทิเช่น ธนาคารโลก องค์กรการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เป็นองค์กรแกนกลางที่ทำงานเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนโลกทั้งโลกให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขตลาดเสรี

บทบาทเอกราชนิยมของรัฐไทยในการใช้อำนาจสาธารณะสะท้อนจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประวัติศาสตร์ 6 ช่วง ด้วยกันคือ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2538)

1. บทบาทรัฐไทยช่วง พ.ศ. 2310-2367

ช่วงนี้รัฐเป็นตัวกำหนดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม กล่าวคือ รัฐดั้งเดิมของไทย ซึ่งมีศูนย์อำนาจอยู่อยุธยาได้ถูกทำลายพิณาศลงไปจนหมดสิ้นโดยกองทัพพม่าทำให้ระบบไพร่ ซึ่งเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมสมัยโบราณถูกทำลายไปด้วย การขาดแคลนกำลังคน การต้องทำสงคราม ตลอดจนความใหม่ของการรวมศูนย์อำนาจทำให้รัฐธนบุรี/รัตนโกสินทร์ที่ตั้งขึ้นมา

แทนที่อยู่อาศัยไม่สามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมให้เหมือนเดิมจำต้องปล่อยให้ การควบคุมกำลังคนหลวมลงกว่าเก่า ซึ่งแสดงออกด้วยการลดเวลาเกณฑ์แรงงานลงตามลำดับ การอนุญาตให้ทาสเชลยไถ่ตัวและการอนุญาตให้ไพร่เลือกนายได้ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันความขาดแคลนรายได้ของรัฐก็ส่งผลให้มีการสนับสนุนการค้าทางทะเลให้เป็นวิธีการการรายได้หลักของแผ่นดิน เริ่มต้นด้วยการอาศัยระบบบรรณาการไปเมืองจีนในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีและพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ตามมาด้วยการเฟื่องฟูของการค้าเอกชนในสมัยรัชกาลที่ 2 และ 3 ตามลำดับ รัฐได้สนับสนุนให้ชาวจีนอพยพเข้ามาเป็นชนชั้นนอกระบบไพร่ทำหน้าที่ทั้งในด้านการผลิตทางการเกษตร ดูแลกิจการการค้าให้หลวงและเป็นพ่อค้าส่งออกโดยตัวของพวกเขาเอง

2. บทบาทรัฐไทยในช่วงประมาณช่วง พ.ศ. 2367-2400

การเติบโตของเศรษฐกิจต้นรัตนโกสินทร์ส่งผลมายังรัฐ กล่าวคือ สมัยรัชกาลที่ 3 รัฐสามารถถอนตัวออกจากการค้าโดยตรงได้และหันมาประเทศเก็บภาษีจากสินค้าต่าง ๆ นอกจากนี้ การเติบโตของระบบเศรษฐกิจเงินตรายังทำให้รัฐสามารถใช้วิธีการบริหารภาษีที่ต่างจากจารีตเดิม คือ ให้มีการประมูลเก็บโดยผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากรซึ่งเท่ากับเป็นการลดอำนาจในการคลังของ ขุนนางแบบเก่า ในส่วนของราชการการควบคุมแรงงานน้อยลงทำให้มีเวลาว่างมากขึ้นจึงสามารถมีส่วนร่วมในการค้าที่กำลังเฟื่องฟูได้ด้วยการป้อนสินค้าบางอย่างให้พ่อค้าทำให้ไพร่เหล่านี้เริ่มมีเงินทอง มาจ่ายแทนการเกณฑ์แรงงาน ฝ่ายรัฐซึ่งดำเนินการโดยผ่านระบบเงินตรามากขึ้นอยู่แล้วก็ยังมีรายได้เพิ่มจึงสามารถเริ่มความสัมพันธ์ใหม่กับกำลังคนเป็นครั้งแรกด้วยการจัดจ้างแรงงานฝีมือมาทำงาน ให้หลวง โดยเฉพาะแรงงานเงินที่อยู่นอกระบบไพร่ สภาพดังกล่าวเป็นหน่ออ่อนของการแยกตัวระหว่างรัฐกับสังคมยิ่งรัฐมีรายได้เป็นเงินตรามากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นที่จะต้องควบคุมกำลังคนใน สังคมยิ่งน้อยลง

3. บทบาทรัฐไทยในช่วง พ.ศ. 2440-2448

ในช่วงรอยต่อระหว่างรัชกาลที่ 4 กับรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม จึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างรัฐโบราณอย่างมาก ขุนนางแบบเก่าซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมืองควบคุม มากับระบบไพร่ได้ถูกลดอิทธิพลและความสำคัญลงไปเรื่อย ๆ โดยถูกโจมตีจากกระแสประวัติศาสตร์ ในหลาย ๆ ทางพร้อมกันด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ คือ

ประการที่หนึ่ง การเติบโตของระบบภาษีเงินตรา (Money Taxes) ซึ่งเป็นวิธีการจัดเก็บ และบริหารที่แตกต่างจากภาษีแรงงานและจำนวนภาษีสิ่งของมาก ถึงแม้ว่าระบบเจ้าภาษีจะถูก ลดขนาดลงโดยสัญญาเบาว์ริง แต่อำนาจในการจัดเก็บภาษีก็ได้กลับไปยังขุนนางเหมือนเดิม

ประการที่สอง การค้าเสรีซึ่งกลายเป็นบรรทัดฐานหลัง พ.ศ. 2398 ได้ส่งผลทำให้ ความจำเป็นของพ่อค้าในการพึ่งพาอิทธิพลขุนนางลดลง

ประการที่สาม การที่รัฐหันมาใช้แรงงานรับจ้างมากขึ้นในกิจการสาธารณะต่าง ๆ ก็ยิ่ง ทำให้บทบาทในการคุมไพร่ของขุนนางโบราณหมดความหมายลงไป

การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาเป็นการรวมศูนย์อำนาจการคลังและการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง การสร้างระบบราชการสมัยใหม่ (Modern Bureaucracy) และกองทัพ ประจำการ (Regular Army) ขึ้นมาแทนระบบขุนนางตลอดจนเลิกไพร่ทาส ล้วนแล้วแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของรัฐทำให้ความสัมพันธ์รัฐกับสังคมหลุดจากกรอบดั้งเดิม การเลื่อมโทรม

ของระบบไพร่/ขุนนางที่มีมาตั้งแต่รัตนโกสินทร์ เศรษฐกิจส่งออกหลังสัญญาเบาว์ริงตลอดจนการค้าขายของชุมชนพ่อค้าและแรงงานรับจ้างชาวจีนล้วนส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถระดมกำลังทรัพย์แปรรูปตัวเองให้เป็นแบบสมัยใหม่ได้โดยไม่ต้องเผชิญกับแรงต้านประวัติศาสตร์มากนัก

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินของสังคมไทยยังเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ ที่กลายเป็นกรรมส่วนตัวแบบสมัยใหม่มาตั้งแต่ช่วงปลายรัชกาลที่ 4 และได้รับการยอมรับเป็นทางการโดยระบบออกโฉนดแบบตะวันตกเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2445 ซึ่งเป็นการที่รัฐยอมรับการยกเลิกความสัมพันธ์แบบเดิมกับสังคมเพราะที่ดินที่ราษฎรถือครองจะกลายเป็นสินค้าในท้องตลาด

4. บทบาทรัฐไทยในช่วง พ.ศ. 2448-2490

ลักษณะใหม่ของรัฐไทยได้ปรากฏขึ้นอย่างครบถ้วนโดยพื้นฐาน โดยดูได้จากการแปรเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมดังนี้

4.1 รัฐกับสังคมแยกออกจากกันโดยรัฐเป็นฝ่ายลอยตัวขึ้นอยู่เหนือสังคม กลายเป็นองค์กรจัดตั้งของเจ้าหน้าที่ประจำการ ซึ่งร่วมกันใช้อำนาจปกครองสังคมตามบรรทัดฐานที่สร้างขึ้นใหม่ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายฉบับต่าง ๆ ผูกพ่วงไปกับสิ่งนี้คือ การตีเส้นแบ่งระหว่างตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ (Public Office) กับผลประโยชน์ส่วนตัว (Personal Interest)

4.2 เกิดการก่อรูปของรัฐประชาชาติ (Nation State) กล่าวคือ มีการใช้แนวคิดแบบอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เหนือดินแดนเข้ามาแทนที่ระบบขึ้นต่อศูนย์อำนาจหลวม ๆ แบบเก่าควบคู่ไปกับการเกิดฐานะพลเมือง (Citizenship) ขึ้นในประเทศไทย ด้วยการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (Nationality Act) ในปีพ.ศ. 2456

4.3 อำนาจการเมืองถอยห่างจากระบบราชการทางวัฒนธรรม มีการใช้กฎหมายลายลักษณ์เป็นรหัสกำหนดพฤติกรรมในสังคมนี้ กล่าวคือ เป็นการลดความสำคัญของความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้รักษากฎหมายกับผู้ใต้กฎหมายลง มีการใช้บรรทัดฐานเดียวกันจัดการกรณีพิพาทอย่างเสมอหน้า (Uniformity of Enforcement) กฎหมายลายลักษณ์ที่เขียนขึ้นโดยอำนาจส่วนกลางกลายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือจารีตประเพณี เหนือความสัมพันธ์อื่น ๆ ในสังคมตลอดจนอยู่เหนืออิทธิพลของชุมชนในการให้คุณให้โทษคน

5. บทบาทรัฐไทยในช่วง พ.ศ. 2490-2516

ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐยังคงมีฐานะครอบงำจากข้างบนลงมาโดยสังคมตรวจสอบควบคุมไม่ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐยังเพิ่มอำนาจบริหารจัดการให้ตนเองด้วยการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในพ.ศ. 2504 แต่อย่างไรก็ตาม พลังทางปีกสังคมเริ่มก่อรูปขึ้นซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า พลังนอกระบบราชการ ซึ่งหมายถึงการก่อรูปชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มีใช้ส่วนหนึ่งของพลังข้าราชการ

สภาพหลัง พ.ศ. 2490 ลักษณะส่วนตัวของการคุ้มครองธุรกิจเอกชนโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่การลงทุนของรัฐลดลง หลังรัฐประหาร 2500 เป็นต้นมา หลัง พ.ศ. 2504 อย่างไรก็ตาม รัฐได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติครั้งแรกซึ่งหมายถึงว่ารัฐได้กลายเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมดังกล่าวก่อให้เกิดเศรษฐกิจในตัวเมืองเติบโตรวดเร็ว การอพยพเข้าเมืองหลวงในอัตราเร่งมีมากกว่าหลายทศวรรษก่อนหน้านี้และมีการ

เคลื่อนไหวตัวระดับทางชนชั้นทั้งโดยผ่านระบบการศึกษาสมัยใหม่ และผ่านความสำเร็จจากการลงทุน
ลักษณะของกลุ่มประชากรที่เรียกว่า คนชั้นกลางในเมืองค่อย ๆ ก่อรูปชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ

การเติบโตของสังคมในช่วงนี้มีความจำกัดอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก ชนบทถูกลด
ความสำคัญลงโดยปริยายและถูกปล่อยให้ตกอยู่ในสภาพเป็นหนี้เป็นสิน ประการที่สอง แม้ธุรกิจ
ในเมืองเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ แต่การใช้อำนาจการเมืองทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการก็ขยายตามไปด้วย
โดยพื้นฐานแล้วการก่อเกิดและดำรงอยู่ของระบอบอำนาจนิยมในช่วงดังกล่าวเป็นผลมาจากความ
อ่อนแอของพลังในสังคม

6. บทบาทรัฐไทยในช่วง พ.ศ. 2516-ปัจจุบัน

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นครั้งแรกที่ส่วนของสังคมได้แสดงเจตนาารมณ์อย่างมี
พลังรองรับในการที่จะมีบทบาทควบคุมและกำหนดทิศทางของรัฐ การเคลื่อนไหว 14 ตุลาคม
มีข้อเสนอหลักคือ ให้สังคมเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลโดยผ่านการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งถ้าพูดในอีกแบบหนึ่งก็คือ
ให้สังคมเป็นผู้ส่งคนนอกระบบราชการขึ้นไปกุมอำนาจบังคับบัญชาทุกกลไกของรัฐทั้งหมด ต่อมาในเดือน
พฤษภาคม 2535 ก็มีเหตุการณ์ที่นำโดยชนชั้นกลางในเมืองโดยมีการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีเอง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งจากมีผลให้พลังในระบบราชการกับพลังธุรกิจกับ
ชนชั้นกลางพบกันครึ่งทาง ภาพลักษณ์ที่ดูเหมือนว่าสังคมกำหนดรัฐโดยผ่านการเลือกตั้ง แท้จริงแล้ว
เราควรต้องพูดว่าชนชั้นนอกระบบราชการเข้าไปกุมรัฐได้มากกว่า นอกจากนี้ การขึ้นมาใช้อำนาจ
โดยตรงของกลุ่มนักธุรกิจและชนชั้นกลางแม้จะเป็นก้าวที่สำคัญของพัฒนาการทางการเมืองใน
ประเทศไทยแต่ก็ไม่แน่ว่าจะสามารถสร้างพลวัตให้มีการแปรเปลี่ยนในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ
สังคมต่อไปได้อีก

ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับสังคมกำลังได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์
เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันมีระบบทุนนิยมโลกเป็นพลังขับเคลื่อนที่อยู่เบื้องหลัง
ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มทุนข้ามชาติ มหาอำนาจตะวันตก ตลอดจนจนถึงองค์กรทุนนิยมสากล อาทิเช่น
ธนาคารโลก องค์กรการค้าโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์กรแกนกลางที่ทำงาน
เคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนโลกทั้งโลกให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขตลาดเสรี (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548)

การเข้ามาของทุนโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อสัมพันธ์ภาพทางเศรษฐกิจ
การเมืองและสังคมของประเทศไทยซึ่งอาจจำแนกได้เป็นผลกระทบ 3 ปัญหาใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ
(เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548)

1. ปัญหาความเสื่อมทรุดของอุดมการณ์เรื่องความเป็นชาติ อุดมการณ์เรื่องความเป็นชาติ
ได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดสำนึกความสัมพันธ์เศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนแทนที่
สำนึกถึงประเทศชาติที่เป็นหน่วยผลประโยชน์ที่ทุกคนสังกัดเป็นแผ่นดินแม่เนื่องจากความเป็นชาติ
ของประเทศไทยนั้นความผูกพันยังไม่หนักแน่นพอ กล่าวคือ เราจะพบว่ากลุ่มนักธุรกิจไทยและชนชั้น
กลางเป็นผู้เปิดประตูรับการเข้ามาของทุนข้ามชาติตั้งแต่แรก รวมถึงเป็นผู้นำเข้าวัฒนธรรม
ต่างประเทสมากกว่าชนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมไทย ดังนั้น กลุ่มนักธุรกิจและชนชั้นกลางไทยจึงได้รับ
ผลประโยชน์จากการพัฒนาของกระแสโลกาภิวัตน์ ในขณะที่รัฐในฐานะผู้ดูแลหน่วยส่วนรวมของ
ประเทศได้ใช้การพัฒนาและวางแผนโดยศูนย์อำนาจส่วนกลางมาเป็นเวลา 40 ปีได้ก่อให้เกิดความ
เหลื่อมล้ำในสังคมไทยออกเป็น 2 สังคมระหว่างผู้ได้เปรียบที่เชื่อมตัวเองกับกระแสโลกาภิวัตน์และ

สังคมของผู้เสียเปรียบ ดังนั้น วาทกรรมเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติเพื่อใช้เป็นแหล่งที่มาของความชอบธรรมในการใช้อำนาจจึงขาดความชอบธรรมในความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของสังคมในส่วนที่เสียเปรียบ

2. กระแสทุนนิยมโลกาภิวัตน์เข้ามาผลักดันช่องทางระหว่างชนชั้นในประเทศไทยให้กว้างออกไปเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์มีอุดมการณ์ที่มุ่งจัดระเบียบสังคมไทยทั้งหมดให้อยู่ภายใต้กติกาของตลาดเสรีหรือระบบการแข่งขันแบบทุนนิยม ดังจะเป็นได้จากแนวคิดที่พุ่งมากับการปฏิรูปการเมืองของไทยในบางด้าน เช่น แนวคิดเรื่องความโปร่งใสทางการเมือง แนวคิดธรรมาภิบาล หรือแนวคิดประชาสังคม เป็นต้น เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนกฎเหล็กว่าให้ตลาดเป็นผู้ตัดสิน ดังนั้นเมื่อนำมาใช้กับสังคมไทยที่มีช่องว่างระหว่างชนชั้นอยู่แล้วย่อมทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การทำให้น้ำที่ใช้ทำนาเป็นสินค้าที่มีราคาตลาด การทำให้ศึกษาในมหาวิทยาลัย และ/หรือการรักษาพยาบาลเป็นธุรกิจเต็มตัว เป็นต้น

3. ปัญหาความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของรัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย เราจะพบได้จากบทบาทขององค์กรทุนนิยมสากล เช่น ธนาคารโลก องค์กรการค้าโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่วางกฎเกณฑ์พื้นฐานทางเศรษฐกิจโดยให้รัฐไทยออกกฎหมายรองรับกฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้นจะเป็นการปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งเท่ากับว่า อำนาจอธิปไตยในเรื่องใหญ่ๆ ของประเทศได้ถูกย้ายจากมือของปวงชนไปสู่ทุนนิยมสากลไปเรียบร้อยแล้ว

รากฐานความเชื่อว่าพลังอำนาจสาธารณะผูกติดอยู่ที่ภาคส่วนของรัฐในการทำงาน กิจกรรมของส่วนรวมมากกว่าภาคส่วนอื่น ๆ จึงเป็นผลลัพธ์ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังส่วนต่าง ๆ เช่น ส่วนภูมิภาคที่มีจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น อันเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน นอกจากนี้แล้วยังมีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น โดยอาศัยองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นกลไกในการขับเคลื่อน (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2553 : 27)

ภายใต้แนวคิดแบบเอกนิยม ดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้วนั้นส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐ ในลักษณะที่ว่าอำนาจส่วนใหญ่ควรที่จะรวมศูนย์การบังคับบัญชาไว้ที่ราชการส่วนกลางเป็นหลัก ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงถูกควบคุมและหาประโยชน์ในการอนุมัติสั่งการเป็นไปตามสายบังคับบัญชา ภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการแบบสั่งการจากบนลงสู่ล่าง แต่ในทางการปฏิบัติแล้วพบว่ารัฐมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจไปยังส่วนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เช่น กระทรวงมหาดไทยยังคงควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานย่อย ที่จะเข้ามาควบคุมและสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามข้อสั่งการอยู่ตลอดเวลา

การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจโดยเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชาของระบบราชการนั้นทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการได้รับเงินงบประมาณจากการอุดหนุนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สภาพแบบนี้ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหลาย ๆ ด้าน การจัดสรรงบประมาณไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่ไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมแต่อย่างใด หากแต่ทว่าการจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับความต้องการของภาครัฐที่เน้นภารกิจของตนเองเป็นหลักและต้องการส่ง

ลงมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าประชาชนไม่มีอำนาจต่อรองในการบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อตนหรือท้องถิ่นของตนได้ เช่น การดำเนินการอนุญาตให้ทำเหมืองทอง โดยการขออนุญาตจากส่วนกลางในขั้นตอน และวิธีการขอประทานบัตรนั้นมีการขอความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขั้นตอนการยื่นคำขอโดยมิได้กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือการขอความเห็นจากประชาชน ดังนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงสามารถสะท้อนภาพการรวมศูนย์อำนาจซึ่งเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาทำให้ประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้จริง เพราะนโยบายของการจัดทำนโยบายสาธารณะ ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนหากแต่เกิดจากการสั่งการมาจากส่วนกลางซึ่งเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา ไม่ได้ทำให้ประชาชนในพื้นที่มี “ความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบาย” รวมถึงการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้ท้องถิ่น (สถาพร เริงธรรม, 2562 : 7)

นอกจากนี้แล้ว แนวทางในการบริหารจัดการก็หาได้มีอิสระโดยแท้จริง โดยมีการรับแนวนโยบายมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานการปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด การปกครองท้องถิ่นที่ตกอยู่ภายใต้แนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่า (Local Government) ยังอยู่ภายใต้การสร้างเอกภาพในการตัดสินใจและการดำเนินการตามนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลักเท่านั้น จึงมีจุดอ่อนอยู่ที่รัฐยังไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญ

ความไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ยังสามารถสะท้อนให้เห็นได้จากความไม่เป็นอิสระกระบวนการนโยบายและการวางแผน (Policy Autonomy) ที่บางครั้งถูกแทรกแซงและสั่งการโดยรัฐบาลกลางที่มีการสั่งการมาเป็นระยะ ๆ เช่น นโยบายด้านการจัดทำถังขยะเปียกลดโลกร้อนซึ่งเป็นนโยบายที่มาจากกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยมิได้คำนึงถึงสถานะการคลัง หรือบริบทในพื้นที่แต่ละแห่ง สภาพแวดล้อม การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การดูแลการคลอดก่อนกำหนด เป็นต้น ความไม่เป็นอิสระด้านการบริหาร (Administrative Autonomy) ที่บางครั้งรัฐบาลจะมีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้นมา กระทั่งเกิดการเอาอกเอาใจเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดสภาพท้องถิ่นที่ขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกแต่งตั้งจากรัฐบาลมาประจำในท้องถิ่น เช่นเดียวกับกับความไม่เป็นอิสระด้านการคลัง (Financial Autonomy) จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรายได้ที่จำกัด เนื่องจากขาดความเป็นอิสระในการกำหนดแหล่งรายได้จากภาษีอากร ทำให้ต้องรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางผ่านเงินให้เปล่าหรือเงินอุดหนุน ความช่วยเหลือเช่นนี้จากรัฐบาลกลางเกิดขึ้นพร้อมกับเงื่อนไขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้ในภารกิจที่รัฐบาลกลางกำหนด ผลที่ตามมาก็คือ การพึ่งพาปัจจัยภายนอกและถูกกำหนดทิศทางการพัฒนาโดยภายนอก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายจากรัฐบาล เพื่อที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนมากกว่าที่จะพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษีในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือในกรณีการขาดอิสระด้านบุคลากร (Personnel Autonomy) ที่การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีลักษณะเป็นของส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากระบบการสรรหาหรือบรรจุข้าราชการหรือพนักงานประจำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถเลือกสรรหรือบรรจุได้อย่างเป็นอิสระ เช่น การเปิด

การคัดเลือกพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งบริหาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งอำนาจเข้าไปสรรหาเอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องให้อำนาจในการพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารบุคคลที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่น เช่น การคัดเลือกบุคลากรและสร้างระบบแรงจูงใจที่เอื้ออำนวยให้บุคลากรที่มีความสามารถในท้องถิ่นได้เข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (ธนศวรร์เจริญเมือง, 2551 : 233-236; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550 : 74, 85)

กล่าวโดยสรุปแล้ว อุปสรรคของการใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม เมื่อวิเคราะห์ถึงภาพรวมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงเกิดกระแสความคิดอย่างหนึ่งในการทำงานที่ว่า “ภาครัฐเท่านั้นที่จะสามารถทำงานของส่วนรวมให้มีประสิทธิภาพได้” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจสาธารณะอยู่ที่รัฐฝ่ายเดียว และเมื่อวิเคราะห์อย่างลุ่มลึกลงไปถึงการบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นพบว่า อำนาจในการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยถือเป็นส่วนกลางของอำนาจสาธารณะดังกล่าวแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้อาจมีการควบคุมโดยอาศัยระบบการบริหารแบบราชการหรือที่เรียกว่าการสั่งการจากบนสู่ล่าง ควบคู่ไปกับการใช้กฎหมายต่าง ๆ ในการควบคุมไว้อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นจึงเป็นลักษณะของการบริหารแบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ที่มีข้อจำกัดสำคัญที่การกระจายอำนาจสาธารณะยังไม่ได้ไปสู่ประชาชนท้องถิ่น

กรณีศึกษาอุปสรรคของการใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงใต้ได้กล่าวถึงมาแล้วนั้น สามารถสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมได้จากการบังคับใช้กฎหมายผ่านกระบวนการควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วยวิธีการกระจายอำนาจไปยังการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ส่วนกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยยังคงควบคุมอยู่ในลักษณะของการบริหารงานแบบการสั่งการจากบนลงสู่ล่าง ดังเช่น สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ผ่านมามหลายระลอกด้วยกัน การมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความสำคัญกับกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการป้องกันและระงับโรคติดต่ออยู่แล้ว ประกอบกับมีงบประมาณ วัสดุ คน ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว แต่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด การทำงานในพื้นที่จึงค่อนข้างติดขัด ความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ มีค่อนข้างน้อย แต่ท้ายที่สุดการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ก็ต้องตกมาเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะติดเชื้อ การดูแลผู้ติดเชื้อในพื้นที่ การเป็นพี่เลี้ยงให้อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เป็นต้น

นอกจากนี้อุปสรรคที่เกิดจากการบริหารจัดการอันเกิดจากการใช้กฎหมายและการใช้อำนาจตามสายบังคับบัญชาในระบบราชการ มีจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาจากการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ซึ่งกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางจัดการประชาคมท้องถิ่น ตามแนวทางหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/6247 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2560 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ว0357 ลงวันที่ 19 มกราคม 2561 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ/ทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการเพิ่มเติมแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้ผู้บริหารกำหนดรูปแบบการประชาคมท้องถิ่นและประกาศให้มีการประชุมประชาคมท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมทุกคน 2) ผู้ใหญ่บ้าน/หัวหน้าสถานีอนามัย/ผู้อำนวยการโรงพยาบาล/ผู้อำนวยการโรงเรียนของรัฐหรือเอกชนหรือหัวหน้าหน่วยการศึกษาอื่น ๆ ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ จำนวน 5-10 คน 3) หัวหน้าส่วนหรือตัวแทนราชการ/รัฐวิสาหกิจที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ จำนวน 3-5 คน 4) คัดเลือกจากอาสาสมัครสาธารณสุข/สมาชิกอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน/คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน/กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 10-15 คน

ส่วนเทศบาลตำบล ในการประชุมประชาคมท้องถิ่นประกอบด้วย 1) สมาชิกสภาเทศบาลทุกคน 2) กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/ประธานชุมชน/หัวหน้าสถานีอนามัย/ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล/ผู้อำนวยการโรงพยาบาล/ผู้อำนวยการโรงเรียนของรัฐหรือ เอกชน หรือหัวหน้าหน่วยการศึกษาอื่น ๆ ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ 10-15 คน 3) หัวหน้าส่วนหรือตัวแทนราชการ/รัฐวิสาหกิจที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ จำนวน 5-10 คน 4) คัดเลือกจากอาสาสมัครสาธารณสุข/สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน/คณะกรรมการกองทุนชุมชน/กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในพื้นที่เทศบาลตำบล จำนวน 15-20 คน

แต่อย่างไรก็ตาม นัยยะของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจตีความ และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว โดยให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบข้างต้นได้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด จากนั้นจึงรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยกเว้นหรือผ่อนผัน แนวทางปฏิบัติดังกล่าวนี้มีการระบุไว้ในข้อ 6 ที่ว่าการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องได้มีแนวทางกำหนดให้การจัดทำแผนต้องดำเนินการภายใต้กรอบให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

เมื่อวิเคราะห์ถึงตรรกะที่เป็นเงื่อนไขของการปฏิบัติพบว่า การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติแล้วแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นและการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม งบประมาณจากเงินสะสม การตั้งงบประมาณอุดหนุนหน่วยงานอื่น โดยให้ถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องพิจารณารายละเอียดของโครงการพัฒนาในข้อบัญญัติและงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต้องสอดคล้องกับโครงการพัฒนาในแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อนให้ความเห็นชอบซึ่งจะเห็นว่าส่วนกลางยังคงบังคับบัญชาขั้นตอนในการจัดทำแผน และหากมีการทบทวนแผนพัฒนาเมื่อใดก็ต้องอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่เห็นว่าเห็นเป็นที่ประจักษ์ได้จากระเบียบข้อที่ 18 ที่ให้นายอำเภอมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำหรือทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้แล้วในวรรคสามยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ

ขยายเวลาการจัดทำหรือทบทวน แผนพัฒนาท้องถิ่น ส่วนในกรณีเทศบาลตำบลผู้ว่าราชการจังหวัด อาจมอบอำนาจให้นายอำเภอก็ได้ ในกรณีมีการขยายเวลาการจัดทำหรือทบทวนแผนพัฒนา ท้องถิ่นตามวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้าแล้ว ให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบ (ระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม)

5.2 ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย

จากการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยพบว่า ประเทศไทยได้มีการนำ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนในระบบรัฐสภามาใช้ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่การพัฒนาให้เกิดเป็นระบอบประชาธิปไตย ในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางการเมืองนั้น ไม่สามารถ เกิดได้ในเวลาอันสั้น ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองหลังปี พ.ศ. 2475 ถึงแม้ใน เอกสารทางกฎหมาย ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะมีการระบุว่าประเทศ ไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม กล่าวโดยสรุปแล้วการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน ประเทศไทยนั้น เป็นการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratic Development) ที่เน้นรูปแบบภายนอก โดยเนื้อหายังไม่ได้เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ดังนี้

1. ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จะพบว่า โดย เนื้อหาที่แท้จริงแล้วนั้นเป็นการปกครองในระบอบอำมาตยาธิปไตย ที่ถือว่าการปกครองของ ข้าราชการโดยข้าราชการและเป็นไปเพื่อข้าราชการ

2. ช่วงหลังรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2521 จนถึง ปี พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ กล่าวคือ อำนาจสูงสุดหรืออธิปไตยไม่ได้อยู่ในมือประชาชน แต่อยู่ในมือ ของชนชั้นนำ 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการทหารและนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง

3. ช่วงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 อาจถือได้ว่าเป็นการ ปกครองประชาธิปไตยแบบนายทุน กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจในการปกครองจะมาจากเลือกตั้งเป็น สำคัญแต่การเลือกตั้งนั้น จะมีพื้นฐานอยู่ที่ระบอบธุรกิจการเมือง ดังนั้น ประชาชนจึงยังไม่มีอำนาจ อธิปไตยเป็นของปวงชนอย่างแท้จริง

4. ช่วงรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นการปกครองในลักษณะของ ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ กล่าวคือ อำนาจในการปกครองสูงสุดไม่ได้อยู่ที่ประชาชน หากแต่อยู่ใน กลุ่มของชนชั้นข้าราชการและกลุ่มธุรกิจการเมือง

โดยหลักการแล้ว ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หมายถึง การเป็นตัวแทนในการ ตัดสินใจแทนประชาชนภายใต้เงื่อนไขอยู่ 3 ประการ คือประการแรก ประชาชนยังมีสิทธิในการ ควบคุมรัฐบาลอย่างแท้จริง มิใช่เป็นการเขียนเฉพาะในรัฐธรรมนูญแต่ในทางปฏิบัติประชาชนไม่มี อำนาจใด ๆ ทั้งสิ้น ประการที่สอง ประชาชนต้องได้รับการมีตัวแทนอย่างกว้างขวาง นั่นคือ การให้ สิทธิและเสียงในการเมืองต้องถึงแก่มหาชนทั่วไปโดยไม่กีดกันกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ และ ประการที่สาม สิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนได้รับการคุ้มครอง เช่น สิทธิเสรีภาพ เกี่ยวกับการพูด การเขียน การตั้งสมาคมฯ ตลอดจนออกหนังสือพิมพ์ หรือเสรีภาพในการเลือกนับถือ ศาสนาได้ตามใจปรารถนารวมถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ในการวิเคราะห์

ปัญหาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจำเป็นต้องเจาะลึกถึงแนวคิดเรื่องความเป็นตัวแทนให้กระจ่างชัดแนวคิดเรื่องตัวแทนในทางวิชาการสามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภท (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2553 : 206-207) ดังนี้

1. ตัวแทนในฐานะผู้ได้รับความไว้วางใจให้ตัดสินใจแทน (Trustee) คือ ผู้ที่ประชาชนเลือกให้ไปใช้วิจารณญาณแทนประชาชนเมื่อได้รับเลือกเข้าเป็นตัวแทนแล้ว ตัวแทนแบบตัดสินใจแทนนี้จึงไม่จำเป็นต้องคิดเหมือนประชาชนแต่สามารถใช้ความคิดโดยอิสระ เพราะประชาชนมอบความไว้วางใจในตัวเขาแล้วว่าเขาจะคิดและกระทำการใด ๆ ได้โดยสิทธิ์ขาดได้โดยที่ประชาชนไม่ต้องคอยห่วงคอยพะวง

2. ตัวแทนแบบบุรุษไปรษณีย์ (Delegate) ตัวแทนแบบนี้จากความคิดที่ว่า อำนาจและเจตจำนงที่ถูกต้องยังเป็นของประชาชนโดยเต็มเปี่ยม สังคมสมัยใหม่อาจมีประชากรมากมายจนประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจและวิจารณญาณของตนโดยตรงในการปกครองบ้านเมืองได้ ดังนั้นพวกเขาจึงเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตัวแทนมิได้เข้าไปคิดเอง ตัวแทนเพียงแต่นำความคิดของประชาชนเข้าไปแสดงออกให้มีผลทางปฏิบัติเท่านั้น ตัวแทนแบบนี้อาจเปรียบได้กับตัวแทนการขายหรือตัวแทนจำหน่ายหรือทูต ซึ่งไม่มีสิทธิ์เข้าไปจัดการเปลี่ยนแปลงสินค้าหรือไปแก้ไขพระราชสาส์นหรือหนังสือแทนไมตรีใด ๆ ตามใจชอบ

3. ตัวแทนแบบเป็นผู้ไปปฏิบัติพันธกิจที่ตนสัญญาไว้กับประชาชน (Mandate) เป็นตัวแทนที่มีบทบาทหน้าที่อยู่กึ่งกลางระหว่างแบบที่หนึ่งกับแบบที่สอง คือตัวแทนแบบตัดสินใจแทนนั้นใช้วิจารณญาณได้อย่างเต็มที่ ส่วนตัวแทนแบบบุรุษไปรษณีย์เกือบจะไม่ต้องใช้วิจารณญาณของตนเองเลยตัวแทนแบบแมนเดต นับเป็นตัวแทนสายกลาง กล่าวคือ ตัวแทนแบบนี้เริ่มด้วยการเสนอพันธสัญญาแก่ประชาชน และเมื่อได้รับความไว้วางใจให้เป็นตัวแทนแล้วก็ต้องใช้ความสามารถของตนเองในการทำให้พันธสัญญาที่เขาสร้างไว้บรรลุผล

4. ตัวแทนแบบย่อส่วน (Resemblance) ทำหน้าที่เสมือนเป็นส่วนย่อยของสังคมใหญ่ เช่นตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มคนที่มีเพศเดียวกับตน ตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มคนที่นับถือศาสนาเดียวกับตน ตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มบุคคลที่มีอาชีพเดียวกับตน เป็นต้น กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า สังคมใหญ่ของเขาคงจะมีสัดส่วนที่สอดคล้องกันทุกอย่างว่าสภาผู้แทนราษฎรควรจะเป็นภาพจำลองหรือการย่อส่วนของสังคมนั้น ๆ ให้ใกล้เคียงที่สุด

จากรูปแบบการเป็นตัวแทนในลักษณะต่าง ๆ นั้น รูปแบบการเป็นตัวแทนที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ก็คือตัวแทนในฐานะผู้ได้รับความไว้วางใจให้ตัดสินใจแทนประชาชน (Trustee) ทั้งนี้เพราะตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของลักษณะการเป็นตัวแทนตามตัวแบบนี้ก็คือ หลังจากมีการเลือกตั้งแล้วการเป็นตัวแทนมักไม่ทำตามสิ่งที่ประชาชนต้องการ ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาประวัติความเป็นมาของลักษณะความเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่นักการเมืองมีฐานคิดที่ว่าเมื่อได้มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงหรือได้มีการให้ผลประโยชน์บางประการ ก็คือเป็นการตอบแทนเบื้องต้นแก่ประชาชนไปแล้วจึงไม่จำเป็นต้องตัดสินใจในสิ่งที่ประชาชนมีความต้องการทุกเรื่องก็ได้ ดังนั้นในทางปฏิบัตินักการเมืองเหล่านั้นเมื่อมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่แล้ว จึงมักละเลยในสิ่งที่เคยรับปากประชาชนในพื้นที่ไว้แต่แรกก่อนที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่ง จนเกือบสิ้นเชิงหากแต่จะใช้อำนาจ

โดยตัวเองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นหลักในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ

ในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า การนำรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไปใช้ในการปฏิบัติดังกล่าวนั้นไม่สะท้อนความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะถ้าหากว่าจะมีการวิเคราะห์ในตรรกะของความเป็นจริงแล้ว ประชาชนมีความคิดที่จะอยากเห็นอยากเป็น หรืออยากได้สิ่งหนึ่งประการใด ที่ไม่เป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่สังคม หรือไม่ผิดกฎหมายบ้านเมือง ผู้ที่เป็นนักการเมืองในฐานะตัวแทนประชาชนก็ต้องเร่งรีบนำไปปฏิบัติ ในทำนองที่ว่า “ประชาชนคิดอย่างไร นักการเมืองจะต้องพูดอย่างนั้นเสมอ” หากแต่ข้อค้นพบของความเป็นจริงทางสังคมพบว่าในการปฏิบัติกลับกลายเป็นว่า ตัวนักการเมืองเองคิดว่าตนเองได้มีการซื้อเสียงหรือให้ผลประโยชน์บางประการเพื่อเป็นการตอบแทนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชน

บทบาทนักการเมืองในความเป็นตัวแทนของประชาชนที่เป็นปัญหาโดยการพิจารณาในแง่มุมมองของอำนาจการผูกขาดอยู่ที่นักการเมืองท้องถิ่นของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีข้อค้นพบว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่าน ๆ มาจนถึงฉบับปัจจุบัน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ได้มีการบัญญัติสาระสำคัญไว้ลักษณะเดียวกันที่ให้อำนาจประชาชนมีสิทธิเลือกนักการเมืองขึ้นเป็นสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่สำหรับรูปแบบการปกครองดังกล่าวเมื่อพิจารณาผ่านบริบทของสังคมไทยกลับพบว่า แท้ที่จริงแล้วประชาชนที่อ้างว่าเป็นเจ้าของประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งอาจเรียกได้ว่าประชาชนเป็นเพียงผู้สร้างความชอบธรรมให้บังเกิดแก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่เห็นไปในลักษณะเดียวกันกล่าวคือ เมื่อไปใช้สิทธิใช้เสียงเลือกตั้ง ตัวแทนในระดับต่าง ๆ แล้ว ประชาชนเหล่านั้นต่างพากันละเลยอำนาจที่แท้จริงของตนเอง ที่ต้องทำหน้าที่ความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้ง 365 วัน แต่มีการมอบหมายความไว้วางใจให้กับนักการเมืองท้องถิ่นได้ไปทำหน้าที่แทนในลักษณะของการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในนโยบาย รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวโดยสรุปแล้ว หลังจากที่ประชาชนได้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น อำนาจที่แท้จริงของประชาชนก็เริ่มถูกผูกขาดอยู่ที่นักการเมืองท้องถิ่น

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้อำนาจตัดสินใจแก่นักการเมืองฝ่ายเดียว โดยเห็นได้จากเมื่อเวลานักการเมืองที่เป็นตัวแทนประชาชนได้รับอำนาจจากการเลือกตั้งแล้วกฎหมายให้อำนาจในการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น การจัดหางบประมาณท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้เป็นที่ประจักษ์ว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นเป็นการตัดสินใจของนักการเมืองเป็นสำคัญดังนี้

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ โดยเจ้าหน้าที่งบประมาณซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณโดยเริ่มจาก 1) การศึกษาปฏิทินงบประมาณที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดเพื่อแจ้งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบว่าจะดำเนินการในแต่ละขั้นตอนควรจะดำเนินการเมื่อใดแล้วเสร็จเมื่อใด จากนั้น 2) ทบทวนแผน และกำหนดนโยบายการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) จัดเตรียมข้อมูลประมาณการรายรับ 4) จัดระดมความคิดเห็น เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นจากทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง 5) ตรวจสอบภาระผูกพันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ เช่น เงินกู้ เงินทุนการศึกษา ภาระผูกพันตามกฎหมาย 6) เสนอโครงการเบื้องต้น เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหาร 7) เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ คณะผู้บริหารจะพิจารณาให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปี แล้วให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง หากนักการเมืองในฐานะผู้บริหารเห็นชอบจะนำร่างเสนอต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี

2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) นักการเมืองในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น นำเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี จากนั้นสภาท้องถิ่นจะพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ โดยการพิจารณาจะพิจารณา 3 วาระ คือ รับหลักการ แปรญัตติ เห็นชอบ และเมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นนำเสนอร่างที่ผ่านความเห็นชอบให้ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ อนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายและประกาศเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีผลใช้บังคับต่อไปภายใน 15 วัน หลังประกาศโดยเปิดเผย

3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) จะทำให้ทราบว่างบประมาณที่อนุมัติไปแล้วถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาประชาชนได้หรือไม่ รวมทั้งมีการติดตามดูแลการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานหรือไม่ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย โดยใช้การรายงาน หรือการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ การควบคุมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยตรวจสอบภายใน สำนักงานตรวจการเงินแผ่นดิน การควบคุมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือประชาคม หรือการประเมินผลความคุ้มค่าและความสอดคล้องของงบประมาณกับความต้องการของประชาชน ผ่านวิธีการวิจัยประเมินผล

จากกรณีตัวอย่างที่หยิบยกมานั้นจะเห็นได้ว่า การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุดแล้วอำนาจการตัดสินใจมีต่ออยู่ที่ประชาชน หากแต่อำนาจขั้นการตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งแต่ฝ่ายเดียว

5.3 ปัญหาพัฒนาการการทำงานท้องถิ่นให้เป็นแบบระบบราชการ

องค์กรปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหน่วยงานราชการที่เกิดขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกลไกหนึ่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงมีรูปแบบการบริหารงานแบบราชการ โดยสามารถพิจารณาให้เห็นเป็นรูปธรรมได้จากบทบาท ภารกิจ หน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร คือ เมื่อพิจารณาถึงบทบาทภาระหน้าที่ พบว่าการวางแผนงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นถูกตีกรอบตามกฎระเบียบและข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“การกำหนดแผนการพัฒนาทุกด้าน ต้องดำเนินการตามแผน วิธีการตามระเบียบแบบแผนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดอย่างเคร่งครัด” (สุรเชษฐ์ ศรีระชา, สัมภาษณ์ 20 พฤศจิกายน 2565)

นอกจากนี้แล้ว ที่ปรากฏเห็นได้เด่นชัดอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การดำเนินนโยบายการคลังที่มีการใช้งบประมาณแบบราชการ กล่าวคือ การดำเนินการที่อยู่ภายใต้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยอย่างเข้มข้น กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เรื่องเงิน ๆ ทอง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการโดยพลการได้ ต้องอาศัยการดำเนินการเบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยอย่างรัดกุมเท่านั้น” (สุรเชษฐ์ ศรีระชา, สัมภาษณ์ 20 พฤศจิกายน 2565)

อย่างไรก็ดี ปัญหาพัฒนาการการทำงานท้องถิ่นให้เป็นแบบระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ยังมีผลถึงการจัดสรรบุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงานโดยการรับโครงสร้างมาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือราชการส่วนกลางดังเช่น กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“คน งาน เงิน เราไม่มีโอกาสพิจารณาอย่างเป็นอิสระได้เลย ผลกระทบก็คือ ปัญหาต่าง ๆ นานา เช่น จัดคนมาไม่สอดคล้องกับงาน จัดงบประมาณมาไม่สอดคล้องกับบริบทของความต้องการ เป็นต้น” (สมศักดิ์ ภูพนมภูมิ, สัมภาษณ์ 20 พฤศจิกายน 2565)

ผลการศึกษาในแง่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นราชการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นทุกวัน สะท้อนให้เห็นได้จากพฤติกรรมว่านักการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่แล้ว ก็มักจะไปเสพติดในเรื่องเกี่ยวกับการสวมใส่ชุดของทางราชการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ มากกว่าการทำงานในฐานะการเป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น เพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการถ่วงดุลตรวจสอบ นอกจากนี้แล้วในการเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองดังกล่าวยังต้องถูกยึดติดอยู่กับระบบและระเบียบของทางราชการ ขณะที่

บุคลากรที่รับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังมีความจำเป็นในการพึ่งพิงส่วนกลาง เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ยิ่งไปกว่านั้นในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ ระเบียบวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ก็ยังจำเป็นต้องพึ่งกระทรวงมหาดไทย และที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความไม่มีอิสระในการพิจารณาใช้งบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากจะต้องอาศัยระเบียบของราชการ ส่วนกลางเป็นข้อสำคัญในการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาถึงความเป็นข้าราชการของท้องถิ่นนั้น ยังสามารถพิจารณาภาพรวมได้สองมิติ คือ มิติที่หนึ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำหน้าที่ความเป็นตัวแทนของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งพบว่าเมื่อแรก ๆ ตอนเข้าไปทำหน้าที่ใหม่ ๆ ก็จะมีอุดมการณ์อยู่บ้าง แต่เมื่อทำหน้าที่ไปสักระยะหนึ่งกลับพบว่าถูกกลืนกินเข้าไปในระบบราชการที่ละเอียดละลายน้อย โดยแสดงบทบาทหน้าที่คล้ายกับความเป็นกลไกของราชการไปในที่สุด อีกมิติหนึ่งก็คือ เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากระบบราชการตามสายงานการบังคับบัญชา ซึ่งทั้งสองมิติดังกล่าวพบว่าเป็นข้อจำกัดของการนำแนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่ามาใช้ในการปกครองท้องถิ่นค่อนข้างมาก ภายใต้ระบบดังกล่าว รัฐบาลยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด ในการอนุญาตและอนุมัติ และมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่รู้ถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงแต่ใช้ราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดังกล่าวนี้เป็นผลกระทบมาจากการบริหารจัดการในระบบราชการที่มีการบริหารตามสายบังคับบัญชาแบบสั่งการจากบนสู่ล่าง นอกจากนี้แล้ว โดยโครงสร้างการเมืองการปกครองไทยยังมีการเชื่อมร้อยกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นเข้าด้วยกัน กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีผลต่อการแทรกแซงการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น เช่น การขอโครงการ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติ เป็นต้น กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ในทำนองที่ว่า

“ทุกวันนี้ท้องถิ่นจะทำอะไรเต็มไปด้วยความยากลำบาก เพราะมีการวิ่งเต้นแทรกแซงในทุกขั้นตอนมีการนำเอาผู้ใหญ่ที่มีอำนาจเหนือกว่าเข้ามาขอเรื่องหรือบีบบังคับเพื่อให้กลุ่มตนเองหรือพวกพ้องได้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม” (แบงค์ นามสมมติ, สัมภาษณ์ 28 มิถุนายน 2564)

ปัญหาการทำงานท้องถิ่นให้เป็นแบบระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนำไปสู่การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีทั้งรูปแบบความสัมพันธ์ภายในอย่างเป็นทางการ เช่น กรณีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำกับผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น พฤติกรรมดังกล่าวมีพื้นฐานที่เกิดจากระบบการเมืองที่เปิดกว้างขึ้น กลุ่มธุรกิจได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและได้ตำแหน่งสำคัญทางการเมือง จากนั้นจะมีการสนับสนุนให้กับนักการเมืองจนกระทั่งกลุ่มนักธุรกิจเหล่านี้ก็จะสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองอย่างชอบธรรม สุดท้ายสามารถปรับสถานภาพเป็นนักการเมืองอย่าง

เต็มตัว ดังนั้นจึงเป็นการผสมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งพบว่ามีกลุ่มข้าราชการที่เข้าไปเกี่ยวข้องในลักษณะระบบอุปถัมภ์ โดยมีความคาดหวังว่าจะได้รับอภิสิทธิ์เชิงผลประโยชน์ในการประกอบธุรกิจและการคุ้มครองทางการเมือง มิติเกี่ยวกับการแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ดังที่ได้เกริ่นนำถึงผลการศึกษามาแล้วนั้น มีความสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ประกอบการนักธุรกิจในภาคตะวันออกท่านหนึ่งในทำนองที่ว่า

“ไม่มีอะไรได้มาฟรี ๆ ในโลก หมูไปไถ่มา สรรพสิ่งทุกอย่างเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ด้วยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันตลอดเวลา” (ลออนามสมมุติ, สัมภาษณ์ 29 มิถุนายน 2564)

นอกจากนี้แล้ว อำนาจในการปกครองท้องถิ่นที่ยังคงถูกครอบงำจากกระทรวงมหาดไทย และไม่ได้มีการโอนความรับผิดชอบมายังองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ดังที่ผู้วิจัยได้เกริ่นนำแล้วในเบื้องต้นนั้น มีผลทำให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้งปวงถูกกำกับด้วยระบบราชการที่เต็มไปด้วยระเบียบแบบแผนในการควบคุมการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการส่งมอบนโยบาย การวางกฎเกณฑ์ภายใต้ระบบราชการดังกล่าวมีผลทำให้ภาครัฐ มีบทบาทในการผูกขาดนโยบาย จากการออกแบบให้ระบบราชการตัดสินใจในกระบวนการนโยบาย ซึ่งที่ผ่าน ๆ มาจะเห็นได้ว่าแนวทางดังกล่าวบางครั้งไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และปราศจากประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากแต่ถ้ามองมุมกลับอีกด้านหนึ่งที่พยายามทำความเข้าใจระบบราชการในมิติเชิงบวก ที่อาศัยแนวทางการดำเนินงานตามหลักการของเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ การบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความคุ้มค่าคุ้มทุนมากที่สุด เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน ทำให้เกิดมีปัญหาที่มากมายและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งต้องก้าวเผชิญกับกลุ่มผลประโยชน์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มากมายในท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขร่วมกันจากทุกภาคส่วน โดยที่มีหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานราชการคอยเป็นที่เลี้ยง ให้สามารถแก้ไขปัญหาทุกด้าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอและทันต่อเหตุการณ์ (ไพฑูริย์ มาลา, 2561 : 180-181)

อย่างไรก็ดี นักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในทางกฎหมายถือได้ว่ามีตำแหน่งหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกลุ่มความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่หรือมีเงินเดือนประจำผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมปฏิบัติหน้าที่ภายใต้โครงสร้างของสายบังคับบัญชาตามกฎระเบียบของระบบราชการและเมื่อพิจารณาการทำงานแบบระบบราชการในลักษณะของสายการบังคับบัญชาแบบล่างสู่บน ดังกล่าวผู้วิจัยพบว่าจากความเป็นประชาชนธรรมดาเมื่อได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักการเมืองท้องถิ่นแล้ว ก็จะมีสายบังคับบัญชาที่สูงกว่าคือตำแหน่งนายกองค์กรปกครองท้องถิ่น ขณะที่นายกองค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะมีผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าได้แก่ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งในแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งขึ้น

ตรงต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตกอยู่ภายใต้รากเหง้าของระบบสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ ดังนั้นในส่วนของประชาชนทั่วไปจึงตกอยู่ในฐานะเป็นผู้รับบริการ โดยทั้งนี้ระบบราชการจะเป็นผู้ผูกขาดนโยบายการบริการสาธารณะ ส่วนประชาชนจะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตาม กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบราชการที่ส่งผลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงมีโครงสร้างขนาดใหญ่และซับซ้อน โดยมีการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา และการใช้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการ

นอกจากนี้ยังพบว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่มีลักษณะของรูปแบบการบริหารที่ตกอยู่ภายใต้ระบบราชการทำให้เกิดปัญหาในการขับเคลื่อนนโยบายด้วยการอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นำไปสู่การผูกขาดนโยบายสาธารณะโดยระบบราชการ สามารถสะท้อนให้เห็นภาพที่เป็นรูปธรรมได้จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่านหนึ่งในทำนองที่ว่า

“การออกข้อบัญญัติก่อนนำไปใช้ต้องให้นายอำเภอลงนามเห็นชอบก่อน ขณะที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเมื่อสภาพิจารณาร่างเทศบัญญัติเสร็จองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วต้องนำไปเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบก่อนที่จะนำไปใช้ปฏิบัติเช่นเดียวกัน” (นนท์ นามสมมติ, สัมภาษณ์ 19 ธันวาคม 2563)

กล่าวโดยสรุปแล้วปัญหาพัฒนาการการทำงานท้องถิ่นให้เป็นแบบระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นถูกระบบราชการเข้าครอบงำ ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นตามบทบาทภาระหน้าที่ที่จำเป็นจะต้องกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ข้อจำกัดของการเป็นราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จึงมีลักษณะของการบริหารโดยข้าราชการประจำ ซึ่งทางราชการส่วนกลางกำหนดแนวทางการบริหารและรับแนวนโยบายมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานการปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด การปกครองท้องถิ่นจึงตกอยู่ภายใต้แนวคิดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่า ทั้งนี้เพราะเป็นการสร้างเอกภาพในการตัดสินใจและการดำเนินการตามนโยบายจากส่วนราชการในการกำกับเป็นหลักเท่านั้น จึงมีจุดอ่อนสำคัญที่รัฐยังไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญ

5.4 ปัญหาความชะงักงันในการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดความชะงักงันในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งที่มีการต่อสู้กันของกลุ่มที่มีแนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นที่แตกต่างกัน 2 ฝ่าย ในสังคมไทยคือ ฝ่ายแรกเป็นฝ่ายที่พยายามกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ด้วยการต่อต้านการทำรัฐประหาร กับอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายคุมอำนาจที่พยายามระงับยับยั้งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจดังกล่าว ในช่วงแรกนั้นฝ่ายกระจายอำนาจได้พยายามขยายแนวคิดการกระจายอำนาจ ด้วยการอาศัยพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มีการเสนอให้ปลดวาระการดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันของผู้บริหารองค์กรปกครอง

ท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบของคณะกรรมการปฏิรูป การขยายแนวคิด การกระจายอำนาจดังกล่าวถูกตอบโต้ด้วยฝ่ายที่พยายามรวมศูนย์อำนาจโดยอ้างว่าประเทศไทยจะถูก แยกส่วนไม่ได้ รวมถึงข้อเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองของฝ่ายกระจายอำนาจจึงถือได้ว่าเป็น พางเส้นสุดท้ายที่ฝ่ายคุมอำนาจไม่ยินยอมจนนำไปสู่สาเหตุของการทำรัฐประหาร หลังเหตุการณ์ รัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 มีการต่อต้านพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจโดยกลุ่มมหาตไทย ต่อมา หลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ฝ่ายที่คุมอำนาจได้มีการใช้มาตรา 44 เข้าจัดการปัญหาการ ทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่น จนกระทั่งนำไปสู่การแจกความดำเนินคดีความต่าง ๆ มากมาย อีกด้วย เราสามารถสรุปได้จากปรากฏการณ์ดังต่อไปนี้

นับจากปี พ.ศ. 2549 การกระจายอำนาจได้หยุดชะงักไป เป็นเวลาปีกว่าภายใต้รัฐบาลที่มา จากการทำรัฐประหาร และเมื่อมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งอีกครั้ง ก็ประสบกับวิกฤตการณ์ ทางการเมืองจากความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองระหว่างกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ แห่งชาติ (เสื้อแดง) กับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (เสื้อเหลือง) ทำให้รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2550-2557 มีการเปลี่ยนกันบ่อยครั้ง และต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองอันเป็น ปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาล ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นในสถานการณ์ทางการเมืองเช่นนี้ กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจจากรัฐในส่วนกลางไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบหยุดชะงักไป

ในช่วงเวลานี้แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติที่ส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น คล้ายกับรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็ตาม แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมือง ดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ การกระจายอำนาจแทบไม่ถูกขับเคลื่อนใด ๆ แต่ความเคลื่อนไหวของ ภาคพลเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกลับมีความตื่นตัวมาก โดยการพลิกกลับการกระจายอำนาจ มาเป็นการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนได้จัดการตนเองแทน เช่น มีข้อเสนอจากภาคพลเมืองเกี่ยวกับ การจัดการตนเองโดยมีข้อเสนอให้ท้องถิ่น จัดการปกครองตนเองในรูปของจังหวัดจัดการตนเอง เช่น กรณีของจังหวัดเชียงใหม่จนถึงขั้นมีการร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ มหานครขึ้นในปี 2555 พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญที่ทำให้มีการเปลี่ยนฐานะของจังหวัด จาการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัด และมีการ เลือกลงตั้งผู้บริหารจังหวัดโดยตรงซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน แต่ในที่สุดข้อเสนอดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจ จากรัฐบาลอีกเช่นเคย จนกระทั่งมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ในช่วงของรัฐบาลคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มาจากการรัฐประหาร เป็นช่วงที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหยุดชะงักอย่าง ลื่นเชิงเนื่องจากเป็นรัฐบาลที่ใช้กำลังยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนจึงไม่สนใจส่งเสริมแนวทางการ กระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย แต่กลับทำให้ระบบราชการมีความแข็งแกร่งและมีบทบาท ทางการเมืองการบริหารมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงแรกหลังการรัฐประหารรัฐบาล คสช. ได้ออก ประกาศฉบับที่ 85/2557 ให้งดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและใช้วิธีสรรหาบุคคลแทนโดยบุคคล ที่ได้รับการสรรหาต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษหรือซี 8 หรือเทียบเท่า ในประกาศ คสช. ดังกล่าวยังได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามา ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งราชการ และไม่ให้อัตว่าการเข้ามา

เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นของ ข้าราชการเป็นการดำเนินกิจการอันเป็นการขัดกัน ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมหรือ เป็นการกระทำอันอาจถูกกล่าวหาได้ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นที่หมดวาระก็ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่นานก็มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 1/2557 กำหนดให้สมาชิก สภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

จึงกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในยุค คสช. เป็นยุคมืดของการปกครองตนเองของประชาชนเพราะอำนาจรัฐของ คสช. ที่กดทับสิทธิเสรีภาพ ในการแสดงออกและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยในขณะเดียวกันระบบราชการไทยกลับได้รับการพัฒนาให้มีความทันสมัยมากขึ้น เช่น การที่รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาระบบราชการให้ทันกับยุคไทยแลนด์ 4.0 และการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์โดยจัดตั้งสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ในปี 2561 เพื่อขับเคลื่อนรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลให้ได้โดยเร็ว นอกจากนี้ในช่วงของรัฐบาล คสช. ได้มีการผลักดันกฎหมายขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทนข้าราชการ พนักงานของรัฐไป 10 ฉบับครอบคลุมข้าราชการประเภทต่าง ๆ รวมถึงการขึ้นเงินเดือนให้กับข้าราชการที่ไปช่วยงานคสช. (iLaw, 2561)

เหตุการณ์ต่อเนื่องจากการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา รัฐบาล คสช. ทำการบริหารประเทศมาระยะหนึ่งแล้วก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา โดยมีศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมการฯ ได้ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทำให้เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีจิตวิญญาณของประชาธิปไตยสอดแทรกอยู่มาก โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น หมวด 2 ส่วนที่ 2 ความเป็นพลเมืองและหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 27 “บัญญัติว่า...รัฐมีหน้าที่ ต้องปลูกฝังให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีวัฒนธรรมประชาธิปไตย ตลอดจนจัดให้มีการศึกษา อบรมในทุกระดับ ทุกประเภท และทุกกลุ่มอายุเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองตามมาตรานี้” และมาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างและส่งเสริมความเป็นพลเมืองให้มีกระบวนการที่ประชาชนมาร่วมกันเป็นสมัชชาพลเมืองระดับพื้นที่และระดับอื่นเพื่อมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในการจัดการชุมชน การบริหารท้องถิ่นท้องที่และการอื่น...”

กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองที่เป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแทนที่จะมีเฉพาะการเมืองภาคตัวแทน ซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิกฤติการเมืองไทยที่ผ่านมารวมถึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่คณะรัฐประหารนำมากล่าวอ้างเป็นเหตุผลหนึ่งในการรัฐประหารในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มีมาตรา 263 (3) บัญญัติว่า “ให้มีกลไกที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการจัดสรรรายได้ และการปรับบทบาทของราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาคและให้มีกฎหมายและกลไกสำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารท้องถิ่นรูปแบบที่เหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่โดยเร็ว” ซึ่งกลไกในที่นี้ก็น่าจะหมายถึง “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น” อันเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาในปี 2542 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยภาคราชการภาคท้องถิ่นและภาค ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 36 คน โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน การเป็นองค์กรไตรภาคีดูเหมือนจะเป็นการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างภาคส่วนสำคัญคือ ภาคราชการกับภาคท้องถิ่นโดยมีภาคผู้ทรงคุณวุฒิเป็นส่วนที่อยู่ตรงกลาง แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับปรากฏว่าในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิมีอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการเกือบครึ่งหนึ่ง จึงมีคำถามว่ามีความสมดุลในคณะกรรมการฯ หรือไม่และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจไม่เป็นที่ไปตามแผนการกระจายอำนาจฯ ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดีร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานก็ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสภานี้มีที่มาจาก คสช. เนื่องจากมีบางมาตราที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาดำรงตำแหน่งของบุคคลภายนอก เช่น มาตรา 165 เป็นต้น เกี่ยวกับการเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีการเสนอชื่อบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดของเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติซึ่งหลายฝ่ายก็ตีความจากคำพูดของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ว่า “อ้อเพราะอยากอยู่ยาว” (MGR Online, 21 กุมภาพันธ์ 2559) ทำให้ต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ที่ปรึกษาของ คสช. เป็นประธานคณะกรรมการฯ และในที่สุดก็ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติโดยมีบทบัญญัติที่เปิดทางให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐไม่ปรากฏคำว่า กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใดซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และปี 2550 ที่มีบัญญัติในแนวนโยบายแห่งรัฐ เกี่ยวกับการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไว้ชัดเจน รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยปี 2560 จึงไม่ต่างกันจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ที่ถูกเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบเท่าใดนักแม้เวลาจะผ่านมาเกือบสี่สิบปีก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญในที่นี่ก็คือการกระจายอำนาจที่จะเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นอย่างไร จะส่งเสริมการกระจายอำนาจได้หรือไม่

ต่อคำถามดังกล่าวเราได้มีบทเรียนจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 แล้วว่า ถ้าพึงการมีรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวไม่ใช่คำตอบของการกระจายอำนาจในการเมืองไทย เพราะถึงแม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองหรือให้รัฐส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงก็ยังไม่สามารถฝากำแพงอำนาจอันแข็งแกร่งของระบบราชการได้โดยเฉพาะในบริบทที่สถาบันทางการเมืองยังอ่อนแอไม่สามารถต่อกรกับระบบราชการได้และยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เอง ไม่มีการบัญญัติแนวนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็ยิ่งทำให้เห็นชัดเจนว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมีความเป็นไปได้น้อยมากพื้นฐานเหตุการณ์ดังกล่าวจึงมีผลต่อปัจจุบันที่ว่าไม่น่าแปลกใจที่สมาชิกวุฒิสภาจะลงมติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2564 ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองที่เสนอจำนวน 13 ฉบับ โดยมีมติรับเพียง 1 ฉบับ รวมถึงฉบับที่

เสนอให้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งเสริม สิทธิเสรีภาพของประชาชนและการปกครองตนเองของประชาชนในจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ถูกปฏิเสธเช่นกันจนมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกมาตั้งคำถามว่ารัฐธรรมนูญจะแก้เพื่อใครกัน (นุกูล สัจฉิตเสรี, 2550 : 1-16)



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 6

ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ : การถอดบทเรียน

กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์

ผลการศึกษาในบทนี้เป็นการถอดบทเรียนกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งมีการจัดตั้งสภาทวิภาคีที่มีแนวคิดบนฐานการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ที่เน้นการสร้างเครือข่ายของชุมชนในทุกภาคส่วนอันประกอบด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น องค์การชุมชน และส่วนราชการ ในเขตพื้นที่ โดยอาศัยกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อทำงานสาธารณะของตำบลให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ในการนำเสนอผลการถอดบทเรียนผู้วิจัยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อที่สำคัญดังนี้

6.1 ภูมิหลังของตำบลคลองทับจันทร์

6.2 ภูมิหลังองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์

6.3 การก่อรูปสภาทวิภาคีบนฐานแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่

6.4 การวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์

6.1 ภูมิหลังของตำบลคลองทับจันทร์

คำว่า “คลองทับจันทร์” สันนิษฐานว่าน่าจะมาจาก 2 แหล่ง ด้วยกันคือ (กลุ่มผู้อาวุโสตำบลคลองทับจันทร์, 17 สิงหาคม 2552; โชคชัย มาณพ, สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2556)

6.1.1 สภาพทางกายภาพเนื่องจากสภาพพื้นที่ในบริเวณนี้ มีต้นจันทน์อยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะวัดคลองทับจันทร์และโรงเรียนปัทมาภิรมย์ปัจจุบัน ดังนั้นเมื่อนายช้อย เทียมพูลและนายสมิตรี แสนอ่อนมีความเห็นที่จะขอแยกพื้นที่ในบริเวณนี้ตั้งเป็นตำบล ซึ่งแต่เดิมพื้นที่บริเวณนี้ขึ้นอยู่กับตำบลเมืองไผ่ จึงได้นำความคิดดังกล่าวไปปรึกษาหารือกับชาวบ้านในบริเวณนั้น และได้รับความเห็นชอบจากชาวบ้าน โดยเห็นสมควรให้ตั้งชื่อตำบลว่า “คลองทับจันทร์” ตามสภาพทางกายภาพภายในพื้นที่ หลังจากนั้นผู้นำชุมชนทั้งสองก็ดำเนินการขอจัดตั้งตำบลกับนายอำเภอรัญประเทศ ให้ตั้งเป็นตำบลคลองทับจันทร์ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

6.1.2 การบูรณาการโดยการผนวกเอาลักษณะของสิ่งหรือปรากฏการณ์หลาย ๆ อย่างรวมกันจนเกิดคำว่า “คลองทับจันทร์” กล่าวคือ คำว่า “คลอง” เกิดจากลักษณะกายภาพพื้นที่ในบริเวณนี้ที่มีคลองอยู่บริเวณกลางป่า ส่วนคำว่า “ทับ” ก็หมายถึงบ้าน และคำว่า “จันทร์” น่าจะหมายถึง นายจันซึ่งเป็นผู้อาวุโสที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่นี้เป็นคนแรก ดังนั้นคำว่าคลองทับจันทร์ในความหมายนี้คือบ้านของตาจัน ซึ่งเป็นผู้อาวุโสที่มาอยู่คนแรกในเขตตำบลคลองทับจันทร์

ชาวบ้านในตำบลคลองทับจันทร์ เป็นกลุ่มคนที่อพยพมาจากพื้นที่หลากหลายจังหวัด ซึ่งได้แก่ (กลุ่มผู้อาวุโสตำบลคลองทับจันทร์, 17 สิงหาคม 2552; โชคชัย มาณพ, สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2556)

1. กลุ่มชาวบ้านอำเภอดอนนาค เข้ามาจับจองพื้นที่ทำกิน ในส่วนที่เป็นพื้นที่ทำนา ซึ่งในปัจจุบันได้แก่กลุ่มคนที่อยู่ใน หมู่บ้าน ทับยาง คลองวัว

2. กลุ่มชาวบ้านจากอำเภอรัฐประเทศ หรือรู้จักกันในนามของคนบ้านอรัญ ในปัจจุบันชาวบ้านกลุ่มนี้เป็นคนไทยเชื้อสายย้อ ซึ่งมีประวัติว่าเป็นกลุ่มชาวบ้านในจังหวัดอีสาน กลุ่มหนึ่ง มีถิ่นฐานเดิมอยู่แคว้น สิบสองปันนา หรือยูนาน ต่อมาได้อพยพมาอยู่บริเวณแม่น้ำโขง ตั้งรกรากอยู่เมืองหงสา แขวงไชยบุรี ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในปัจจุบัน ต่อมา ในปี พ.ศ. 2371 ในสมัยรัชการที่ 3 เจ้าอนุวงศ์ได้กวาดต้อนชาวย้อไปตั้งถิ่นฐาน ที่เมืองบุเรง เมืองคำ เกิด คำม่วน และถูกกวาดต้อนโดยกองทัพไทยกลับมาที่เมืองท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ภายหลังจึงได้อพยพไปอยู่จังหวัดกาฬสินธุ์ มหาสารคาม อุดรธานี และสกลนคร และมีบางกลุ่มอพยพมาอยู่ในอำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี และอำเภอรัฐประเทศ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งกลุ่มไทยย้อเหล่านี้ มีบางส่วนได้อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในตำบลคลองทับจันทร์ในปัจจุบัน (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและหมายเหตุ, 2542 : 33-34)

สาเหตุที่คนบ้านอรัญต้องอพยพออกจากชุมชนเดิม เป็นผลจากการสูญเสียที่ดิน ในการทำการเกษตรกรรมบริเวณอำเภอรัฐประเทศ เนื่องจากการที่กลุ่มคนจีนได้เข้ามาตั้งรกราก อยู่ในตัวเมืองรัฐประเทศและได้กว้านซื้อที่ดินของชาวบ้าน ผลที่ตามมาคือชาวบ้านบางส่วนตัดสินใจ อพยพออกมาจากพื้นที่เดิมแล้วเข้ามาบุกกรุกป่าสร้างเป็นพื้นที่ทำกิน ซึ่งปัจจุบันกลุ่มชาวบ้านกลุ่มนี้ อาศัยอยู่ในเขตบ้านดงยาง บ้านคลองทับจันทร์ และบ้านฝั่งคลอง ซึ่งได้แก่กลุ่มคนนามสกุล ปันส่วน (โชคชัย มาณพ, สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2556)

3. กลุ่มคนจากอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก อำเภอกบินทร์บุรีและประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี อพยพมาเนื่องจากพื้นที่ทำกินในถิ่นกำเนิดแออัดจนยากต่อการประกอบอาชีพ ดังนั้นจึงได้ตัดสินใจอพยพมาเพื่อจับจองพื้นที่ใหม่ กลุ่มคนเหล่านั้นในปัจจุบันอยู่ในบริเวณบ้านเขาดิน กับบ้านคลองทับจันทร์ บ้านปึกิริม และบ้านใหม่ไทยเจริญ

4. กลุ่มชาวบ้านที่อพยพมาจากจังหวัดสุรินทร์ เข้ามาตั้งถิ่นฐานบริเวณบ้านวังยาว ชาวบ้านกลุ่มนี้เป็นชาวกูยหรือส่วย ในอดีตสามารถรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเองได้เป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบันวัฒนธรรมเหล่านี้เริ่มสูญหายไป

ชาวบ้านกลุ่มต่าง ๆ ได้เริ่มเข้ามาจับจองพื้นที่เพื่อทำการเกษตร พื้นที่บริเวณ ตำบลคลองทับจันทร์ในอดีต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นพื้นที่ป่าที่ได้รับสัมปทาน ต่อมาจึง ได้มีกลุ่มคนอพยพเข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก โดยทราบข่าวจากญาติ พี่น้อง เพื่อนฝูง ที่เข้ามาจับจอง ที่ดินอยู่ก่อนแล้ว ชาวบ้านที่เข้ามาในยุคนี้จะเข้ามาซื้อสิทธิ์ที่ดินจากชาวบ้านที่เข้ามาจับจองที่อยู่ก่อน หน้าในราคาไร่ละ 500-800 บาท (วิสัย สายเสมา, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2556; แอ๊ด บุรณะ, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2556)

วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของชาวบ้านในตำบลคลองทับจันทร์ แต่เดิมนั้นเน้นการ เพาะปลูกข้าว ข้าวโพด และผักสวนครัว การปลูกข้าวของชาวบ้านส่วนใหญ่จะเน้นการผลิตเหลือจึ่ง นำไปขายที่ตลาดอรัญประเทศ ส่วนข้าวโพดจะปลูกไว้ขายโดยการตากและแกะเมล็ด ซึ่งขายได้ถึงละ 10 บาท หรือขายเป็นฝัก ซึ่งจะนำผลผลิตไปขายที่ตลาดอรัญประเทศ หรือในตัวอำเภอวัฒนานคร (วิสัย สายเสมา, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2556)

ในส่วนของแรงงานนั้นก็ปรากฏว่า ตำบลคลองทับจันทร์ในอดีต ชาวบ้านจะ ใช้ การเอาแรง ลงแขก เมื่อถึงเวลาเก็บผลผลิตชาวบ้านก็จะรวมกลุ่มช่วยกันทำเวียนไปตามบ้านต่าง ๆ

การลงแขกในสมัยก่อนนั้นจะเริ่มตั้งแต่การเพาะปลูกจนถึงการเก็บผลผลิต ซึ่งทำให้ชาวบ้านสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ทันและไม่เสียค่าจ้างแรงงาน (แอ๊ด บุรณะ, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2556)

การลงแขกเอาแรงเริ่มที่จะลดลงและเลิกไปในที่สุดเนื่องจากการเข้ามาของระบบเศรษฐกิจเงินตรา จึงทำให้ชาวบ้านต้องการเงินในการจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น จนต้องเปลี่ยนมาเป็นการจ้างงาน ในระยะแรกชาวบ้านจะรับจ้างกันเองในหมู่บ้าน แต่ในปัจจุบันแรงงานรับจ้างกลายมาเป็นแรงงานชาวแกมพูชาแทน เนื่องจากค่าแรงราคาถูกและไม่ค่อยเกี่ยงงาน (แอ๊ด บุรณะ, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2556)

กล่าวได้ว่าในอดีตชาวบ้านในตำบลคลองทับจันทร์ ไม่มีปัจจัยให้จับจ่ายใช้สอยมาก เนื่องจากสามารถหาอาหารได้จากในป่าและปลูกข้าวไว้กินเอง นอกจากนี้ในกรณีแรงงานก็ใช้วิธีการลงแขกเอาแรงกันในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจึงทำให้ไม่ต้องใช้จ่ายเงินมาก อีกทั้งชาวบ้านมักไม่มีปัญหาหนี้สิน จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่าชาวบ้านสมัยก่อนเป็นหนี้ก็เนื่องจากต้องการเอาเงินมาซื้อข้าว เพิ่มเติมจากที่ตนเองเก็บไว้กินหมดไปและยังไม่ถึงฤดูทำนา หรือชาวบ้านบางคนก็เป็นหนี้ เพื่อนำเงินไปเช่าวัวมาทำนา ซึ่งสามารถนำเงินมาคืนได้ในภายหลังที่เก็บผลผลิตแล้ว

การลงทุนทางการเกษตรของชาวบ้านเริ่มมีค่าใช้จ่ายมากขึ้นเมื่อเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดไม่สามารถเก็บได้ หรือบางคนที่สามารถเก็บได้แต่พันธุ์ของชาวบ้านไม่เป็นที่ต้องการของตลาด จึงทำให้ต้องทิ้งเมล็ดพันธุ์เดิมแล้วซื้อเมล็ดพันธุ์จากพ่อค้าคนกลางในตลาดอรัญประเทศ นอกจากนี้ยังต้องใช้สารเคมีเนื่องจากข้าวโพดเกิดโรคหรือเพื่อให้ได้ผลผลิตมากขึ้นโดยการแนะนำจากพ่อค้าคนกลางในตลาด เนื่องจากข้าวโพดเป็นพืชเศรษฐกิจที่ขายได้ในราคาต่ำเมื่อมีการลงทุนสูงจึงทำให้ต้นทุน ในการผลิตสูงกว่ารายรับ ประสบการณ์ขาดทุนและมีปัญหาหนี้สินตามมา (มงคล ชูเชิด และสมพงษ์ คุณคำแสง, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2556)

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการปกครองของคลองทับจันทร์ในอดีตก่อนที่จะมีการยกฐานะเป็นตำบลนั้น ถือว่าเป็นการปกครองที่มีโครงสร้างสองแบบซ้อนกันอยู่ คือ

1. การปกครองภายใต้ระบบผู้อาวุโส รูปแบบการปกครองในลักษณะนี้เป็นรูปแบบการปกครองในยุคดั้งเดิม ซึ่งช่วงที่ชาวบ้านจากหลากหลายที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่แถบนี้ โดยแต่ละหมู่บ้านจะมีผู้อาวุโสหรือผู้นำตามธรรมชาติ ส่วนใหญ่ คือ กลุ่มผู้อาวุโสที่อพยพเข้ามาในพื้นที่เป็นกลุ่มแรก พวกเขาเหล่านี้นอกจากจะเป็นที่พึ่งพิงทางจิตใจให้แก่ชาวบ้านเมื่อเผชิญกับปัญหาแล้ว ในบางครั้งพวกเขายังเป็นผู้คัดสรรบุคคลที่จะก้าวขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านเบื้องต้น หลังจากนั้นจึงให้ชาวบ้านในชุมชนเป็นผู้เลือกตั้ง

2. การปกครองภายใต้ระบบข้าราชการส่วนภูมิภาค กล่าวได้ว่า กลไกรัฐที่ฝังตัวอยู่ในระดับตำบลและมีบทบาทอย่างมากในการขับเคลื่อนงานพัฒนาของตำบล ในอดีตนั้นมีหน่วยงานหลัก ๆ ของ 4 กระทรวง หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “สี่ทหารเสือ” ดังต่อไปนี้ (โชคชัย มานพ, สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2556)

- 2.1 กระทรวงมหาดไทยผ่าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พัฒนาการ
- 2.2 กระทรวงสาธารณสุขผ่าน เจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล
- 2.3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผ่าน เจ้าหน้าที่เกษตรกรตำบล
- 2.4 กระทรวงศึกษาธิการผ่าน ครูในโรงเรียนต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในตำบล

ปัจจัยที่เข้ามาให้วิถีชีวิตของชาวบ้านเปลี่ยนแปลงไปคือการสร้างถนนและการเข้ามาของไฟฟ้า โดยตำบลคลองทับจันทร์มีการการสร้างถนนลูกรังเข้ามาในตำบลประมาณ ปี พ.ศ. 2518 ในสมัยของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช จากนโยบายเงินผัน โดยใช้แรงงานจากชาวบ้านในชุมชน (มงคล ชูเชิด และสมพงษ์ คุณคำแสง, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2563; โชคชัย มานพ, สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2563)

การสร้างถนนลูกรัง มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตำบลคือทำให้ชาวบ้านสามารถติดต่อสื่อสารกับโลกภายนอกง่ายขึ้น ไม่ต้องเดินทางโดยใช้เกวียนและเริ่มมีการเข้ามาของรถโดยสารประจำทาง รวมถึงชาวบ้านในตำบลเริ่มซื้อยานพาหนะมาใช้ นอกจากนี้ การเข้ามาของไฟฟ้าในปี พ.ศ. 2535 เกิดผลกระทบตามคือ ความจำเป็นในการใช้เงินมากขึ้นเพื่อซื้ออุปกรณ์ไฟฟ้า ได้แก่ พัดลม โทรทัศน์ วิทยุ หม้อหุงข้าวไฟฟ้า โดยบางคนซื้อสินค้าเงินผ่อนที่เข้ามาจำหน่ายในหมู่บ้าน จนเกิดภาระหนี้สินตามมา (มงคล ชูเชิด และสมพงษ์ คุณคำแสง, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2564)

ต่อมาเมื่อมีการก่อตั้งโรงงานน้ำตาลตะวันออก ณ อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ทำให้ชาวบ้านของตำบลคลองทับจันทร์ ส่วนใหญ่ยกเลิกการปลูกข้าวโพดและหันมาปลูกอ้อยเพื่อขายเข้าโรงงาน เนื่องจากอ้อยมีราคาสูงกว่า การลงทุนน้อยกว่า จึงประสบปัญหาการขาดทุนน้อย อีกทั้งยังสามารถไปลงโควตากับโรงงานไว้ได้ ทำให้ผลที่ผลิตออกมาขายได้แน่นอน โดยโรงงานน้ำตาลจะให้ชาวบ้านกู้ยืมเงินและปุ๋ย (มงคล ชูเชิด และสมพงษ์ คุณคำแสง, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2564)

ในเวลาต่อมาบ้านคลองทับจันทร์ได้รับการยกฐานะเป็นตำบลคลองทับจันทร์ เมื่อปี พ.ศ. 2531 โดยแยกตัวออกจากตำบลเมืองไผ่ ทั้งนี้เพราะสถานการณ์การเมืองในพื้นที่ อันเป็นผลสืบจากความพ่ายแพ้การเลือกตั้งกำนันของนายบุญซ้อย เทียมพู ความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ประกอบกับปัญหาด้านการปกครองที่มีความห่างไกลจากตำบลเมืองไผ่ อีกทั้งเป็นพื้นที่ที่อยู่กึ่งกลางระหว่างอำเภอคลองหาดกับอำเภอวัฒนานคร ก่อให้เกิดปัญหาการผลัดภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการ เหตุและปัจจัยทั้งสองข้างต้นทำให้เกิดความคิดในการขับเคลื่อนในการจัดตั้งตำบลใหม่ด้วยความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายบุญซ้อย เทียมพู กับหน่วยงานราชการในพื้นที่และนักการเมืองใหญ่ในจังหวัดสระแก้ว ก่อให้เกิดการยกฐานะบ้านคลองทับจันทร์ให้เป็นตำบลคลองทับจันทร์ โดยรวมเอาหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลเมืองไผ่เข้าด้วยกัน เช่น บ้านวังยาว บ้านทับยาง บ้านคลองทับจันทร์ เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2555 พบว่าตำบลคลองทับจันทร์มีประชากร 5,241 คน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 หมู่บ้าน คือ บ้านหนองกอย บ้านคลองวัว บ้านทับยาง บ้านหนองหมูน้อย บ้านวังยาว บ้านคลองทับจันทร์ บ้านเขาดิน บ้านปกริม บ้านฝั่งคลอง บ้านใหม่ไทยเจริญ ซึ่งประชาชนในเขตตำบลคลองทับจันทร์ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม (50%) รองลงมา คือ รับจ้าง (25%) ค้าขาย (15%) รับราชการและประมง/เลี้ยงสัตว์ (5%) (องค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์, 2556)

วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของชาวบ้านในตำบลคลองทับจันทร์ ในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งมีการทำนาปลูกข้าวไว้กินประมาณ 10 ไร่ในแต่ละบ้าน และใช้พื้นที่เหลือในการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น อ้อย ข้าวโพด และมันสำปะหลัง เพื่อนำผลผลิตไปขายในตัวอำเภอวัฒนานคร และอำเภออรัญประเทศ มีการเริ่มปลูกพืชเศรษฐกิจตัวใหม่ คือ ปาล์มน้ำมัน โดย

การจ้างแรงงานทั้งชาวไทยและชาวกัมพูชา ตั้งแต่การปลูกจนกระทั่งถึงการเก็บเกี่ยวผลผลิต (มังคละ ชูเชิด และสมพงษ์ คุณคำแสง, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2564)

6.2 ภูมิหลังองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 อยู่ในเขตการปกครองของ อำเภอ อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จุดเปลี่ยนทางการเมืองครั้งสำคัญครั้งหนึ่งในตำบลคลองทับจันทร์ ก็คือ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผลของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้นำมาซึ่งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์เมื่อปี พ.ศ. 2539 และนำไปสู่เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในปีเดียวกัน

ตารางที่ 6.1 จำนวนประชากรตำบลคลองทับจันทร์

หมู่บ้าน	ประชากร			จำนวนครัวเรือน
	ชาย	หญิง	รวม	
หมู่ที่ 1 บ้านหนองกอย	160	143	303	92
หมู่ที่ 2 บ้านคลองวัว	301	335	636	176
หมู่ที่ 3 บ้านทับยาง	215	212	427	137
หมู่ที่ 4 บ้านหนองหมูน้อย	325	345	670	185
หมู่ที่ 5 บ้านวังยาว	282	287	569	152
หมู่ที่ 6 บ้านคลองทับจันทร์	232	212	444	137
หมู่ที่ 7 บ้านเขาดิน	143	157	300	81
หมู่ที่ 8 บ้านปีกริม	168	183	351	89
หมู่ที่ 9 บ้านฝั่งคลอง	82	75	157	53
หมู่ที่ 10 บ้านใหม่ไทยเจริญ	413	418	831	229
รวม	2,321	2,367	4,688	1,331

จากตารางที่ 6.1 จะพบว่า ปี พ.ศ. 2565 ตำบลคลองทับจันทร์มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 4,688 คน เป็นเพศชาย จำนวน 2,321 คน เพศหญิง จำนวน 2,367 คน โดยมีความหนาแน่นเฉลี่ย 98 คน ต่อตารางกิโลเมตรขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ตั้งอยู่บนบริบททางประวัติศาสตร์และสังคม

1. ชุมชนใหม่ที่เกิดจากการตั้งถิ่นฐานของผู้อพยพหลากหลายจังหวัดตั้งแต่ พ.ศ. 2500
2. ชุมชนเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อยังชีพผสมผสานกับการผลิตเพื่อขายพืชเศรษฐกิจในอดีต มาสู่การผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อขายเป็นหลักในปัจจุบัน

3. พัฒนาจากการปกครองโดยระบบผู้อาวุโสมาสู่การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น

4. การเลือกตั้งก่อให้เกิดการเมืองแบบฝักฝ่ายภายใต้เครือข่ายของบ้านใหญ่เทียนทองสระแก้ว

ศักยภาพการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์สามารถสะท้อนได้จากเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยมีความพยายามที่จะจัดตั้งเครือข่ายชุมชนในการจัดการปกครอง (Networked Community Governance) ในรูปแบบสภาภาพ เพื่อให้มีการเสวนาระหว่างผู้นำในตำบลในการทำงานพัฒนาร่วมกัน ผู้นำดังกล่าวก็จะประกอบด้วย ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ กลุ่มข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำบล และผู้นำองค์กรประชาสังคมท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของสภาภาพเพื่อนำข้อสรุปที่ได้จากเวที นำเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันให้เกิดผลการดำเนินงาน

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ที่ได้รับรางวัลจากการดำเนินโครงการ ดังนี้

1. รางวัลชนะเลิศด้านการพัฒนาระบบการบริหารจัดการกองทุนที่ดีและมีธรรมาภิบาล แห่งปี 2561

2. ใบสำคัญแสดงการรับรองเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชน

3. โครงการตำบลแห่งความสุข 4 ดี วิถีพอเพียง

วิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์คือ “ตำบลน่าอยู่ เชิดชูคุณธรรม มากล้ำภูมิปัญญา เศรษฐกิจก้าวหน้า ส่งเสริมการศึกษา พัฒนาการท่องเที่ยว” และมีพันธกิจที่สำคัญคือ

พันธกิจที่ 1 พัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความปลอดภัย คุณภาพชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี

พันธกิจที่ 2 ส่งเสริมบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ความปลอดภัย คุณภาพชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี

พันธกิจที่ 3 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาฐานเศรษฐกิจใหม่ให้ยั่งยืน โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

พันธกิจที่ 4 ส่งเสริมการศึกษา ขยายการเรียนรู้สู่ชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

พันธกิจที่ 5 พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอย่างยั่งยืน
องค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ มีหมู่บ้านในความรับผิดชอบ 10 หมู่บ้าน จำนวน 1,331 หลังคาเรือนประชากร 4,688 คน ในปีงบประมาณ 2560 องค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ มีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในข้อบัญญัติ จำนวน 16,075,621 บาท

6.3 การก่อรูปสภาพาแพนฐานแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่

สภาพาแพนฐานแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ก่อรูปขึ้นมาจากปัจจัยเงื่อนไขและบริบทของ ตำบลคลองทับจันทร์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

6.3.1 ปัจจัยด้านทุนทางสังคมของชุมชน

6.3.2 โครงสร้างอำนาจของชุมชน

6.3.3 การมีผู้นำที่มีจิตสาธารณะในชุมชน

6.3.1 ปัจจัยด้านทุนทางสังคมของชุมชน ทุนทางสังคมของบ้านคลองทับจันทร์เกิดขึ้นจากการที่ประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลคลองทับจันทร์นั้น แต่เดิมจะอพยพมาจากพื้นที่ต่าง ๆ เช่น อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว และตั้งถิ่นฐานในบริเวณบ้านคลองวัว บ้านทับยางและบ้านหนองหมูน้อย อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก โดยตั้งถิ่นฐานในบริเวณบ้านคลองทับจันทร์ บ้านปึกิริม บ้านเขา (ประชาชนอีกส่วนหนึ่งมาจากจังหวัดปราจีนบุรี) อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ตั้งถิ่นฐานในบริเวณบ้านฝั่งคลอง ชาวบ้านกลุ่มนี้เป็นคนไทยเชื้อสายย้อ สาเหตุที่ต้องอพยพออกจากชุมชนเดิมเป็นผลจากการสูญเสียที่ดินในการทำการเกษตรกรรมบริเวณอำเภออรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี (อำเภอประจันตคาม อำเภอกบินทร์บุรี) ตั้งถิ่นฐานบริเวณบ้านใหม่ไทยเจริญ อพยพมาจากจังหวัดสุรินทร์ มาตั้งถิ่นฐานบริเวณบ้านวังยาว ชาวบ้านกลุ่มนี้เป็นชาวกูย (ส่วย) ในอดีตสามารถที่จะรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเองได้เป็นอย่างดี (กลุ่มผู้อาวุโสตำบลคลองทับจันทร์, สัมภาษณ์ 17 สิงหาคม 2552; โชคชัย มาณพ, สัมภาษณ์ 14 กันยายน 2552) ประชากรกลุ่มต่าง ๆ ได้อยู่ร่วมกันและพัฒนาทุนทางสังคมขึ้นจากประเพณีที่หลากหลาย กล่าวคือ ในพื้นที่ค่อนข้างที่จะมีความหลากหลาย อันเป็นผลมาจากการอพยพของประชากรที่มาจากหลายพื้นที่ สำหรับประเพณีสำคัญ ๆ ที่พอจะมีให้เห็นอยู่บ้างในท้องถิ่นก็ เช่น ประเพณีบุญบั้งไฟของชาวบ้านที่อาศัยอยู่บ้านทับยาง บ้านวังยาว บ้านใหม่ไทยเจริญ ซึ่งประเพณีนี้จะจัดขึ้นในเดือนเมษายนของทุกปีเพื่อขอฝนและขอให้เทวดาคู่ครองพิชผลทางการเกษตร ในขณะที่เดียวกันในแต่ละหมู่บ้านก็จะมี การนับถือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ประจำหมู่บ้านที่เรียกว่า “แม่เฒ่าซอม” ความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติจะมีอย่างแน่นแฟ้นภายในชุมชน เพราะเนื่องจากแต่ละคนมีที่มาจากพื้นที่เดียวกัน (โชคชัย มาณพ, สัมภาษณ์ 14 กันยายน 2552)

ทุนทางสังคมที่เกิดจากประเพณีดั้งเดิมเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของผู้นำในตำบลที่มี รือพื้นประเพณีขึ้นมา และมีผลให้กลายเป็นประเพณีที่สืบทอดมาจนถึงปัจจุบันของตำบลคลองทับ จันทร์ที่สืบทอดกันมาถึงปัจจุบัน ได้แก่ (องค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์, 2556; คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและหมายเหตุ, 2542; โชคชัย มาณพ, สัมภาษณ์ 14 กันยายน 2552)

1. ประเพณีตักบาตรเทโว จัดทำในวันออกพรรษาของทุกปี ณ วัดเขาตินโสดาราชภรณ์ บำรุง หมู่ที่ 7 บ้านเขาติน ตำบลคลองทับจันทร์ ซึ่งมีประชาชนในพื้นที่และประชาชนทั่วไปเข้าร่วมงานเป็นจำนวนมากทุกปี

2. ประเพณีกวนข้าวทิพย์ เป็นประเพณีดั้งเดิมของผู้คนในภาคอีสาน ประเพณีดังกล่าวจะจัดขึ้นทุกปีและเป็นประเพณีประจำหมู่บ้านเขาดิน หมู่ที่ 7 สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

3. ประเพณีลอยกระทง เป็นประเพณีที่สืบทอดวัฒนธรรมความเป็นไทย ซึ่งมีการจัดงานประเพณีขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 2

4. ประเพณีก่อปราสาททราย ในช่วงเทศกาลสงกรานต์ของทุกปี ชาวบ้านจะจัดงานประเพณีก่อปราสาททราย ณ วัดปึกgrim

5. ประเพณีบุญบั้งไฟ จัดขึ้นในทุกช่วงเดือนเมษายน-มิถุนายน ของทุกปี ประเพณีดังกล่าวอยู่บนฐานความเชื่อว่าเป็นการบอกกล่าวให้เทวดาช่วยปกป้องพืชผลทางการเกษตรไม่ให้เกิดความเสียหาย

6. การเลี้ยงเจ้าที่ประจำหมู่บ้าน สิ่งศักดิ์สิทธิ์ประจำหมู่บ้านที่ชาวบ้านในแถบนี้โดยส่วนใหญ่นับถือเรียกว่า “แม่เฒ่าซอม” แม่เฒ่าซอมเป็นวิญญาณของหญิงสาวชาวเขมรที่คอยปกป้องรักษาและคุ้มครองชาวบ้าน เมื่อถึงเทศกาลจะมีการจัดพิธีเลี้ยง โดยจะใช้ไก่ เหล้า และบุหรีในการเซ่นไหว้ ในเดือน 5 ของทุกปี

7. บุญข้าวจี่ ซึ่งจะปฏิบัติกันในเดือน 3 ชาวบ้านจะนำข้าวจี่ไปถวายพระเณรโดยพิธีกรรมดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าหากทำบุญโดยข้าวจี่ จะได้รับผลบุญมากจนไปเกิดในสวรรค์ นอกจากนี้ประเพณีบุญข้าวจี่ ก็ยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าความยากจนไม่ได้เป็นอุปสรรคที่จะทำให้คนมีความเอื้อเฟื้อต่อกัน และเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงศรัทธาในตัวพระพุทธศาสนา (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและหมายเหตุ, 2542 : 180)

8. ประเพณีการทำกระทงหน้า้ว ซึ่งเป็นพิธีกรรมปล่อยผี จะประกอบพิธีกรรมโดยการทำกระทงหน้า้ว แล้วตัดเล็บ ตัดผม ใส่ไปในกระทง นำไปวางที่โคนไม้ใหญ่หรือทางสามแพร่งโดยมีความเชื่อว่าพิธีกรรมดังกล่าว จะทำให้ชาวบ้านปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บ (มงคล ชูเชิด และสมพงษ์ คุณคำแสง, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2556)

6.3.2 โครงสร้างอำนาจของชุมชน สำหรับการก่อรูปสภาภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์บนฐานแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่นั้น จากการศึกษาพบว่า สภาภาพเกิดขึ้นจากสถานการณ์ของตำบลคลองทับจันทร์ที่ในอดีตที่มีระบบผู้นำเด่นคือ กำนันปิ่นธนา รดแก่น ซึ่งเป็นผู้นำที่สร้างบุญคุณให้กับคนในหมู่บ้านมาโดยตลอด เช่น บริจาคเงินตอนเป็นสารวัตรกำนัน ช่วยให้ตำบลสามารถทำงานพัฒนาได้มีโรงสีให้ชาวบ้านมาใช้สีข้าวได้ รวมทั้งเอารถเข็นดินมาช่วยงานของตำบล ดังนั้นตำบลคลองทับจันทร์ จึงมีความหวังที่จะให้ กำนันปิ่นธนาเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนตำบล แต่ต่อมากำนันปิ่นธนาเป็นมะเร็งเสียชีวิต ดังนั้นผู้นำคลองทับจันทร์จึงต้องแสวงหากลไกใหม่ มาแทนกำนันปิ่นธนา (โชคชัย มานพ, สัมภาษณ์ 14 กันยายน 2552) กลไกใหม่ที่เข้ามาในช่วงนั้นก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจาก ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผลของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้นำมาซึ่งการจัดตั้งองค์การ

บริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์เมื่อปี พ.ศ. 2539 และนำไปสู่เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในปีเดียวกัน (ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ, 2556)

อย่างไรก็ดีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็คงยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือในเชิงโครงสร้างอำนาจของชุมชนได้ดีนัก กล่าวคือ หลังจากการเลือกตั้งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์แล้วปรากฏว่าผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งไม่สามารถจัดการปกครองในตำบลคลองทับจันทร์ได้อย่างราบรื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้บางหมู่บ้านเกิดความขัดแย้งและนำมาซึ่งรอยร้าวระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ในตำบล ภาพรอยร้าวที่เกิดขึ้นในตำบลคลองทับจันทร์ดำรงอยู่หลังการเลือกตั้งและเริ่มสังเกตเห็นชัดเจนขึ้นว่าประชาชนแบ่งเป็นกลุ่มก้อนหลายกลุ่ม บางครั้งประชาชนบางกลุ่มถึงขั้นประกาศตัวว่าตนเองเลือกอยู่ข้างผู้ใหญ่บ้านไม่ขอทำงานร่วมกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล บางกลุ่มประกาศตนเองว่าอยู่ฝ่ายสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล บางกลุ่มอยู่ข้างผู้สมัครที่พ่ายแพ้การเลือกตั้ง ปัญหาความแตกแยกและการแบ่งเป็นกลุ่มเป็นก้อนของประชาชนเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการทำงานด้านการสาธารณสุขตำบลของหมอโชค (นายโชคชัย มานพ) ทั้งนี้เพราะลักษณะการทำงานจะต้องติดต่อประสานงานกับประชาชนหลากหลายกลุ่มในตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ประจำหมู่บ้านที่มีการแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มก้อนต่าง ๆ เช่นกัน อันเป็นผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบลบางครั้งก็ประสบปัญหาด้านการประสานงาน กล่าวคือ หากประสานไปยังกลุ่มหนึ่งก็อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นขั้วตรงข้าม (ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ, 2556)

สถานการณ์เหล่านี้ที่เกิดขึ้นในแต่ละหมู่บ้านที่หมอโชคได้สัมผัสทำให้เขาต้องกลับมาทบทวนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการปกครองรูปแบบใหม่ที่เข้ามาในพื้นที่ แม้เขาจะเห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่น แต่เขาก็กลับตั้งข้อสังเกตว่าผู้นำในตำบลส่วนใหญ่ในขณะนั้นยังไม่เข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการปกครองท้องถิ่น ทำให้พวกเขาติดกับดักของการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้นำท้องถิ่นพยายามที่จะเข้าไปในองค์กรแห่งนี้เพื่อแสวงหาอำนาจ ชื่อเสียง เกียรติยศ มากกว่าที่จะอุทิศตนในการทำงานให้กับประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ยังไม่ชินกับการปกครองท้องถิ่น เป็นผลให้การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล แทนที่จะอยู่ในระบบของการคัดสรรคนดี มีความรู้ ความสามารถเพื่อเข้ามาบริหารจัดการสาธารณะกลับต้องตกอยู่ภายใต้ฐานของระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์เป็นสำคัญ ดังนั้น หากผู้สมัครรายใดมีญาติพี่น้องในหมู่บ้านจำนวนมาก โอกาสที่เขาจะได้รับการเลือกตั้งก็มีสูง ระบบดังกล่าวนี้จึงทำให้คนเก่ง คนมีคุณภาพแต่มีญาติพี่น้องน้อยต้องถูกผลักออกไปนอกวงจรการเมืองการปกครองท้องถิ่น (ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ, 2556) ซึ่งมีผลต่อการทำงานส่วนรวมของตำบลคลองทับจันทร์ในที่สุด ดังนั้นผู้นำชุมชนจึงต้องแสวงหากฎใหม่ในการบริหารจัดการตำบลนอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมา

6.3.3 การมีผู้นำที่มีจิตสาธารณะในชุมชน

ผู้ที่มีจิตสาธารณะในที่นี้เป็นผู้นำที่ทำงานเครือข่าย เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นจากกรณีของผู้นำของคลองทับจันทร์ คือนายโชคชัย มานพ

(หมอโชค) กล่าวคือ หลังจากที่ผิดหวังจากการใช้องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นกลไกในการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของตำบลคลองทับจันทร์

หมอโชคจึงมีแนวคิดในการสร้างกลไกใหม่เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกันเขาก็หวังว่ากลไกใหม่นี้จะส่งผลเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความขัดแย้งของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในตำบลคลองทับจันทร์ได้ (โชคชัย มานพ, สัมภาษณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2556) ดังนั้น หมอโชคจึงได้เริ่มจัดตั้งสภากาแพเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้กลุ่มผู้นำในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ทำงานอยู่ในตำบล ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น ภาคประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือรายงานผลการปฏิบัติงานและประสานความร่วมมือในการทำงาน (โชคชัย มานพ, สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2563)

ตัวแบบของสภากาแพในความคิดของหมอโชคเกิดจากประสบการณ์ที่เขาได้สัมผัสกับตัวแบบการทำงานใน 2 ช่วงเวลาด้วยกัน คือ (โชคชัย มานพ, สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2563)

1. การจัดสภากาแพของผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ในช่วงที่นายสมชาย ชุ่มรัตน์ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว (ช่วงปี พ.ศ. 2543-2548) ได้มีการจัดเวทีสภากาแพเพื่อให้หน่วยราชการในจังหวัดสระแก้วและหน่วยงานอื่นในจังหวัด (ซึ่งมีจำนวนมาก) ได้มีโอกาสมาทำความรู้จัก แลกเปลี่ยนพูดคุยถึงปัญหา อุปสรรค แนวทางการทำงาน สอบถามข้อสงสัย ตลอดจนถึงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด ในครั้งนั้นหมอโชคได้มีโอกาสเข้าร่วมสภากาแพในฐานะผู้ช่วยสาธารณสุขอำเภออรัญประเทศ การได้เข้าร่วมเวทีสภากาแพในแต่ละครั้งทำให้ได้มองเห็นถึงประโยชน์ของการที่มีคนหลากหลายกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดแก้ไขปัญหาที่เกินศักยภาพ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยใดหน่วยหนึ่งจะทำได้ โดยการจัดเวทีสภากาแพของจังหวัดสระแก้วในครั้งนั้นจะหมุนเวียนสลับเปลี่ยนไปยังแต่ละอำเภอในจังหวัด และให้นายอำเภอแต่ละอำเภอที่เป็นเจ้าภาพในการเสวนาเป็นผู้ติดต่อประสานงานให้หน่วยงานที่อยู่ในอำเภอทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชนรวมถึงภาคประชาชนกลุ่มเข้าร่วมเวทีเสวนาดังกล่าว

2. ตัวแบบสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ที่ให้รวมเอาการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างหลากหลายในขณะนั้นให้เหลือรูปแบบเดียว คือ สภาตำบล รูปแบบสภาตำบลดังกล่าวตามความคิดของหมอโชค เขาเห็นว่า เป็นเสมือนเวทีที่ระดมเอาข้าราชการที่มีอยู่ในตำบลให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารงานของตำบล และเป็นเสมือนเวทีที่เปิดโอกาสให้กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่บ้านสามารถเข้ามาพูดคุยแลกเปลี่ยนปัญหา/ความเดือดร้อนที่หมู่บ้านแต่ละหมู่เผชิญอยู่ ซึ่งแตกต่างจากการประชุมของกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันที่มีการประชุมประจำเดือนเพียงเท่านั้น เนื้อหาการประชุมโดยส่วนใหญ่กลุ่มข้าราชการ เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะมาชี้แจงประเด็นต่าง ๆ ให้แก่กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในแต่ละตำบลแทบจะไม่มีโอกาสการพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่างกัน ดังนั้นหากมีเวทีในลักษณะสภาตำบลเกิดขึ้นอีกครั้ง แม้จะเป็นเวทีที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีอำนาจเช่นสภาตำบลในอดีต แต่อย่างน้อยที่สุดตามความคิดของหมอโชคเขาเห็นว่าเวทีดังกล่าวน่าจะเป็นเสมือนเครื่องมือในการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตำบล (โดยเฉพาะกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ได้มีโอกาสพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน (โชคชัย มานพ, สัมภาษณ์ 21 มกราคม 2556)

หลังจากที่ได้ตัวแบบที่เขาคิดว่าน่าจะนำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่ในตำบลแล้ว หมอโชคจึงตัดสินใจเข้าพบอาจารย์ทองอินทร์ พันจันทร์ ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านวังยาว ในฐานะข้าราชการที่มีความอาวุโสที่สุดในตำบล เพื่อนำเสนอตัวแบบในการจัดตั้งเวทีในลักษณะที่เป็นสถานที่เพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในตำบล เมื่ออาจารย์ทองอินทร์เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ หมอโชคก็นำเรื่องดังกล่าวเสนอให้กับนายณัฐวุฒิ คงสม ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ (ในขณะนั้น) เพื่อให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลช่วยชี้แจงและประสานงานไปยังนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการจัดตั้งเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนในตำบล หลังจากนั้นเขาก็เริ่มเดินสายขายความคิดไปยังกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ในตำบล ตั้งแต่ผู้อำนวยการโรงเรียนทุกโรงเรียนในตำบล ข้าราชการที่ทำงานในตำบลคลองทับจันทร์ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่ในตำบล ประสบการณ์ที่ได้เรียนรู้และสัมผัสเวทีสภากาแฟในช่วงที่เป็นผู้ช่วยสาธารณสุขอำเภออรัญประเทศตมพลี “สภากาแฟตำบลคลองทับจันทร์” จึงได้รับการจัดตั้งขึ้นและเริ่มมีการแลกเปลี่ยนเสวนาครั้งแรกเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 (ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ, 2556)

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวจะพบว่ากรณีทุนทางสังคมของชุมชนคลองทับจันทร์ ซึ่งได้แก่ กลไกโครงสร้างอำนาจของชุมชนและการมีผู้นำชุมชนที่โดดเด่นในเรื่องจิตสาธารณะเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้สามารถก่อรูปสภากาแฟตำบลคลองทับจันทร์ได้ ส่วนกระบวนการก่อรูปสภากาแฟนั้นเกิดจากการนำของนายโชคชัย มาณพ ซึ่งโดยทางการเป็นหัวหน้าสถานีอนามัยของตำบลคลองทับจันทร์แต่ในภาคปฏิบัตินายโชคชัยมีลักษณะเป็นผู้นำชุมชนที่มีจิตสาธารณะ หมอโชคจึงได้จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือครั้งแรกในวันที่ 24 ธันวาคม 2551 โดยใช้สถานที่ของสถานีอนามัยตำบลคลองทับจันทร์ (โชคชัย มาณพ, สัมภาษณ์ 14 กันยายน 2552) เพื่อหวังจะสร้างเครือข่ายผู้นำชุมชนในตำบลและเป็นเวทีในการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความเห็น ความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนถึงประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาตำบล รูปแบบของสภากาแฟดังกล่าวมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. เป็นเวทีของผู้นำตำบลที่สร้างขึ้นโดยมีหลักการพื้นฐานในการดำเนินงานคือเป็นเวทีผู้ที่มาร่วมยังสามารถเสวนากันได้ คือ ยังไม่คิดจะเลิกเผาผีกัน
2. มีกติกาในการเสวนา คือ ห้ามทะเลาะกัน ถ้ามีการทะเลาะกันประธานในที่ประชุมก็จะเป็นคนตัดบท
3. เน้นการมีส่วนร่วม ของการเข้าประชุมทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดการบูรณาการงานของราชการกับตำบล
4. การตัดสินใจโดยอาศัยการเกิดสมานฉันท์มากกว่าการเกิดกระบวนการลงออกเสียงแพ้ชนะ
5. การจัดเวทีเสวนาจะใช้เวลาพูดคุยกันไม่เกิน 1-2 ชั่วโมง มีรูปแบบของการรับประทานอาหารและกาแฟร่วมกันในลักษณะ “กินไปคุยกันไป”
6. ไม่มีการตั้งหัวข้อที่จะใช้เสวนา แต่จะเป็นลักษณะการให้หน่วยงานที่เข้าร่วมชี้แจงการทำงานในพื้นที่เพื่อให้ที่ประชุมได้รับทราบ หรือเป็นการปรึกษาหารือเรื่องราวและปัญหาต่าง ๆ ภายในชุมชน

7. งบประมาณที่ใช้ในการจัดเวทีสภาภาคพื้นตำบล ให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของสถานที่ในการจัดเสวนาเป็นผู้รับผิดชอบ

6.4 การวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์

ศักยภาพการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์สามารถสะท้อนได้จากเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยมีความพยายามที่จะจัดตั้งเครือข่ายชุมชนในการจัดการปกครอง (Networked Community Governance) ในรูปแบบสภาภาคพื้น เพื่อให้มีการเสวนาระหว่างผู้นำในตำบลในการทำงานพัฒนาร่วมกัน ผู้นำดังกล่าวก็จะประกอบด้วย ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ กลุ่มข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำบล และผู้น้ององค์กรประชาสังคมท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของสภาภาคพื้นเพื่อนำข้อสรุปที่ได้จากเวที นำเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันให้เกิดผลการดำเนินงานการจัดตั้งสภาภาคพื้นเพื่อเชื่อมระหว่างองค์กรชุมชนต่าง ๆ ในตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน มาเป็นเวลานานตั้งแต่ปีพ.ศ. 2552 จนถึงปัจจุบันพบว่ามีการประชุมสภาภาคพื้นมากกว่า 80 ครั้ง

จากการดำเนินงาน ประชุมตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 จนถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 เป็นจำนวน 80 กว่าครั้ง ปรากฏว่าสภาภาคพื้นมีผลผลิตที่สำคัญ ดังนี้

1. การสร้างภาคีเครือข่ายของผู้นำชุมชนระดับตำบล ในการสร้างเครือข่ายของชุมชนบ้านบ่อลูกวังนี้ ที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดเครือข่ายของสภาผู้นำตำบลคลองทับจันทร์ ดังที่ “หอมโชค” ได้สรุปผลการจัดสภาภาคพื้น ออกมาเป็นกลอน ชื่อ คลองทับจันทร์ในฝัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการสร้างเครือข่ายของสภาผู้นำไว้ดังนี้ (โชคชัย มานพ, 2564, ตุลาคม)

“ตำบลหนึ่งในรัฐที่จะสรรค์สร้าง เป็นแนวทางชาวประชาอาสาชั้น
ก่อกำเนิดเกิดเป็นคลองทับจันทร์ สายสัมพันธ์มุ่งมั่นแต่ความดีเพื่อมองชนอยู่เย็น
และเป็นสุข บำบัดทุกพัฒนาเด่นเป็นศักดิ์ศรีเหล่าผู้นำรัฐรักสามัคคี สุขทวีปวง
ประชาสถาพร”

2. การเพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายข่าวสารของทางราชการ

จากการประมวลตัวเองของผู้จัดสภาภาคพื้น ซึ่งให้เห็นถึงประโยชน์ของสภาภาคพื้น ที่เป็นช่องทางในการกระจายข่าวสารของทางราชการว่า (โชคชัย มานพ, 2561, ตุลาคม)

“เป็นการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพหลังจากผู้เข้าร่วมการเสวนาได้ฟังเข้าร่วมจากการเสวนาผู้นำท้องที่ที่จะได้นำข้อมูลไปแจ้งต่อที่ประชุมประจำเดือน หรือประกาศให้ทราบตามหอกระจายข่าว ในกรณีเร่งด่วน อาจใช้โทรศัพท์ประสานลูกบ้านโดยตรงหรือประสานผ่านผู้ใหญ่บ้านผู้ช่วยคุม ในทางกลับกันตัวแทนภาครัฐก็นำข้อมูลจากการเสวนาไปแจ้งต่อหน่วยงานของตน ตลอดจนเก็บข้อมูลที่ได้รับเพื่อไปวางแผนการทำงานต่อไป”

3. การแก้ไขความเดือดร้อนของชุมชน

ในที่นี้หมายถึงปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าที่เกิดในตำบลคลองทับจันทร์ โดยไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยหน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียว ก็จะนำปัญหานั้นเข้าที่ประชุมสภาภาพเพื่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่าง ก็คือ สภาภาพคลองทับจันทร์ได้นำปัญหาที่ชาวบ้านเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำ โดยมีทางออกคือการสร้างเหมือนฝายที่ต้องระดมทรัพยากรทุกรูปแบบจากแหล่งต่าง ๆ เช่น งบประมาณจากสมาชิกผู้แทนราษฎรและมูลนิธิศุภนิมิต การบริจาคทรายจากชาวบ้าน กำลังคนชาวบ้านที่มาช่วยการสร้างฝายเกือบ 200 คน (โชคชัย มานพ, 2561, ตุลาคม)

4. การเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงการบริการของรัฐสภาภาพในฐานะสภาของผู้นำทางการในตำบลคลองทับจันทร์ ได้รวบรวมหน่วยงานที่ให้หน่วยงานบริการของรัฐเข้ามาร่วมประชุมและรับฟังปัญหา เป็นการเปิดโอกาสให้บริการดังกล่าวเข้าถึงประชาชนมากขึ้น เช่น การบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล โรงเรียน สถานีนอนามัย เกษตร พัฒนาการ ครูการศึกษาออกโรงเรียน สายตรวจตำบล ทหารพราน ปศุสัตว์ อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน เป็นต้น

อย่างไรก็ดีผู้วิจัยพบว่า สภาภาพที่เกิดขึ้นในตำบลคลองทับจันทร์นั้นถึงแม้จะช่วยเกิดการหนุนเสริมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่สภาภาพคลองทับจันทร์ยังมีจุดอ่อนในการพัฒนาไปสู่รูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ที่เต็มรูป เนื่องจากมีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้ (ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ, 2556)

1. สภาภาพตำบลคลองทับจันทร์ ยังเป็นเวทีของกลุ่มชนชั้นนำในตำบลเป็นหลัก ได้แก่ ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการในตำบล ดังนั้นจึงเป็นการสร้างสภาผู้นำที่คลองทับจันทร์ก็ยังคงอยู่ในหม้อผู้นำส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็ฝายท้องถิ่น ฝายปกครองท้องถิ่น และส่วนราชการระดับตำบลอื่น ๆ ดังนั้นจึงเป็นเครือข่ายที่ยังแคบเช่น ขาดผู้นำตามธรรมชาติ อาทิ ผู้อาวุโสหรือผู้รู้ในชุมชน เป็นต้น รวมถึงการมีส่วนร่วมโดยตรงของชาวบ้าน ดังนี้

1.1 มีสภาภาพเป็นเวทีในลักษณะ “ปรับทุกข์ เล่าสุข” หรือ “จับเข้าคุย” ของผู้นำในฐานะตัวแทนของชุมชนต่าง ๆ ในตำบล โดยผู้นำซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านที่เผชิญกับสถานการณ์ปัญหาเป็นผู้นำเสนอปัญหา/ความเดือดร้อนของประชาชนให้แก่วงเสวนา ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนจากเวทีประชาคมหมู่บ้านทางอ้อม ประชาชนฐานรากโดยทั่วไปยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับสภาภาพโดยตรง

1.2 การใช้สภาภาพเป็นช่องทางในการกระจายข่าวสารของทางราชการเป็นหลัก ดังนั้น สภาภาพจึงถูกใช้เพียงด้านเดียว คือเพื่อรับชี้แจงนโยบายและการปกครองของทางราชการแต่ยังขาดอีกด้านหนึ่งก็คือการทำให้ผู้นำรับรู้ถึงปัญหาของชุมชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสืบค้นประวัติศาสตร์ของชุมชนบ้านคลองทับจันทร์เพื่อให้เกิดความสำนึกถึงถิ่นในหม้อผู้นำทางการรวมถึงความภูมิใจในวัฒนธรรมชุมชน

1.3 สภาภาพไม่ใช่เวทีที่มีเจตจำนงในการตัดสินใจทางการเมืองของตำบล แต่ข้อสรุปที่ได้จะนำไปสู่การใช้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เวทีสภาภาพเป็นเสมือนเวทีพูดคุยเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อที่นำไปสู่การจัดการปกครองที่ดี การแก้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน ที่อาจพิจารณาเฉพาะปัญหา

เฉพาะหน้า ซึ่งเป็น “อาการของโรค” แต่ต้องวิเคราะห์ต่อไปถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของชุมชนท้องถิ่น เช่น การพึ่งพิงในการผลิต ต่อระบบตลาดทุนนิยมภายนอก หรือโครงสร้างอำนาจในชุมชนที่เกิดจากการแตกตัวเป็นฝักฝ่าย เป็นต้น

2. สภาสภาแพคลองทับจันทร์ยังขาดการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะท้องถิ่น ที่ผ่านมานั้นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ก็จะเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมให้แก่ชาวบ้านในรูปแบบของการจัดเวทีประชาคมตามหมู่บ้าน เพื่อรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและนำความเห็นเหล่านั้นมาจัดทำแผนพัฒนาประจำปี แต่ในกรณีของตำบลคลองทับจันทร์ องค์กรบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้ผนวกเอาสภาสภาแพฯ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปิดพื้นที่โดยผนวกเอาสภาสภาแพฯ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นได้ จะทำให้สภาสภาแพฯ เป็นเสมือนเวทีในการถกแถลงคัดกรอง (หรือบางครั้งก็เป็นผู้เสนอปัญหา) เพื่อกำหนดเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกระบวนการเช่นนี้โดยใช้ประโยชน์จากองค์กรชุมชนที่มีอยู่ในตำบล ผู้วิจัยเห็นว่าจะทำให้เกิดนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือ หรือถกแถลงของผู้คนหลากหลายกลุ่มในชุมชน อันจะเป็นผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะใหม่ คือ เป็นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่อาศัยกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือของผู้คน กลุ่มคน และเครือข่ายปฏิบัติย่อยในชุมชนท้องถิ่น อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบเส้นตรงมาสู่การกำหนดนโยบายแบบถกแถลง และให้ความสำคัญกับสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่สาธารณะของสังคมมากขึ้น รวมถึงการก่อให้เกิดเครือข่ายนโยบายสาธารณะในลักษณะเครือข่ายการจัดการชีวิตสาธารณะร่วมกับกลุ่มคนต่าง ๆ ในท้องถิ่น (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540)

จากจุดอ่อนของสภาสภาแพฯ ที่ตำบลคลองทับจันทร์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เราอาจสามารถยกระดับสภาสภาแพฯ มาเป็นตัวแบบการจัดการปกครองแนวใหม่ได้โดย การพัฒนาให้สภาสภาแพฯ ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการมาเป็นองค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งได้รับรองตามกฎหมายการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้สภาสภาแพฯ สามารถเป็นเครือข่ายชุมชนที่จะเป็นฐานของการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในตำบลคลองทับจันทร์ได้ เนื่องจากแนวคิดของสภาสภาแพฯ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมการเมืองของชุมชนไทยมาเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการจับเข้าคูกันทางภาคกลาง หรือการโสเหล่ในภาคอีสาน การยกระดับสภาสภาแพฯ ให้ได้รับการรับรองทางกฎหมายผู้วิจัยเสนอให้ปรับสภาสภาแพฯ โดยใช้รูปแบบสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับความชอบธรรมภายใต้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

การจัดการปกครองแนวใหม่บนฐานสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ยกระดับขึ้นมาเพื่อขยายบทบาทของสภาสภาแพฯ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในตำบลคลองทับจันทร์ ดังนี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 พบว่า พระราชบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล ที่สำคัญคือ (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, 2551)

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ด้วยชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่างกันหลากหลายตามภูมินิเวศ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้ง มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศการสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชน และประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

กล่าวโดยสรุปแล้ว เจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเนื้อหาเป็นเพียงการรับรองสถานภาพทางกฎหมายในการทำงานขององค์กรชุมชนภายใต้รูปแบบของสภาเป็นหลัก เนื่องจากเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรชุมชนเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐตามร่างพระราชบัญญัติที่ภูมิกำหนดครั้งแรกได้ถูกปรับเปลี่ยนไป หลังจากที่มีการต่อต้านจากกระทรวงมหาดไทยขบวนองค์กรชุมชนยอมรับกฎหมายการรับรองสถานภาพขององค์กรชุมชน เนื่องจากเห็นว่าถึงแม้ไม่มีอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลแต่ภาคประชาชนก็จะมีโอกาสรวมตัวกันได้ อย่างชอบธรรม ความจำเป็นในการที่ภาคประชาชนจะต้องมีฐานะที่เป็นทางการก็เนื่องจากการทำงานที่ผ่านมามีภาคประชาชนถูกมองว่าเป็นองค์กรเถื่อน ทำให้โดนกีดกันออกจากการทำงานสาธารณะที่สำคัญต่อชุมชน นอกจากนี้ยังถูกมองว่าเป็นองค์กรที่อยู่เบื้องหลังในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายต่อต้านรัฐเสมอ ไม่ว่าจะป็นประเด็นปัญหาสาธารณะอะไรก็ตาม กลุ่มภาคประชาชนที่ยอมรับกฎหมายที่เป็นเพียงการรับรองสถานภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบลมีฐานคิดว่าถ้าองค์กรชุมชนได้มีโอกาสรวมตัวกันก็จะทำให้เกิดพลังอำนาจตามธรรมชาติที่ไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในกฎหมาย (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2553 : 11, 24-26, 33-35)

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้รับรองบทบาทของสภาองค์กรชุมชนตำบลโดยกำหนดภารกิจในกฎหมายตามมาตรา 21 ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ในการขยายบทบาทสภาภาคพื้นในระดับตำบลให้มีความชอบธรรมในการทำงานมากขึ้น ดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, 2551)

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ
2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน
3. เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน
4. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผล หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

7. ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

8. ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

จากภารกิจตามกฎหมายดังกล่าวจะทำให้สภาองค์กรชุมชนตำบลสามารถเป็นกลไกที่เชื่อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายระหว่างภาครัฐกับภาคชุมชน ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบลจะพบว่า สภาองค์กรชุมชนตำบลสามารถเป็นพื้นที่กลางของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเวทีสาธารณะ (Civic Forum) ในระดับตำบล เนื่องจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละตำบลว่าในปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นมีการแตกกลุ่มทางสังคม (Social Differentiation) ออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มท้องที่ กลุ่มท้องถิ่น หรือองค์กรของหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เป็นต้น การแตกกลุ่มทางสังคมในระดับตำบลในปัจจุบันยังขาดกลไกบูรณาการ (Social Integration) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องทำให้สภาองค์กรชุมชนกลายเป็นเวทีพื้นที่กลางในระดับตำบลเพื่อเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มหรือหน่วยงานทุกภาคส่วนได้มีโอกาสได้เข้ามามีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการพูดคุย เปลี่ยนความคิดเห็นตลอดจนถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะนำไปสู่การบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในตำบล โดยเวทีแห่งนี้จะไม่มีใครผูกขาดความเป็นเจ้าขององค์กรทุกภาคส่วน (ทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องที่ หน่วยงานราชการ องค์กรภาคประชาสังคม) ที่อยู่ในตำบล สามารถใช้ประโยชน์สภาองค์กรชุมชนตำบล ในการขับเคลื่อนหรือหนุนเสริมการทำงานของตนเองให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการสภาพปัญหา/ความต้องการ/ความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ (แผนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนตำบล, 2558) นอกจากนี้ สภาองค์กรชุมชนตำบลทำให้เกิดประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เพราะสภาองค์กรชุมชนมีกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้กลุ่มคนต่างเข้ามารวมกันทำ

ในการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) กับเครือข่ายองค์กรในชุมชน (สภาภาพและสภาองค์กรชุมชนตำบล) เพื่อนำไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของชุมชนตำบลคลองทับจันทร์สามารถพัฒนาได้จากพื้นฐานที่ว่าสภาภาพคลองทับจันทร์ในฐานะเวทีในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีเจตจำนงในการช่วงชิงพื้นที่ทางการเมือง แต่การพูดคุยกันในสภาภาพนั้นเป็นเสมือนข้อผูกมัดทางการเมืองที่ผู้รับผิดชอบทุกภาคส่วนจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ สภาภาพมีลักษณะของการทำประชาคมในหมู่ผู้นำของตำบลคลองทับจันทร์ เพื่อนำเสนอรวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ต่อผู้ที่มี

ส่วนเกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนเหล่านั้น ขณะเดียวกันเวทีดังกล่าวก็มีบทบาทในการติดตามการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็เป็นไปตามสภาพที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวจึงพบว่า สภาสภาแพคลองทัชจันท์จึงเสมือนสภาที่ปรึกษาในการบริหารจัดการสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเท่าที่ผ่านมาผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ก็ให้ความสนใจเข้าร่วมในเวทีสภาสภาแพคทุกครั้งที่ โดยส่งผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งนายกหรือรองหรือเลขานุการหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมในเวทีเสวนาดังกล่าว บางกรณีทางองค์การบริหารส่วนตำบลที่รับเป็นเจ้าภาพในการจัดเวทีเสวนา (ทองอิน พันจันท์, สัมภาษณ์ 29 กรกฎาคม 2556; คำภา ศรีพลนอก, สัมภาษณ์ 23 กรกฎาคม 2556)

การสร้างกลไกที่เป็นทางการเพื่อเชื่อมร้อยเครือข่ายระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลที่มีฐานจากสภาสภาแพคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพัฒนาเป็นกลไกในเชิงสถาบันที่ยั่งยืน โดยอาศัยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล พ.ศ. 2551 ได้เปิดโอกาสที่จะดำเนินการตามที่ได้กล่าวข้างต้นได้ กล่าวคือ (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, 2551)

การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลตามรูปแบบของสภาสภาแพคร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาที่ยั่งยืนตามวรรค 2 ของมาตรา 21 ที่ว่า

“(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน”

การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการทำประชาคมชุมชนที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในตามวรรค 4 ของมาตรา 21 ที่ว่า

“(4) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลนำเสนอปัญหา แนวทางแก้ไข หรือความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในตามวรรค 5 ของมาตรา 21 ที่ว่า

“(5) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลจัดเวทีสาธารณะของประชาชนในตำบล ในลักษณะประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังปรากฏในตามวรรค 6 ของมาตรา 21 ที่ว่า

“(6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในรูปสภา
กาแพมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการ
ดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล ดังปรากฏในวรรค 9 มาตรา 21 ว่า

“(9) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใด ๆ ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน
ของรัฐที่เกี่ยวข้อง”

ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นเข้ามาเชื่อมโยงเครือข่ายกับสภาองค์กรชุมชนตำบลในรูปสภากาแพ รวมถึงการสนับสนุน
ทรัพยากรทางด้านงบประมาณแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลได้ด้วย ดังปรากฏในมาตรา 22 ที่ว่า

“มาตรา 22 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และให้
ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนทุกประเภทตามที่
ร้องขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายใน
การดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่นกำหนด”

อย่างไรก็ดี ในการขับเคลื่อนสภากาแพที่ยกระดับโดยใช้สภาองค์กรชุมชนตำบลนั้น มีปัจจัย
ที่จะช่วยสนับสนุนให้การยกระดับดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้ด้วย 2 ปัจจัยหลัก คือ

1. การสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน

การสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนเป็นช่องทางที่สำคัญในการที่จะพัฒนาความรู้
เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การพัฒนาการจัดการปกครองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนฐาน
สภาองค์กรชุมชนตำบลได้ เนื่องจากเป็นความรู้ที่นำมาปฏิบัติได้จริงและจะช่วยให้เกิดการพัฒนาที่
เป็นมิตรกับสภาพธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและสภาพทางสังคมจิตวิทยาของชุมชน ประชาชนในชุมชน
สามารถที่จะพัฒนาความรู้ได้ โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ที่มาจากชีวิตจริงในพื้นที่ และนำไปสู่การ
ใช้ประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง กระบวนการเรียนรู้ของสภากาแพตำบล
คลองทับจันทร์เป็นหลักฐานที่ชี้ให้เห็นถึงการได้มาของความรู้ดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัดเจน ผลการ
ประชุมแบบสภากาแพได้ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในกลุ่มผู้นำตำบลคลองทับจันทร์ดังสะท้อนได้
จากคำพูดที่ว่า

“มาประชุมก็ได้สิ่งดี ๆ เกษตรเขาเอาเรื่องดี ๆ มาพูด ผมว่าจะขอตัวแล้ว
วันนี้ แต่เห็นว่าเสวนาดีก็อยู่ต่อ” (สังวาล เขิดชอบ, สัมภาษณ์ 6 กันยายน 2563)

การประชุมสภากาแพของผู้นำตำบลคลองทับจันทร์ถึงแม้ชาวบ้านทั่วไปจะไม่ได้เข้าร่วม
ประชุมเสวนาโดยตรง แต่ผู้นำที่เข้าร่วมประชุมก็จะเป็นผู้กระจายความรู้สู่ชาวบ้านต่อไป ดังตัวอย่าง
ของผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านในหมู่บ้านที่ว่า (โชคชัย มานพ, 2553, ตุลาคม)

“หลังจากผู้เข้าร่วมการเสวนาได้ฟังเข้าร่วมจากการเสวนาผู้นำท้องถิ่น
จะได้นำข้อมูลไปแจ้งต่อที่ประชุมประจำเดือน หรือประกาศให้ทราบตาม

หอกระจายข่าว ในกรณีเร่งด่วนอาจใช้โทรศัพท์ประสานลูกบ้านโดยตรงหรือ
ประสานผ่านผู้ใหญ่บ้านผู้ช่วยคุณ ในทางกลับกันตัวแทนภาครัฐก็นำข้อมูลจากการ
เสวนาไปแจ้งต่อหน่วยงานของตน ตลอดจนเก็บข้อมูลที่ได้รับเพื่อไปวางแผนการ
ทำงานต่อไป”

ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ของสภาภาพให้เป็นระบบและต่อเนื่อง เนื่องจากในปัจจุบัน
นั้น ยังประสบกับปัญหาความต่อเนื่องในการประชุมที่ห่างไปถึง 1 ปีกว่า โดยมีสาเหตุมาจากการ
ขึ้นอยู่กับตัวผู้นำเป็นสำคัญ ดังคำกล่าวที่ว่า

“หมอโง่คนเยอะ เวลาของผู้นำไม่ตรงกัน” (สังวาล เขิดชอบ,
สัมภาษณ์ 6 กันยายน 2561)

หากใช้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลมาเป็นประโยชน์เพื่อ
กระบวนการเรียนรู้ สามารถขยายรูปแบบสภาภาพได้ตามมาตรา 15, 16 และ 19 ดังนี้

ในการจัดระบบสภาภาพให้มีการประชุมต่อเนื่อง ควรมีบุคคลหลายฝ่ายที่เข้ามาช่วย
ดำเนินการให้ฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดประชุมตามที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลได้เปิด
โอกาสไว้ในมาตรา 15 และ 16 ที่ว่า

“มาตรา 15 ในคราวประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลครั้งแรก ให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชน
ตำบลเลือกกันเองเป็นประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาสองคนเป็นรองประธานสภาคนที่
หนึ่งและรองประธานสภาคนที่สอง

มาตรา 16 ประธานสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เรียกและดำเนินการประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบล

(2) ควบคุมและดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลให้เป็นไปตามกติกาและมติของ
สภาองค์กรชุมชนตำบล

(3) ออกกติกาและคำสั่งใด ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการประชุม

(4) เป็นผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

(5) แต่งตั้งเลขานุการสภาโดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล

(6) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่มิกฎหมายบัญญัติไว้”

ส่วนในการจัดประชุมที่ต่อเนื่องควรมีการกำหนดช่วงเวลาในการประชุมอย่างหลวม ๆ
ตามที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ได้ระบุไว้ใน มาตรา 19 ที่ว่า

“มาตรา 19 สภาองค์กรชุมชนตำบลต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละสี่ครั้ง
เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบลนั้น

นอกจากการประชุมตามวรรคหนึ่ง เมื่อสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า
หนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดยื่นหนังสือร้องขอให้เปิดการประชุม ประธานสภาองค์กรชุมชน
ตำบลต้องจัดให้มีการประชุมภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำร้อง”

2. การกระชับเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายองค์กรในชุมชน

การปกครองท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นั้น ยังตั้งอยู่บนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า คือ ถึงแม้จะมีเจตนารมณ์ที่มุ่งแสดงออกถึงทางเลือกของท้องถิ่น (Local Choice) และตอบสนองความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น (Local Needs) เป็นหลัก แต่ยังคงใช้กลไกกฎหมายและความเป็นทางการ (Formal-legal Institutional Approach) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) ที่ชี้ให้เห็นว่า สถาบันทางการเมืองพื้นฐานที่มีผลต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้แก่ รัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐชาติ (Nation State)

ดังนั้นกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า จึงสนับสนุนกลไกรัฐราชการโดยการนำของนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ นักการเมืองและผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจึงเป็นผู้นิยามความจำเป็นของท้องถิ่น แนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลักในแบบดั้งเดิมให้ความสำคัญต่อสถาบันการปกครองท้องถิ่นในระบบตัวแทน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่มีจากการเลือกตั้งจะเป็นตัวจักรสำคัญในการให้บริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ

ส่วนกลไกหลักทางการเมืองนั้น ท้องถิ่นนิยมแบบเก่าสนับสนุนกลไกทางการเมืองแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่นเนื่องจากกลไกทางการเมืองดังกล่าวมีคุณูปการที่สำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ (Stoker, 1988 : 221)

1) ในการปกครองท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนคุณค่าพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายตัวของอำนาจ (Diffusion of Power) ที่ทำให้สังคมมีผู้ตัดสินใจหลากหลายไปตามความแตกต่างของท้องถิ่น ดังนั้นนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งจึงเป็นตัวแทนของการกระจายตัวของอำนาจทางการเมืองในสังคมได้อย่างชอบธรรม

2) ในการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องสามารถตอบสนองความจำเป็นที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเรียนรู้การทำงานที่หลากหลายซึ่งกันและกันและนำมาซึ่งนวัตกรรมท้องถิ่นได้

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์เฉพาะในท้องถิ่น ทำให้นักการเมืองสามารถทำงานใกล้ชิดกับประชาชนได้

แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เต็มที่เนื่องจากแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าตั้งอยู่บนฐานคิดการมองอำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (Monism) กล่าวคือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลักมีฐานคิดว่ารัฐชาติหรือรัฐสมัยใหม่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจสาธารณะที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย เนื่องจากโครงสร้างอำนาจรัฐสมัยใหม่ถึงแม้จะไม่ครอบคลุมความสัมพันธ์ทางอำนาจทั้งหมดในสังคม แต่ก็ยังเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ทางอำนาจที่กำหนดขอบเขตการดำรงอยู่ของอำนาจอื่น และกำหนดให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจทั้งปวงต้องขึ้นตรงต่ออำนาจรัฐ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2553 : 3) ความเป็นเอกนิยมของรัฐสมัยใหม่ของไทยมีผลต่อกระบวนการกระจายอำนาจในภาคปฏิบัติว่าเป็นการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการของประเทศไทย ดังนั้นการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจจึงเปรียบเสมือนสองด้านของเหรียญเดียวกัน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2555; พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2549 : 125-126)

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ในพื้นที่ พบว่าสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนทั้งในแง่ของพื้นที่ในการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีเจตจำนงในการช่วงชิงพื้นที่ทางการเมือง แต่การพูดคุยกันในสภาพแวดล้อมที่เป็นเสมือนข้อผูกมัดทางการเมืองที่ผู้รับผิดชอบทุกภาคส่วนจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ สภาพแวดล้อมลักษณะของการทำประชาคมในหมู่ผู้นำของตำบลคลองทับจันทร์ เพื่อนำเสนอรวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเหล่านั้น ขณะเดียวกันเวทีดังกล่าวก็มีบทบาทในการติดตามการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปตามสภาพที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวจึงพบว่า สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนทั้งในแง่ของสภาพที่ปรึกษาในการบริหารจัดการสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเท่าที่ผ่านมาผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ก็ให้ความสนใจเข้าร่วมในเวทีสภาพแวดล้อมทุกครั้ง โดยส่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนตำบล ทั้งนายกหรือรองหรือเลขานุการหรือปลัดองค์กรปกครองส่วนตำบลเข้าร่วมในเวทีเสวนาดังกล่าว บางกรณีทางองค์กรปกครองส่วนตำบลที่รับเป็นเจ้าภาพในการจัดเวทีเสวนา (ทองอิน พันจันทร์, สัมภาษณ์ 29 กรกฎาคม 2564; คำภา ศรีพลนอก, สัมภาษณ์ 23 กรกฎาคม 2564) ตามหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร เกี่ยวกับการรู้ รัก สามัคคี โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความสามัคคีที่ว่า

“สามัคคี คือ การลงมือปฏิบัติ ควรคำนึงเสมอว่า จะทำงานคนเดียวไม่ได้ ต้องทำงานร่วมมือร่วมใจเป็นองค์กรเป็นหมู่คณะ จึงจะมีพลังเข้าแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดี”

หลักการดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์กับการพัฒนาในการสร้างกลไกที่เป็นทางการเพื่อเชื่อมร้อยเครือข่ายระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลที่มีฐานจากสภาพแวดล้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้เกิดกลไกในเชิงสถาบันที่ยั่งยืน การสร้างกลไกดังกล่าวพบว่า พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้เปิดโอกาสที่จะดำเนินการตามที่ได้กล่าวข้างต้นได้ กล่าวคือ (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, 2551)

การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลตามรูปแบบของสภาพแวดล้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาที่ยั่งยืนตามวรรค 2 ของมาตรา 21 ที่ว่า

“(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน”

การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการทำประชาคมชุมชนที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในตามวรรค 4 ของมาตรา 21 ที่ว่า

“(4) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลนำเสนอปัญหา แนวทางแก้ไข หรือความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในตามวรรค 5 ของมาตรา 21 ที่ว่า

“(5) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลจัดเวทีสาธารณะของประชาชนในตำบล ในลักษณะประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังปรากฏในตามวรรค 6 ของมาตรา 21 ที่ว่า

“(6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในรูปสภาภาพมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล ดังปรากฏในวรรค 9 มาตรา 21

“(9) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง”

ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเชื่อมร้อยเครือข่ายกับสภาองค์กรชุมชนตำบลในรูปสภาภาพ รวมถึงการสนับสนุนทรัพยากรทางด้านงบประมาณแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลได้ด้วย ดังปรากฏในมาตรา 22 ที่ว่า

“มาตรา 22 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนทุกประเภทตามที่ร้องขอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขตอาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด”

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 7

ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ : การถอดบทเรียน

กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านช่อง

ผลการศึกษาในบทนี้เป็นการถอดบทเรียนกรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ถึงแม้เทศบาลตำบลบ้านช่องจะได้รับการจัดตั้งตามแนวคิดของการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าซึ่งเป็นกรอบที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 แต่ในการดำเนินการจริงเทศบาลบ้านช่องได้ปรับการปกครองท้องถิ่นให้มีทิศทางไปตามแนวคิดของการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่คือ การสร้างกระบวนการจัดการปกครองท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดโยงกับเครือข่ายชุมชนและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของชุมชน ถึงขั้นในระดับการตัดสินใจโดยนายกเทศมนตรีจะเว้นวรรคอำนาจในการตัดสินใจเป็นกรณี ๆ ไป ในการนำเสนอผลการถอดบทเรียนผู้วิจัยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อที่สำคัญดังนี้

7.1 ภูมิหลังของตำบลบ้านช่อง

7.2 ภูมิหลังเทศบาลตำบลบ้านช่อง

7.3 การก่อรูปเครือข่ายชุมชนบนฐานแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่

7.4 การวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของกรณีศึกษาเทศบาล

ตำบลบ้านช่อง

7.1 ภูมิหลังของตำบลบ้านช่อง

บ้านช่อง แต่เดิมนั้นเป็นช่องทางพ่อค้าโค กระบืองาน จากอีสานสู่อำเภอพนมสนิมคม จังหวัดชลบุรี ตำบลบ้านช่องในอดีตถือได้ว่าเป็นวิถีแบบเศรษฐกิจเพื่อยังชีพมาตั้งแต่ในอดีตโดยจะพบว่าเป็นชุมชนที่ทุกคนรอบครัวเลี้ยงชีพด้วยการทำนา เลี้ยงหมู เลี้ยงไก่เนื้อเป็นหลัก ขณะที่สภาพทางภูมิศาสตร์เป็นที่ราบลุ่ม และได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติของอ่างเก็บน้ำแควระบมสี่ดที่ถือว่าเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติใหญ่สำหรับการเพาะปลูก การอุปโภคบริโภคและการเลี้ยงสัตว์ด้วยเหตุนี้เองพื้นที่ของตำบลบ้านช่องจึงเหมาะแก่การเพาะปลูกข้าวมาโดยตลอด จนถึงปัจจุบันก็ได้มีการพัฒนามาเป็นการปลูกข้าวรูปแบบนาปรัง ซึ่งสามารถผลิตข้าวเพื่อขายได้ปีละประมาณ 3-4 ครั้ง ขณะที่การเลี้ยงหมูและการเลี้ยงไก่เนื้อจะมีลักษณะของการเลี้ยงแบบฟาร์ม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการขายเป็นหลัก (วรวิษฐ์ คงมณี, สัมภาษณ์ 23 กันยายน 2564)

การดำเนินวิถีเศรษฐกิจแบบยังชีพของชุมชนบ้านช่องในอดีตตั้งอยู่บนกลไกด้านระบบเครือข่ายและวัฒนธรรมไทยพวน กล่าวคือ มีการแลกเปลี่ยนแรงงานกันโดยการโยกเครือญาติ เช่น การลงแขก แม้กระทั่งการช่วยเหลือกันในการซ่อมสร้างบ้านเรือน การชูดบ่อน้ำ การลอกคูคลองน้ำธรรมชาติ การพัฒนาถนนหนทาง เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบเครือญาติยังช่วยให้ชุมชนบ้านช่องสามารถตนเองได้ โดยมีระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนอาหาร ของกินของใช้ และเครื่องอุปโภคภายในชุมชน เช่น การนำข้าวไปแลกน้ำผึ้งและของป่า การนำเอาปลาเค็มไปแลกมะขามเปียก เป็นต้น และเมื่อชุมชนมีงานชาวบ้านก็มักช่วยเหลือกันอย่างเต็มความสามารถ ทั้งนี้รวมตลอดไปถึงการจัดงานของชาวบ้านด้วยกันเอง เช่น งานบวช งานศพ งานแต่งงาน เป็นต้น

ส่วนพื้นฐานวัฒนธรรมไทยพวนได้กลายมาเป็นประเพณีปฏิบัติกันเป็นประจำในปัจจุบัน เช่น ประเพณี บุญกลางเดือน 3 โดยจะกระทำกันในวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 3 ซึ่งตรงกับเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี มีการทำบุญด้วยข้าวหลาม นอกจากนี้ยังมีการ ผสมผสานกับประเพณีของคนจีนในชุมชนด้วย คือการ ไหว้เจ้าและบรรพบุรุษ หรือตรุษจีนและสารทจีนด้วย (วิรัช คุมณี, สัมภาษณ์ 23 กันยายน 2564)

ถึงแม้บ้านช่องในอดีตจะเป็นช่องทางการค้าวัวควายที่ไล่ต้อนมาจากภาคอีสานไปสู่จังหวัด ชลบุรีและมีการคมนาคมสะดวกแต่เศรษฐกิจของชาวบ้านช่องก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานทางการเกษตรเป็นหลักจนกระทั่ง ภายหลังพัฒนามาสู่การผลิตเพื่อตลาดมากขึ้นนอกจากนี้ในปัจจุบันพบว่า มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมโรงงานในเขตบ้านช่องอย่างมาก (สุรเชษฐ์ ศรีระชา, สัมภาษณ์ 15 กุมภาพันธ์ 2564)

เมื่อพิจารณาถึงสภาพทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการศึกษา สถาบันและองค์กรทางศาสนา และสาธารณสุข จะพบลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. การศึกษา ในพื้นที่ ตำบลบ้านช่องมีสถานศึกษาของรัฐ จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนวัดบ้านช่อง โรงเรียนบ้านหนองหว้า (ถนอมราษฎร์บำรุง) โรงเรียนวัดธารพุด โรงเรียนบ้านหนองสองห้อง และโรงเรียนวัดหัวกระสังข์

2. สถาบันและองค์กรทางศาสนา ในตำบลบ้านช่องมีสถาบันทางศาสนา จำนวน 10 แห่ง ได้แก่ วัดบ้านช่อง วัดหนองหว้า วัดเกาะแก้วสุวรรณาราม วัดหัวกระสังข์ วัดเกาะไม้แดง วัดธารพุด วัดหนองสองห้อง วัดแถวธาร สำนักสงฆ์จิตวิปัสสนา และสำนักสงฆ์สวนสวรรค์

3. สาธารณสุข ในตำบลบ้านช่องมีสถานบริการด้านสาธารณสุขของรัฐ ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านช่อง และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านหนองหว้า นอกจากนี้ยังมี ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) จำนวน 14 แห่ง

ส่วนระบบบริการขั้นพื้นฐานของตำบลบ้านช่อง มีลักษณะที่สำคัญ คือ เส้นทางคมนาคมทางบก ระยะทางถนนในเขตเทศบาลบ้านช่อง ทั้งสิ้น 147,443 เมตร (147.443 กิโลเมตร) ประกอบด้วย ถนนดิน รวมระยะทางทั้งสิ้น 3.034 กิโลเมตร ถนนลูกรังรวมระยะทางทั้งสิ้น 52.517 กิโลเมตร ถนนคอนกรีต รวมระยะทางทั้งสิ้น 15.437 กิโลเมตรและถนนลาดยาง รวมระยะทางทั้งสิ้น 76.847 กิโลเมตร นอกจากนี้ การไฟฟ้าในครัวเรือนส่วนใหญ่ในตำบลมีไฟฟ้าหมู่บ้านเข้าถึงทั้ง 17 หมู่บ้านและมีจำนวนประชากรที่ใช้ไฟฟ้าถึง 3,684 ครัวเรือน และการประปา มีจำนวนประชากรที่ใช้ประปาทุกครัวเรือน

7.2 ภูมิหลังเทศบาลตำบลบ้านช่อง

เทศบาลตำบลบ้านช่อง เดิมได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2539 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนที่ 9 ลงวันที่ 30 มกราคม 2539 เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาได้รับจัดตั้งเป็นเทศบาลบ้านช่อง เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2551 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 โดยปัจจุบันเทศบาลตำบลบ้านช่องมีนายกเทศมนตรีชื่อ นายสมชาย จันธรรมาพิทักษ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งมาแล้ว 3 สมัยติดต่อกัน

วิสัยทัศน์ของเทศบาลตำบลบ้านช่องคือ “เกษตรก้าวไกล อุตสาหกรรมพัฒนา การศึกษาทันสมัย นำประชาธิปไตยประชาชนสุขใจ ท่างไกลยาเสพติด ใช้ชีวิตพอเพียง” และมีพันธกิจที่สำคัญคือ

1. จัดสร้าง ปรับปรุง พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้ทันสมัย
2. จัดระเบียบชุมชน สังคม และป้องกันบรรเทาสาธารณภัย
3. บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความสะอาด ความปลอดภัย
4. สร้างคุณภาพชีวิต พัฒนาการศึกษ ส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น
5. ส่งเสริมการลงทุน พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สนับสนุนการรวมกลุ่ม พัฒนาอาชีพเสริม รายได้ ใช้ชีวิตพอเพียง

6. พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตามหลักธรรมาภิบาล เทศบาลตำบลบ้านช่อง มีหมู่บ้านในความรับผิดชอบ 14 หมู่บ้าน จำนวน 3,684 หลังคาเรือน ประชากร 10,210 คน ในปีงบประมาณ 2562 เทศบาลบ้านช่อง มีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในเทศบัญญัติ จำนวน 23,190,000 บาท

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาในปัจจุบันเทศบาลตำบลบ้านช่องให้ความสำคัญ

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 จัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมคุณภาพชีวิต การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การขนส่ง และการสื่อสาร

ยุทธศาสตร์ที่ 6 พัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

เทศบาลตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เราพบว่า ภูมิหลังของเทศบาลตำบลบ้านช่องนั้น มีลักษณะของความโดดเด่นในเรื่องเกี่ยวกับบุคลิกส่วนตัวของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านช่องที่อาสาเข้ามาทำงาน โดยมีเป้าประสงค์อยู่ที่ตัวประชาชนและส่วนรวมเป็นสำคัญ อีกทั้งมีความซื่อสัตย์สุจริตไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ผลจากพฤติกรรมภายใต้ภาวะผู้นำดังกล่าวทำให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างสูง และความโดดเด่นที่เห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนอีกประการหนึ่งก็คือ การไม่ยึดติดรวมถึงการไม่พยายามสืบทอดอำนาจ กล่าวคือ เมื่อได้เข้ามาบริหารงานในเทศบาลตำบลบ้านช่องได้ระยะหนึ่ง และเห็นว่าภาพรวมของการทำงานเป็นระบบดีแล้ว ก็ตัดสินใจถอนตัวออกจากเส้นทางการเมืองดังกล่าวด้วยตัวเอง

7.3 การก่อรูปเครือข่ายชุมชนบนฐานแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่

เครือข่ายชุมชนบนฐานคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของเทศบาลตำบลบ้านช่อง ก่อรูปขึ้นมาจากปัจจัยเงื่อนไขและบริบทของตำบลบ้านช่องที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- 7.3.1 ปัจจัยด้านทุนทางสังคมของชุมชน
- 7.3.2 การสนับสนุนของผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น

7.3.1 ปัจจัยด้านทุนทางสังคมของชุมชน

เครือข่ายชุมชนของเทศบาลตำบลบ้านช่อง เป็นเครือข่ายที่พัฒนาขึ้นมาจากทุนทางสังคมตั้งแต่อดีตของบ้านช่องเอง กล่าวคือ บ้านช่องแต่เดิมนั้นเป็นช่องทางพ่อค้าโค กระบืองานจากอีสานสู่อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ตำบลบ้านช่องตั้งแต่ในอดีตพบว่า เป็นชุมชนที่ทุกคนครัวเลี้ยงชีพด้วยการทำ เลี้ยงหมู เลี้ยงไก่เนื้อเป็นหลัก ขณะที่สภาพทางภูมิศาสตร์เป็นที่ราบลุ่ม ได้รับประโยชน์ของแหล่งน้ำตามธรรมชาติจากอ่างเก็บน้ำแควระบมสียัด ที่ถือว่าเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติใหญ่สำหรับการเพาะปลูก การอุปโภคบริโภคและการเลี้ยงสัตว์ ด้วยเหตุนี้เองพื้นที่ของตำบลบ้านช่องจึงเหมาะแก่การเพาะปลูกข้าว ถึงปัจจุบันมีการพัฒนามาเป็นการปลูกข้าวรูปแบบนาปรัง สามารถผลิตข้าวเพื่อขายได้ปีละประมาณ 3-4 ครั้ง ขณะที่การเลี้ยงหมูและการเลี้ยงไก่เนื้อจะมีลักษณะของการเลี้ยงแบบฟาร์ม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการขายเป็นหลัก และด้วยตำบลบ้านช่องในอดีตเป็นเศรษฐกิจแบบเพื่อยังชีพ ผนวกกับมีวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาติพันธุ์ไทยพวน (วริษฐ์ คงมณี, สัมภาษณ์ 23 กันยายน 2562)

ทุนทางสังคมในบ้านช่องเกิดขึ้นจากการดำเนินวิถีเศรษฐกิจแบบยังชีพในอดีตเนื่องจากเศรษฐกิจแบบยังชีพดังกล่าวตั้งอยู่บนกลไกของระบบเครือญาติและวัฒนธรรมไทยพวน กล่าวคือ มีการแลกเปลี่ยนแรงงานกันโดยการโยงเครือญาติ เช่น การลงแขกเกี่ยวข้งหรือแม้กระทั่งการช่วยเหลือกันในการซ่อมสร้างบ้านเรือน การขุดบ่อน้ำ การลอกคูคลองน้ำธรรมชาติ การพัฒนาถนนหนทาง เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบของการนับถือกันเป็นเครือญาตินั้น ยังช่วยให้ชุมชนบ้านช่องสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การแลกเปลี่ยนอาหาร ของกินของใช้ และเครื่องอุปโภคภายในชุมชน เช่น การนำข้าวไปแลกน้ำผึ้งและของป่า การนำเอาปลาเค็มไปแลกมะขามเปียก เป็นต้น และเมื่อในเขตชุมชนมีงานของชุมชนชาวบ้านก็มักจะมาช่วยเหลือกันอย่างเต็มความสามารถ ทั้งนี้รวมตลอดไปถึงงานของชาวบ้านด้วยตนเอง เช่น งานบวช งานศพ งานแต่งงาน เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นภาพของการมีน้ำใจช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยไม่มีผลตอบแทนกันด้วยเงินตรา ระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันแบบเครือญาติได้รับการสนับสนุน ให้เข้มแข็งขึ้นจากการมีวัฒนธรรมแบบไทยพวน เนื่องจากพื้นฐานวัฒนธรรมไทยพวนได้กลายมาเป็นประเพณีที่ปฏิบัติกันเป็นประจำของตำบลบ้านช่อง เช่น ประเพณีบุญกลางเดือน 3 โดยจะกระทำกันในวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 3 ซึ่งตรงกับเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี มีการทำบุญด้วยข้าวหลาม เป็นต้น ถึงแม้ต่อมาจะมีการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานของคนจีนในเขตบ้านช่อง ชุมชนก็ยังสามารถผสมผสานวัฒนธรรมเดิมของชุมชนเข้ากับประเพณีของคนจีนได้ ตัวอย่างเช่น การมีพิธีกรรมไหว้เจ้าและบรรพบุรุษ หรือตรุษจีนและสารทจีน เป็นต้น (วริษฐ์ คงมณี, สัมภาษณ์ 23 กันยายน 2562)

7.3.2 การสนับสนุนของผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น

ในการขับเคลื่อนการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของตำบลบ้านช่องนอกจากเป็นผลมาจากการมีเครือข่ายชุมชนที่เป็นทุนทางสังคมแล้วยังมีบทบาทการสนับสนุนของผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกปัจจัยหนึ่งด้วยคือ บทบาทการสนับสนุนเครือข่ายชุมชนของนายกเทศมนตรีตำบลบ้านช่องการสนับสนุนการทำงานของเครือข่ายชุมชน ให้มีความเข้มแข็งขึ้นเป็นผลมาจาก แนวคิดและบุคลิกของนายสมชาย จันธรรมาพิทักษ์ ในฐานะผู้นำของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. หลักความซื่อสัตย์ สุจริต และจริงใจ เป็นคุณธรรมในการเป็นผู้นำของนายกสมชาย ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ให้เห็นในสายตาของประชาชน จากการที่ประชาชนได้เลือกนายกสมชาย มาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาแล้วอย่างต่อเนื่องกันรวม 4 วาระ และเมื่อนับรวมกับการรักษาการในตำแหน่งตามคำสั่งคณะปฏิบัติ พ.ศ. 2457 ด้วยแล้ว ถึงปัจจุบันรวมระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ 20 ปีเต็ม โดยดำรงตำแหน่งครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2543 นอกจากนี้บุคลิกภาพส่วนตัวของนายกสมชาย ก็ได้รับการยอมรับจากประชาชน พอสรุปได้ดังนี้

1.1 การยิ้มแย้มแจ่มใสเข้ากับคนง่ายและสามารถปรับตัวเข้าได้กับทุกกลุ่ม เกิดจากพื้นฐานที่เป็นอุปนิสัยส่วนบุคคลที่นายกสมชายเป็นคนอ่อนน้อมถ่อมตน สามารถเข้าถึงและพูดคุยได้กับประชาชนทุกกลุ่มโดยไม่มีการถือตัว ตั้งแต่ดำรงตำแหน่งไม่เคยใช้รถยนต์ของส่วนราชการ ตลอดจนมีนโยบายเคร่งครัดในเรื่องการไม่ขอรับผลประโยชน์ใด ๆ จากโครงการต่าง ๆ และมีธรรมาภิบาลในการจัดสรรงบประมาณได้โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เคยใช้อำนาจนิยมในการบริหารงาน ยินดีช่วยเหลือ รับฟังปัญหาทุกเรื่อง ตลอดจนเปิดใจกว้างพูดความจริง

1.2 การไม่แบ่งพรรคเล่นพวก หมายถึง การสร้างวิถีการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แม้ว่าบางครั้งจะเกิดความแตกแยกทางการเมือง นายกสมชายก็จะพยายามเป็นกลางโดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องให้การช่วยเหลือก็จะตัดสินใจช่วยเหลือแบบเสมอภาค ตัวอย่างกรณีดังกล่าวจะพบได้จากในปี พ.ศ. 2551-2552 เมื่อตำบลบ้านช่องประสบปัญหาเรื่องน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคอย่างมาก นายกสมชายได้ใช้วุฒิภาวะความเป็นผู้นำด้วยการตัดสินใจ พิจารณางบประมาณในการแก้ไขปัญหาให้กับหมู่ที่ 14 ได้รับไปก่อน ทั้ง ๆ ที่หมู่ที่ 14 ถือได้ว่าเป็นหมู่บ้านที่เป็นฐานเสียงของฝ่ายการเมืองตรงกันข้ามกับนายกสมชาย และตัดสินใจที่จะให้งบประมาณเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนในประเด็นเดียวกันให้แก่หมู่ที่ 5 ที่ถือว่าเป็นฐานเสียงสำคัญ และเป็นหมู่ที่เป็นบ้านเกิดของนายกสมชายในภายหลัง การกระทำเช่นนี้เป็นการต่อยุ้วิธีการแก้ไขปัญหาสาธารณะแบบไม่เลือกปฏิบัติจากนั้นแล้วก็จะมีการเปิดใจกว้างรับฟังปัญหาต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และเป็นธรรมโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

1.3 การดำเนินนโยบายที่สามารถจับต้องได้ กล่าวคือ ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่นายกสมชายได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านช่องมีข้อค้นพบว่า มีการดำเนินนโยบายหลายประการที่เป็นรูปธรรมจนทำให้ประชาชนสามารถสัมผัสถึงผลงานแบบ “จับต้อง” ได้ ดังที่ได้มีการประกาศวางมือทางการเมืองของนายกสมชาย ที่ได้ประกาศแจ้งชัดให้สาธารณะทราบล่วงหน้า เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2562 หลังจากที่รับอาสาเข้ามาทำงานบริหารท้องถิ่นตำบลบ้านช่องเป็นเวลา 20 ปี ทั้ง ๆ ที่ภาพรวมแล้วนายกสมชายมีการสร้างเครือข่ายและมีฐานเสียงที่คอยให้การสนับสนุนอย่างหนาแน่น ซึ่งถ้าหากสนใจลงเลือกตั้งก็มีแนวโน้มสูงว่าจะได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้อีก (บัญชา ชานู, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2564)

1.4 การมีวิสัยทัศน์มองภาพรวมทั้งตำบล และการปฏิบัติตามระเบียบข้อกฎหมาย การมีวิสัยทัศน์ของนายกสมชายเป็นการเริ่มต้นการเรียนรู้ปัญหาสาธารณะ ด้วยการเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มโดยการอาศัยบุคลิกภาพของภาวะผู้นำที่ไม่ถือตัวและเข้ากับคนง่ายอีกทั้งมีฐานเศรษฐกิจของครอบครัวในการทำงานการเมือง ปฏิบัติหน้าที่แบบยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงสามารถสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ภายในตำบลบ้านช่องได้อย่างลุ่มลึกและมีความ

เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบมีแบบแผน ภายใต้กลไกขับเคลื่อนจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้และการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทจะยึดถือแนวทางการปฏิบัติจามระเบียบข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัดทุกขั้นตอน ไม่มีนโยบายรับผลประโยชน์ที่เป็นส่วนแบ่งเปอร์เซ็นต์ หรือแม้กระทั่งส่วนต่าง ๆ ใด ๆ

2. การทำงานโดยการยึดหลักประโยชน์ของส่วนรวม นายกสมชายทำงานโดยยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ดังจะเห็นได้จากการทำงานโดยไม่แบ่งพรรคเล่นพรรคฯ หมายถึงการสร้างวิถีการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แม้ว่าบางครั้งจะเกิดความแตกแยกทางการเมือง นายกสมชายก็จะพยายามเป็นกลางโดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องให้การช่วยเหลือก็จะตัดสินใจช่วยเหลือแบบเสมอภาค

นอกจากนี้ นายกสมชาย ยังมีวิสัยทัศน์ในการทำงานที่มองภาพรวมทั้งตำบล และให้ดำเนินงานตามระเบียบข้อกฎหมายเป็นที่ตั้ง การมีวิสัยทัศน์ของนายกสมชายเป็นการเริ่มต้นการเรียนรู้ปัญหาสาธารณะ ด้วยการเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มโดยการอาศัยบุคคลิกภาพของภาวะผู้นำที่ไม่ถือตัวและเข้ากับคนง่ายอีกทั้งมีฐานเศรษฐกิจของครอบครัวในการทำงานการเมือง ปฏิบัติหน้าที่แบบยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงสามารถสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ภายในตำบลบ้านช่องได้อย่างลุ่มลึกและมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบมีแบบแผน ภายใต้กลไกขับเคลื่อนจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้และการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทจะยึดถือแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัดทุกขั้นตอน ไม่มีนโยบายรับผลประโยชน์ที่เป็นส่วนแบ่งเปอร์เซ็นต์ หรือแม้กระทั่งส่วนต่าง ๆ ใด ๆ

3. หลักการทำงานโดยอาศัยการมีส่วนร่วม การศึกษาหลักการทำงาน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนมีข้อค้นพบว่า การระบุ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นในเทศบาลบ้านช่องทุกกรณีนั้น จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็งเท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากนโยบายหลักของนายกสมชาย จันทรธรรมาพิทักษ์ ในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ที่นำไปสู่การทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้รวมถึงการเชิญข้อเท็จจริงร่วมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายการเมือง

กลยุทธ์ในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน เริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2552 อันเป็นกิจกรรมที่ทำให้ชาวบ้านเห็นว่า นายกสมชายเป็นผู้นำสร้างรองเท้าใหญ่ที่สุดในโลก โดยไม่มีการใช้งบประมาณของทางราชการ แต่อาศัยการทอดผ้าป่าชุมชนจนได้เงินมา 7-8 หมื่นบาท ขณะที่งบประมาณในการก่อสร้างจริงประมาณ 400,000 บาทถ้วน กิจกรรมดังกล่าวได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาเทศบาลรวมถึงฝ่ายบริหารของเทศบาล ที่ช่วยกันเสียสละเงินเดือนเพื่อช่วยกิจกรรมดังกล่าวคนละ 1 เดือน ด้วยความเต็มใจซึ่งต่อมาวิธีการดำเนินกิจกรรมการสร้างรองเท้าใหญ่ที่สุดในโลกนำไปสู่รูปแบบการดำเนินกิจกรรมทุกเรื่องภายในชุมชน

7.4 การวิเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของกรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านช่อง

การดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ของเทศบาลตำบลบ้านช่องที่ตั้งอยู่บนเครือข่ายชุมชนและบทบาทของนายกเทศมนตรีที่มีลักษณะผู้นำที่ครองใจชาวบ้านนั้น เป็นการ

สร้างกระบวนการจัดการปกครองท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดโยงกับเครือข่ายชุมชนและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมถึงขั้นในโครงการชุมชนถึงขั้นระดับการตัดสินใจ โดยนายกเทศมนตรี เว้นวรรคอำนาจตัดสินใจของตัวเองและเปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งเป็นลักษณะของประชาธิปไตยของชุมชน

พื้นฐานประชาธิปไตยของชุมชนของบ้านช่อง เริ่มตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ก่อนหน้านั้นบ้านช่องยังอยู่ภายใต้การปกครองที่เป็นระบบสั่งการ ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นแบบทำงานเอาใจนายมากกว่าเอาใจประชาชน แต่ในสมัยของกำนันเล็ก จงโชคดี (ซึ่งเป็นกำนันที่รับฟังความคิดเห็นของชาวบ้าน) จนถึงปัจจุบัน บ้านช่องได้พลิกโฉมการปกครองใหม่ ที่ได้เข้ามาแก้ไขปัญหาความแตกแยกของคนในชุมชน เป็นผู้นำชุมชนที่นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่ตำบลบ้านช่อง โดยการใช้เสียงประชาธิปไตยเป็นหลักในการบริหารงานชุมชน ประชุมออกความคิดเห็น หามติที่ประชุม และหาทีมงานแกนนำมาช่วยกันรับผิดชอบงานของชุมชน ฝ่ายปกครองเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้พูด ได้ระบาย เหมือนถึงขยะที่รองรับก่อนแล้วค่อยคัดเลือกระเด็นต่าง ๆ มาพัฒนาประชาชนและผู้นำชุมชนได้รับการปรับทัศนคติว่าข้าราชการต้องเกรงใจชาวบ้าน เพราะมานั่งประชุมมีเบี้ยเลี้ยง ในขณะที่ชาวบ้านมีดอกเบี้ยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ติดหลังมาประชุม ดังนั้นเวลาประชุมจึงขอให้ชาวบ้านได้พูดบ้าง กระตุ้นให้เขามีปากมีเสียงให้ข้อเสนอแนะ จะได้แก้ปัญหาได้ตรงกับสาเหตุ

ในการใช้ประชาธิปไตยของชุมชนดังกล่าวมาพัฒนาการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่นั้น เทศบาลตำบลบ้านช่อง ดำเนินการโดยการเชื่อมโยงเครือข่ายกับชุมชนต่าง ๆ โดยดำเนินการผ่านองค์กรชุมชน ผู้นำชุมชน และกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ ความพยายามเชื่อมร้อยองค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลาย เช่น องค์กรเศรษฐกิจชุมชนเสริมสร้างกลุ่มอาชีพ เป็นต้น เครือข่ายกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มเห็ดฟาง บ้านหนองหว้า กลุ่มข้าวกล้อง กลุ่มวิสาหกิจชุมชนข้าวหอมมะลิ กลุ่มรองเท้านี้แตะ กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีองค์กรการจัดการระบบการเงินของชุมชน อย่างเช่น กลุ่มเครดิตยูเนียน บ้านหัวกระพี กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกลุ่มธนาคารจัดการชุมชนบ้านหนองสองห้อง เป็นต้น รวมไปถึงองค์กรการส่งเสริมการเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และองค์กรระบบการสื่อสารที่มีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่าง ๆ ผ่านวิทยุชุมชน เป็นต้น โดยที่องค์กรชุมชนเหล่านี้จะมีการเชื่อมร้อยเครือข่ายโดยเทศบาลตำบลบ้านช่องจะใช้ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วยแนวทาง 7 ระบบ 31 แหล่งการเรียนรู้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญคือ กิจกรรมทุกประเภทจะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากชาวบ้านในชุมชนมาก่อน เทศบาลตำบลบ้านช่องจึงจะรับพิจารณาให้การอนุญาตภายหลัง โดยที่นายกเทศมนตรีจะไม่ยินยอมใช้อำนาจในการตัดสินใจโดยลำพังเด็ดขาด

ยุทธศาสตร์แนวทาง 7 ระบบ 31 แหล่งการเรียนรู้ เป็นกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายชุมชนบ้านช่อง เนื่องจากกระบวนการนี้จะเริ่มจากการประชุมประจำเดือนของทุกหมู่บ้านอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยผู้บริหารเทศบาลจะให้ความสำคัญการกำหนดโจทย์ปัญหาของชุมชนโดยตรงจากชาวบ้านและตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ลักษณะสำคัญของการประชุมคือ ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่างนำปิ่นโตใส่อาหารมาเองเพื่อมารับประทานร่วมกัน กิจกรรมดังกล่าวนี้เทศบาลตำบลบ้านช่อง กำหนดให้เป็นนโยบายที่สำคัญของเทศบาล พร้อมกันนั้นยังได้มีการมอบหมายให้ตัวแทนของเทศบาลที่เป็นฝ่ายบริหาร 1 คน และเจ้าหน้าที่ 2 คน ไปอำนวยความสะดวกให้กับการ

ประชุมของแต่ละหมู่บ้านทุกครั้ง หลังจากนั้นก็จะนำเอาปัญหาที่แก้ไขไม่ได้ในระดับหมู่บ้านมาสู่ที่ประชุมระดับตำบล โดยโครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาตำบลนั้น นายกเทศมนตรีก็จะทำการแต่งตั้งบุคคลจากการเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ (บัญชา ชานู, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2564; สุวรรณิ ฝาวรรณดี, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2564)

การนำแนวคิดของการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่มาใช้ในการทำงานชุมชนของเทศบาลตำบลบ้านช่องพบว่า ได้ผลผลิตเป็นที่ประจักษ์ที่สำคัญดังนี้ คือ

1. การจัดบริการสาธารณะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า ทั้งถนน ไฟฟ้าและประปา จะมีความโดดเด่นเป็นรูปธรรมที่ชาวบ้านสามารถจับต้องได้และมีความพึงพอใจ คือนายกสมชายจะเป็นผู้นำในการเขียนผังเมืองรวมของอำเภอพนมสารคาม ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 ก็สามารถดำเนินการก่อสร้างถนน 4 ช่องทางควบคู่กับทางเดินเท้าและไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างระยะทาง 10 กิโลเมตร ครอบคลุมทั้งตำบล จนกระทั่งสามารถแก้ไขปัญหาไฟฟ้าภายในตำบลจนกระทั่งตำบลบ้านช่องมีไฟฟ้าใช้ทุกครัวเรือน จากนั้นยังนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำอุปโภค-บริโภค ส่งผลให้ประชาชนทุกหมู่บ้านสามารถเข้าถึงน้ำประปาทุกครัวเรือนเช่นกัน (สุนีย์ พันทอง, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2563)

2. การสร้างแหล่งเรียนรู้ 31 แห่ง ที่นำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อนำไปสู่การสร้าง ความเข้มแข็งในมิติต่าง ๆ สร้างความสนใจอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชินีประเทศเบลเยียมยังได้เสด็จมาศึกษาดูงานด้วยความสนพระทัย และเมื่อพระองค์เสด็จกลับไปยังเบลเยียมก็ได้ทรงประกาศให้ชุมชนบ้านช่องเป็นแหล่งศึกษาดูงานของความเป็นชุมชนเข้มแข็ง (สุรเชษฐ์ ศรีระชา, สัมภาษณ์ 15 กุมภาพันธ์ 2564)

3. การสร้างตัวแบบการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ การที่นายกสมชายพยายามสร้างบรรยากาศของการทำงานที่โปร่งใสและยึดระเบียบข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเริ่มต้นจากตัวผู้นำเองในการปฏิบัติตนเป็นผู้นำปลอดคอบายมุข จากนั้นยังมีการปลูกจิตสำนึกต่อบุคลากรเจ้าหน้าที่ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับอาศัยกลไกขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมผ่านผู้นำชุมชนบ้าน วัด โรงเรียน โดยมีเทศบาลบ้านช่อง เป็นองค์กรกลางในการประสานงานและเชื่อมร้อยเครือข่ายต่าง ๆ (สุวรรณิ ฝาวรรณดี, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2564)

4. การสร้างตัวแบบตำบลสุขภาวะ เทศบาลตำบลบ้านช่องเน้นเรื่องการดูแลสุขภาพของประชาชนทุกกลุ่มวัย เพื่อให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการ โดยมีประชาชนที่เป็นจิตอาสาในการร่วมดูแลสุขภาพของประชาชนอันประกอบด้วย อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) อาสาสมัครดูแลผู้พิการ (อพมก.) และอาสาสมัครพัฒนาสังคมและมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ในการนี้จะมีกองทุนหลักประกันสุขภาพ เป็นกลไกเชื่อมการทำงานขององค์กรภาคีในตำบล ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรงและเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (สุรเชษฐ์ ศรีระชา, สัมภาษณ์ 15 กุมภาพันธ์ 2564)

อย่างไรก็ดีการนำแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของเทศบาลตำบลบ้านช่องนั้น มีจุดอ่อนที่ไม่สามารถพัฒนากระบวนการให้ครอบคลุมมากกว่าที่เคยทำมาเนื่องจาก เป็นการเน้น

ที่ตัวบุคคลมากกว่าจะเป็นการสร้างระบบให้สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน จุดอ่อนดังกล่าวเริ่มปรากฏให้เห็นเมื่อเหตุการณ์ที่นายสมชายประกาศต่อหน้าสาธารณะอย่างชัดเจนด้วยว่าจะเล่นการเมืองสมัยนี้เป็นสมัยสุดท้ายเพื่อเปิดทางให้นักการเมืองรุ่นใหม่เข้ามาทำงานบริหารเทศบาลตำบลบ้านช่อง ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า (สมชาย จันธรรมาพิทักษ์, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2564)

การวางมือทางการเมืองของนายสมชายไปแล้ว อาจก่อให้เกิดความไม่ยั่งยืนในอนาคตของตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ เนื่องจากนายสมชายไม่ได้เตรียมผู้นำที่จะสืบทอดอำนาจและภารกิจที่เคยทำมาในอดีตแต่อย่างใด (สมชาย จันธรรมาพิทักษ์, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2563)

นอกจากนั้นนโยบายการทำงานของนายสมชายที่เน้น “การคืนอำนาจให้กับชาวบ้าน” ถือว่าเป็นนโยบายที่ยังไม่เป็นทางการเนื่องจากไม่มีระบุไว้ในกฎหมายซึ่งมีเนื้อหาเป็นการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าอยู่ ดังนั้น นายกเทศมนตรีบ้านช่องคนใหม่ก็สามารถยกเลิกนโยบายคืนอำนาจการทำงานของนายสมชายที่เน้น “การคืนอำนาจให้กับชาวบ้าน” ได้อย่างง่ายดาย เพราะถือว่าอำนาจนายกองค์การปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายปัจจุบันได้รับความชอบธรรมมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ความไม่ยั่งยืนของตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นสามารถสะท้อนได้จากบทบาทของนายวิรัช มณีคง รองปลัดเทศบาลรักษาราชการแทนกองผู้อำนวยราชการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งนายสมชายเห็นว่าเป็นคนตรงไปตรงมาในการทำงานและอาจจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ในเทศบาลตำบลบ้านช่องหลังจากที่นายสมชายได้ออกจากตำแหน่งในอนาคต ดังนั้น นายสมชายจึงขอให้นายวิรัช มณีคง เตรียมตัวที่จะย้ายไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (วิรัช มณีคง, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2564)

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 8

ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ในบริบท ของการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก

ในการนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ที่นำมาใช้ในการกระจายอำนาจในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าตัวแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งเป็นตัวแบบท้องถิ่นนิยมแนวเก่าไม่สามารถที่จะใช้ขับเคลื่อนในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงปัญหาการใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม ปัญหาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน การพัฒนาการทำงานท้องถิ่นให้เป็นระบบราชการ ปัญหาของความชะงักงันในการกระจายอำนาจ ดังนั้นผู้วิจัยจะนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกโดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อดังนี้

8.1 การสังเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่จากกรณีศึกษาการถอดบทเรียน

8.2 ข้อเสนอแนะตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก

8.1 การสังเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่จากกรณีศึกษาการถอดบทเรียน

จากการถอดบทเรียนกรณีศึกษาสภากาแพพของ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และเครือข่ายชุมชนของเทศบาลตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์ศักยภาพจากการปกครองท้องถิ่น ของทั้งสองกรณีออกมาเป็นศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกในสองประเด็นที่สำคัญ คือ

8.1.1 ศักยภาพในการเป็นชุมชนจัดการตนเอง

8.1.2 ศักยภาพในการเพิ่มประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

8.1.1. ศักยภาพในการเป็นชุมชนจัดการตนเอง

ศักยภาพในการเป็นชุมชนจัดการตนเองของการปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกสามารถสังเคราะห์ได้จากกรณีศึกษาสภากาแพพขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เนื่องจากสภากาแพพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของชาวบ้านในการจัดตั้งกลุ่มองค์กรจัดการตนเอง (Self-organization) ได้และยังตั้งกติกากำหนดดำเนินงานของกลุ่มด้วยตัวเอง ดังนี้

1. สภากาแพพคลองทับจันทร์ เกิดจากการริเริ่มรวมกลุ่มของผู้นำชุมชนทั้งทางภาคประชาสังคมและภาครัฐโดยการนำของนายโชคชัย มานพ (หมอโชค) นอกจากนี้ผู้นำของสภากาแพพยังได้ตั้งกติกากำหนดดำเนินงานของสภากาแพพที่สำคัญคือ

- 1) สภากาแฟเป็นเวทีของผู้นำตำบลที่สร้างขึ้นโดยมีหลักการพื้นฐานในการดำเนินงานคือ เป็นเวทีผู้ที่มาร่วมยังสามารถเสวนากันได้ คือ ยังไม่คิดจะเลิกเผาผิกัน
- 2) สภากาแฟ มีกติกาในการเสวนา คือ ห้ามทะเลาะกัน ถ้ามีการทะเลาะกัน ประธานในที่ประชุมก็จะเป็นคนตัดบท
- 3) สภากาแฟเน้นการมีส่วนร่วม ของการเข้าประชุมทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดการบูรณาการงานของราชการกับตำบล
- 4) สภากาแฟมีการตัดสินใจโดยอาศัยการสร้างสมานฉันท์ให้มีความเห็นพ้องต้องกันมากกว่าการใช้กระบวนการลงมติโดยใช้เสียงส่วนใหญ่
- 5) สภากาแฟมีการจัดเวทีเสวนาโดยจะใช้เวลาพูดคุยกันไม่เกิน 1-2 ชั่วโมง และมีรูปแบบของการรับประทานอาหารรวมทั้งกาแฟร่วมกันในลักษณะ “กินไปคุยกันไป”
- 6) สภากาแฟไม่มีการตั้งหัวข้อที่จะใช้เสวนา แต่จะเป็นลักษณะการให้หน่วยงานที่เข้าร่วมชี้แจงการทำงานในพื้นที่เพื่อให้ที่ประชุมได้รับทราบ หรือเป็นการปรึกษาหารือเรื่องราวและปัญหาต่าง ๆ ภายในชุมชน
- 7) สำหรับงบประมาณที่ใช้ในการจัดเวทีสภากาแฟตำบล ให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของสถานที่ในการจัดเสวนาเป็นผู้รับผิดชอบ

2. ในการสร้างชุมชนจัดการตนเอง ให้เป็นฐานของการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่นั้น จำเป็นจะต้องยกระดับสภากาแฟจากรูปแบบที่ไม่เป็นทางการไปสู่รูปแบบที่เป็นทางการของสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อทำงานร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้อย่างเป็นทางการ ในการยกระดับสภากาแฟ ผู้วิจัยจะเสนอให้ยกระดับโดยอาศัยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งมีเนื้อหาที่จะช่วยพัฒนาสภากาแฟให้เป็นองค์กรที่ทำงานอย่างเป็นทางการได้ดังนี้

เมื่อวิเคราะห์ถึงพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 พบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล ที่สอดคล้องกับการสร้างชุมชนจัดการตนเองของสภากาแฟ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้ง มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศการสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาล (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, 2551)

การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการรับรองสถานภาพทางกฎหมายในการทำงานขององค์กรชุมชนภายใต้รูปแบบของสภา เนื่องจากในการทำงานที่ผ่านมาภาคประชาชนถูกมองว่าเป็นองค์กรเถื่อน ทำให้โดนกีดกันออกจากการทำงานสาธารณะที่สำคัญของชุมชน นอกจากในบางครั้งยังถูกมองว่าเป็นองค์กรที่อยู่เบื้องหลังในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายต่อต้านรัฐด้วย (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2553 : 11, 24-26, 33-35) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้รับรองบทบาทของสภาองค์กรชุมชนตำบลโดยกำหนดภารกิจในกฎหมายตามมาตรา 21 ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ในการขยายบทบาทสภากาแฟในระดับตำบลให้มีความชอบธรรมในการทำงานมากขึ้น ดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, 2551)

1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

3) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการ ร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

4) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือความต้องการของประชาชนอัน เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผล หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำ ความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิก องค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

8) ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

ในการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายองค์กรใน ชุมชน (สภาภาพและสภาองค์กรชุมชนตำบล) เพื่อนำไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของ ชุมชนตำบลคลองทับจันทร์สามารถพัฒนาได้จากพื้นฐานที่ว่า สภาภาพ มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษา งานสาธารณะของชุมชนเดียวกับสภาองค์กรชุมชนตำบลที่กฎหมายกำหนดให้มีบทบาทเป็นสภาที่ ปรึกษาเป็นสำคัญโดยไม่มีอำนาจไปตรวจสอบองค์กรอื่น บทบาทการเป็นสภาที่ปรึกษาของสภา องค์กรชุมชนตำบลนั้นสามารถสะท้อนได้จากเนื้อหาในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ดังนี้

1) การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลตามรูปแบบของสภาภาพร่วมมือกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาที่ยั่งยืนตามวรรค 2 ของมาตรา 21

2) การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการทำประชาคมชุมชนที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ ดังปรากฏ ในตามวรรค 4 ของมาตรา 21

3) การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลนำเสนอปัญหา แนวทางแก้ไข หรือ ความต้องการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในตามวรรค 5 ของมาตรา 21

4) การเปิดโอกาสให้สภาองค์กรชุมชนตำบลจัดเวทีสาธารณะของประชาชนในตำบล ในลักษณะประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังปรากฏในตามวรรค 6 ของมาตรา 21

5) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในรูปสภาภาคพื้นมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล ดังปรากฏในวรรค 9 มาตรา 21

6) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเชื่อมร้อยเครือข่ายกับสภาองค์กรชุมชนตำบลในรูปสภาภาคพื้น รวมถึงการสนับสนุนทรัพยากรทางด้านงบประมาณแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลได้ด้วย

8.1.2 ศักยภาพในการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ศักยภาพในการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของการปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถสังเคราะห์ได้จากกรณีศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีสาระสำคัญที่สามารถนำมาใช้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ดังนี้

การพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการโอนอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเมื่อสังเคราะห์จากกรณีศึกษาจากเทศบาลตำบลบ้านช่องจะพบว่า เป็นการที่นายกเทศมนตรีตำบลบ้านช่องได้ยอมเว้นวรรคในการตัดสินใจเฉพาะโครงการของชุมชนโดยให้เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการของตนเอง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว เริ่มต้นเมื่อมีงบประมาณเกี่ยวกับโครงการในชุมชนนายทจะเว้นวรรคการตัดสินใจก่อนแต่จะนำเรื่องดังกล่าวกลับไปให้ชุมชนพิจารณา กระบวนการของชุมชนจะเริ่มจากการประชุมประจำเดือนของทุกหมู่บ้านอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยผู้บริหารเทศบาลจะให้ความสำคัญการกำหนดโจทย์ปัญหาของชุมชนโดยตรงจากชาวบ้านและตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ลักษณะสำคัญของการประชุมคือ ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จะเข้าประชุมโดยต่างนำปิ่นโตใส่อาหารมาเอง เพื่อมารับประทานร่วมกัน นอกจากนี้กิจกรรมเทศบาลตำบลบ้านช่อง ยังได้กำหนดให้เป็นนโยบายที่สำคัญของเทศบาลที่ให้เครือข่ายชุมชนเป็นคนพิจารณาโครงการโดยตรง พร้อมกันนั้นยังได้มีการมอบหมายให้ตัวแทนของเทศบาลที่เป็นฝ่ายบริหาร 1 คน และเจ้าหน้าที่ 2 คน ไปอำนวยความสะดวกให้กับการประชุมของแต่ละหมู่บ้านทุกครั้งที่กรณีที่มีการประชุมไม่สามารถตกลงเรื่องโครงการกันได้ในระดับหมู่บ้านก็จะนำเรื่องมาสู่ที่ประชุมในระดับตำบลต่อไป ที่ประชุมของชาวบ้านในระดับตำบลนั้นเทศบาลก็จะเข้าไปสนับสนุนการประชุมโดยใช้โครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาตำบล ที่นายกเทศมนตรีก็จะทำการแต่งตั้งบุคคลจากการเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าไปร่วมประชุมหลังจากที่การประชุมระดับตำบลของชาวบ้านมีมติเกี่ยวกับโครงการชุมชนแล้ว ก็จะถือเป็นมติของเทศบาลโดยตรงเนื่องจากนายทที่มีอำนาจในการตัดสินใจโครงการดังกล่าวจะเว้นวรรคในการตัดสินใจและให้เป็นไปตามมติของประชามหมู่บ้านและตำบลเป็นสำคัญ

การพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวสามารถพัฒนาให้เกิดขึ้นได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยทั่วไปได้ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องมีเงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. การมีพื้นฐานเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง
2. การสนับสนุนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การมีพื้นฐานเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง

เครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งที่เป็นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแนวใหม่เป็นเครือข่ายที่พัฒนาขึ้นมาจากทุนทางสังคมของชุมชนเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ทุนทางสังคมในบ้านช่องเกิดขึ้นจากการดำเนินวิถีเศรษฐกิจแบบยังชีพในอดีต เนื่องจากเศรษฐกิจแบบยังชีพดังกล่าวตั้งอยู่บนกลไกของระบบเครือญาติและวัฒนธรรมไทยพวน กล่าวคือ มีการแลกเปลี่ยนแรงงานกันโดยการโยงเครือญาติ การลงแขกเกี่ยวข้งหรือแม้กระทั่งการช่วยเหลือกันในการซ่อมสร้างบ้านเรือน การขุดบ่อน้ำ การลอกคูคลองน้ำธรรมชาติ การพัฒนาถนนหนทาง เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบของการนับถือกันเป็นเครือญาตินั้น ยังช่วยให้ชุมชนบ้านช่องสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การแลกเปลี่ยนอาหาร ของกินของใช้และเครื่องอุปโภคภายในชุมชน เช่น การนำข้าวไป แลกน้ำผึ้งและของป่า การนำเอาปลาเค็มไปแลกมะขามเปียก เป็นต้น และเมื่อในเขตชุมชนมีงานของชุมชน ชาวบ้านก็มักจะมาช่วยเหลือกันอย่างเต็มความสามารถ ทั้งนี้รวมตลอดไปถึงงานของชาวบ้านด้วยตนเอง เช่น งานบวช งานศพ งานแต่งงาน เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นภาพของการมีน้ำใจช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยไม่มีการตอบแทนกันด้วยเงินตรา ระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันแบบเครือญาติได้รับการสนับสนุน ให้เข้มแข็งขึ้นจากการมีวัฒนธรรมแบบไทยพวน เนื่องจากพื้นฐานวัฒนธรรมไทยพวนได้กลายมาเป็นประเพณีที่ปฏิบัติกันเป็นประจำของตำบลบ้านช่อง เช่น ประเพณีบุญกลางเดือน 3 โดยจะกระทำกันในวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 3 ซึ่งตรงกับเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี มีการทำบุญด้วยข้าวหลาม เป็นต้น (วิรัช คุมณี, สัมภาษณ์ 23 กันยายน 2562)

2. การสนับสนุนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายชุมชนตามแนวคิดการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นแนวใหม่ขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วยสนับสนุนการทำงานของเครือข่ายชุมชนให้มีความเข้มแข็ง จากการถอดบทเรียนของเทศบาลตำบลบ้านช่องเราสามารถสังเคราะห์ได้ว่าผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของภาคตะวันออก ควรมีลักษณะที่สำคัญคือ มีความซื่อสัตย์ สุจริต และจริงใจ การทำงานโดยยึดหลักประโยชน์ของส่วนรวม และการยึดมั่นในการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) มีความซื่อสัตย์ สุจริต และจริงใจ ความซื่อสัตย์ สุจริต และจริงใจเป็นคุณธรรมสำคัญของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ตัวอย่างเช่น กรณีของนายภค สมชาย จันธรรมาพิทักษ์ นายกเทศมนตรีตำบลบ้านช่อง มีคุณธรรมในการเป็นผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ประจักษ์ให้เห็นในสายตาของประชาชน ดังสะท้อนได้จากการที่ประชาชนได้เลือกนายภค สมชาย มาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาแล้วอย่างต่อเนื่องกันรวม 4 วาระ และเมื่อนับรวมกับการรักษาการในตำแหน่งตามคำสั่งคณะปฏิบัติ พ.ศ. 2457 ด้วยแล้ว ถึงปัจจุบันรวมระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ 20 ปีเต็ม ความซื่อสัตย์ สุจริต และจริงใจสะท้อนให้เห็นได้จากตั้งแต่ดำรงตำแหน่งไม่เคยใช้รถยนต์ของส่วนราชการ ตลอดจนมีนโยบายเคร่งครัดในเรื่องการไม่ขอรับผลประโยชน์ใด ๆ จากโครงการต่าง ๆ และมีธรรมาภิบาลในการจัดสรรงบประมาณได้โดยไม่เลือก

ปฏิบัติ ไม่เคยใช้อำนาจนิยมในการบริหารงาน ยินดีช่วยเหลือ รับฟังปัญหาทุกเรื่อง ตลอดจนเปิดใจกว้างพูดความจริง

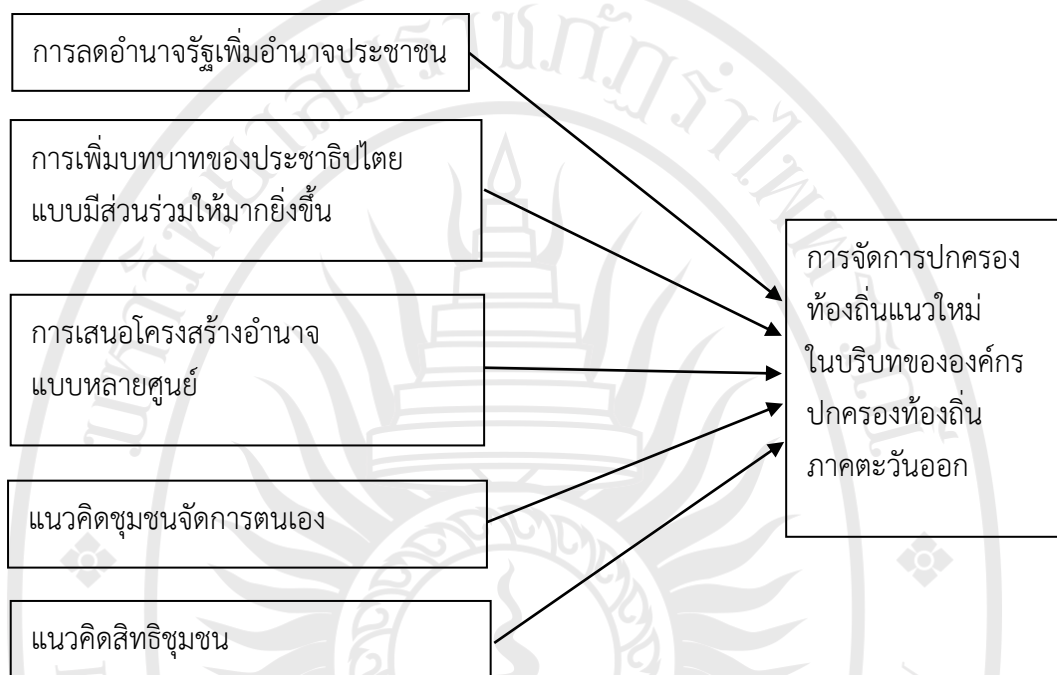
2) การทำงานโดยการยึดหลักประโยชน์ของส่วนรวม ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานโดยยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ดังจะเห็นได้จากการทำงานโดยไม่แบ่งพรรคเล่นพวก หมายถึง การสร้างวิถีการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แม้ว่าบางครั้งจะเกิดความแตกแยกทางการเมือง ต้องพยายามเป็นกลางโดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องให้การช่วยเหลือก็จะตัดสินใจช่วยเหลือแบบเสมอภาค ตัวอย่างเช่น กรณีของนายกสมชาย นายกเทศมนตรีตำบลบ้านช่อง ทำงานโดยยึดหลักประโยชน์ของส่วนรวมด้วยการใช้นโยบายไม่แบ่งพรรคแบ่งพวกและวางตัวเป็นกลาง โดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ตัวอย่างกรณีดังกล่าวจะพบได้จากในปี พ.ศ. 2551-2552 เมื่อตำบลบ้านช่องประสบปัญหาเรื่องน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคอย่างมาก นายกสมชายได้ใช้วุฒิภาวะที่ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวกและแก้ปัญหาด้วยการตัดสินใจพิจารณางบประมาณในการแก้ไขปัญหาให้กับหมู่ที่ 14 ที่มีความเดือดร้อนก่อน ทั้ง ๆ ที่หมู่ที่ 14 เป็นหมู่บ้านที่เป็นฐานเสียงของนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับนายกสมชาย แต่ตัดสินใจที่จะให้งบประมาณเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนในประเด็นเดียวกันให้กับหมู่ที่ 5 ที่ถือว่าเป็นฐานเสียงสำคัญ และเป็นหมู่ที่เป็นบ้านเกิดของนายกสมชายหลังหมู่ที่ 14 การกระทำเช่นนี้เป็นการตอกย้ำวิธีการแก้ไขปัญหาสาธารณะแบบไม่เลือกปฏิบัติ

3) การยึดมั่นในการมีส่วนร่วมของประชาชน การทำงานของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดมั่นในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในที่นี้หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการระบุปัญหาการกำหนดนโยบายของชุมชนรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น นโยบายการสร้างโรงทำใหญ่ที่สุดในโลก โดยไม่ใช้งบประมาณของทางราชการ แต่ใช้การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยอาศัยการทอดผ้าป่าชุมชนจนได้เงินมา 7-8 หมื่นบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาเทศบาลรวมถึงฝ่ายบริหารของเทศบาล ที่ช่วยกันเสียสละเงินเดือนเพื่อช่วยกิจกรรมดังกล่าวคนละ 1 เดือน ด้วยความเต็มใจ นโยบายการสร้างโรงทำที่ใหญ่ที่สุดในโลกที่สำเร็จด้วยความร่วมมือของประชาชนได้กลายมาเป็นแบบอย่างในการดำเนินกิจกรรมของตำบลบ้านช่องที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

8.2 ข้อเสนอแนะตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก

จากการถอดบทเรียนการสังเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่จาก 2 กรณีศึกษาจะพบว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การสร้างการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในภาคตะวันออกนั้นมีศักยภาพเพียง 2 ด้านหลักคือ ศักยภาพในการเป็นชุมชนจัดการตนเอง และศักยภาพในการเพิ่มประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ดังนั้นในการนำเสนอตัวแบบอย่างคให้สามารถขับเคลื่อนการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออกได้อย่างครบครันตามทฤษฎีการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่นั้นจะต้องเติมเต็มประเด็นให้ครอบคลุมคือ การลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชน การเสนอโครงสร้างอำนาจแบบหลายศูนย์ และแนวคิดสิทธิชุมชน

ดังนั้นในการนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออก สามารถสรุปได้ดังภาพที่ 8.1



ภาพที่ 8.1 ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภาคตะวันออก

จากภาพที่ 8.1 จะพบว่าในการจัดการปกครองแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกนั้นสามารถขับเคลื่อนโดยอาศัยหลักการที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้คือ

- 8.2.1 การลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชน
- 8.2.2 การเพิ่มบทบาทของประชาชนไปโดยแบบมีส่วนร่วม
- 8.2.3 การเสนอโครงสร้างอำนาจแบบหลายศูนย์
- 8.2.4 แนวคิดชุมชนจัดการตนเอง
- 8.2.5 แนวคิดสิทธิชุมชน

8.2.1 การลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชน

การลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชนเป็นมาตรการที่พยายามปฏิรูประบอบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลาง ให้เป็นระบอบการปกครองแบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ในลักษณะของการถ่ายโอนอำนาจหลายอย่าง หลายประการจากส่วนกลาง รวมทั้งมีงบประมาณเพิ่มขึ้น ทั้งจากการจัดสรรจากส่วนกลางและจากอำนาจจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ของท้องถิ่น วาทกรรมในลักษณะที่ว่า การปกครองแบบศูนย์รวมอำนาจสามารถคำนวณโครงสร้าง และมีคุณูปการใหญ่หลวง ในการปกป้องผืนแผ่นดินไทยให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม

อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติก็ตาม แต่ในทางตรงกันข้ามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ได้มีผลทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างแบบศูนย์รวมอำนาจกลับกลายเป็นเรื่องที่ได้รับประสิทธิภาพในบางกรณีก็นำไปสู่การทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง การแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง อีกทั้งการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของบริบททางสังคม ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นต่อเนื่องอย่างเป็นพลวัต

ในกรณีของการปรับเปลี่ยนตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่ให้ความสำคัญกับระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ การทำงานตามระบบข้าราชการที่มีสายบังคับบัญชา และการดำเนินกิจกรรมที่ต้องอาศัยกรอบทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไปสู่ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ สามารถสะท้อนให้เห็นได้จากผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายสมัยท่านหนึ่งในทำนองที่ว่า

“การทำงานในยุคนี้ต้องอาศัยประชาชนเป็นฐาน เพราะถ้าตัวเราหรือหน่วยงาน เบื้องบน มีคำสั่งหรือตัดสินใจเองโดยพลการ ก็จะทำให้นโยบายที่ออกไปนั้นไม่ตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น สุดท้ายก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาอะไรได้ แต่ในทางตรงกันข้ามปัญหา กลับสะสมบ่มเพาะไว้มากยิ่งขึ้น” (สมชาย จันธรรมาพิทักษ์, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2563)

มาตรการเกี่ยวกับการลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชนนั้น สอดคล้องกับการศึกษาของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2538) ซึ่งได้มีการนำเสนอความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างรัฐและประชาสังคมในบริบทประชาธิปไตยก็คือ การลดระดับการปกครอง (Less Government) หรือการลดอำนาจของรัฐในการดูแลสังคมลงเนื่องจากปัญหามูลฐานของประเทศไทยอยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง การเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอผ่านวาทกรรมของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ในทำนองที่ว่า “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550)

แนวคิดของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) ปรากฏในผลงานเรื่อง การเมืองเป็นเรื่องของเรา ซึ่งได้เสนอแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองว่า พลเมืองนั้นจะมีสำนึกสูงกว่าราษฎรซึ่งมีหน้าที่เชื่อฟัง เคารพกฎหมายและเสียภาษี และยังแตกต่างจากประชาชนในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มักจะเรียกว่า โพร หรือทาส คือ พวกโพรทาสจะยึดโยงเข้ากับมูลนายที่เป็นรายบุคคลก่อนแล้วโยงเข้ากับรัฐ แต่ความเป็นพลเมืองจะคิดเรื่องของผู้อื่นและเรื่องของส่วนรวม อันนำไปสู่การมองว่าเรื่องส่วนรวมเป็นเรื่องของเรา รวมถึงการพึ่งตนเองและพึ่งพากันเองจะหล่อหลอมให้ประชาชนเข้มแข็งและลดการพึ่งรัฐจะให้รัฐเล็กลง การพึ่งตนเองของประชาชนจะนำไปสู่การก่อกำเนิดชุมชนแห่งการพึ่งตนเองขึ้นมากมายกลายเป็นประชาสังคมหรือสังคมที่เข้มแข็งที่สุดโดยเริ่มที่ใกล้ตัว และเริ่มได้กับทุก ๆ คนจากคนหนึ่ง ๆ ไปสู่กลุ่ม ชุมชน ชุมเมือง จังหวัด ภาค และทั่วทั้งประเทศในที่สุด การเมืองที่พึ่งตนเองนี้ต้องสร้างจากแนวคิดเรื่องครอบครัวเนื่องจากในครอบครัวที่ช่วยเหลือกันอย่าง พ่อ แม่ ลูก

จะมีความรักใคร่ผูกพันกัน ครอบครัวจึงเป็นชุมชนทางจริยธรรม ดังนั้น เราจึงควรสร้างการเมืองของเราให้เป็นเหมือนครอบครัวที่ขยายใหญ่ขึ้น

นอกจากการลดอำนาจการปกครองหรือรัฐแล้วในทางตรงกันข้ามแนวคิดท้องถิ่นนิยมใหม่ได้เสนอให้มีการเพิ่มอำนาจความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากงานค้นคว้าของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) ในการศึกษาเรื่อง การเมืองของพลเมือง : สู่อำนาจรัฐใหม่ เอนกจะตั้งคำถามหลักว่าสร้างเมืองอย่างไรจึงจะทำให้พลเมืองและจะเปลี่ยนชนบทให้เป็นเมืองที่เป็นการปกครองตนเองหรือเมืองที่มีประชาสังคมท้องถิ่นมาก ๆ ได้อย่างไร เอนกได้เสนอข้อถกเถียงว่าการเป็นเมืองหรือเข้าสู่ความทันสมัยในขั้นแรกนั้นจะปลดปล่อยคนออกจากชนบจารีตเดิมให้กลายเป็นปัจเจกชนที่อิสระเป็นตัวของตัวเอง แต่สักระยะหนึ่งคนในเมืองจะสนใจเปลี่ยนตัวเองจากการเป็นปัจเจกชนสุดขั้วกลายเป็นปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของประชาสังคมไปได้

ประชาสังคมในความเห็นของเอนกนั้น หมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน

ประชาสังคมเกิดจากองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ ประการที่หนึ่ง คนแปลกหน้าซึ่งเป็นคนทั่วไปที่ไม่ใช่เครือญาติ ประการที่สอง เป็นกลุ่มที่สามารถเข้าหรือออกจากความเป็นสมาชิกภาพของกลุ่มอย่างสมัครใจ และประการที่สาม ผู้คนค่อนข้างเท่าเทียมกัน เอนกยังชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปหรือพัฒนาการปกครองท้องถิ่นควมียุทธศาสตร์เรื่องการสร้างประชาสังคมท้องถิ่นด้วย ดังนั้นจึงควรออกแบบบนพื้นฐานของประชาสังคมท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม โดยการทำให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการรวมรวมผนึกกำลังประชาสังคมเข้ามาร่วมงานด้วยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อย่างไรก็ดี ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2553 : 48) ได้กล่าวถึงภารกิจที่สำคัญของการสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นและเป้าหมายของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งควรคำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต้องมีขนาดเล็ก เพื่อเอื้อให้เกิดการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหมู่พลเมือง
2. การประชุมสมัชชาก็คือ การประชุมตัวแทนในเขตย่อย ส่วนการประชุมประชาชนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การประชุมของพลเมืองทั้งหมดโดยตรง
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับต้องเสริมสร้างสนับสนุนให้เครือข่ายขององค์กรของสังคมมีความเข้มแข็งและบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นมาก
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับไม่ควรทำแต่โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แต่ต้องเน้นงานที่สร้างคุณภาพชีวิตหรืองานที่สร้างบุคลากร เป็นต้น
5. ต้องทำให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นส่วนกลางน้อยลง แต่ให้เป็นท้องถิ่นมากขึ้น
6. ต้องขยายบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น
7. ควรจัดให้มีการบริหารในลักษณะคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ทั้งเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น เพื่อลดความขัดแย้งและปัญหาการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายในท้องถิ่น

8.2.2 การเพิ่มบทบาทของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ในปัจจุบันคนไทยเกิดความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในด้านต่าง ๆ อย่างหลากหลายทั้งในด้านความคิด การกระทำ และประเภทของผลประโยชน์ จนไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการจากข้างบนลงสู่ล่างหรือแม้แต่การใช้สูตรสำเร็จสูตรเดียวมาแก้ไขปัญหาทุกอย่างได้ โดยจะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบปีที่ผ่านมา สังคมไทยและสังคมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ มากมายหลายด้าน ทั้งหลายทั้งปวงนั้นมีผลทำให้กระบวนการทางความคิด ที่มีผลนำไปสู่วิธีการปฏิบัติย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น ที่การพัฒนาชนบทและสังคมเมืองที่ขาดความสมดุลกัน ความเสื่อมโทรมของสังคมชนบทบีบบังคับให้ชนบทต้องอพยพเข้ามาใช้บริการในสังคมเมือง ทำให้เกิดจำนวนประชากรในเมืองเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเกินกำลังความสามารถของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของสังคมเมืองจะรับได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว การกระจายการพัฒนาที่ไม่ทั่วถึง อันเป็นผลพวงมาจากความเจริญดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการกระจุกตัว ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการจัดให้มีการกระจายอำนาจโดยเร็วและเป็นธรรม ด้วยการอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการซึ่งนอกจากจะเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ควรจะต้องมีหน่วยบริหารจัดการบางเรื่องที่เล็กลงไปกว่านั้นอีก ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคม ทั้งนี้ทั้งนั้น เพื่อให้เกิดนโยบาย กิจกรรมหรือโครงการที่สามารถสะท้อนความต้องการของท้องถิ่นได้โดยแท้จริง และควรหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์โดยทันที การเพิ่มบทบาทของประชาชนภายใต้รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ในทำนองที่ว่า

“ทุกวันนี้โลกมนุษย์พัฒนาไปเยอะมาก คนจึงมีความคิดมากขึ้น ฉลาดขึ้นและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารรวดเร็วขึ้น จึงไม่ใช่ใครจะมาครอบงำได้ง่าย ๆ เหมือนแต่ก่อน เพราะทุกคนมีสิทธิ์ในการคิด พูด ทำเหมือนกัน นโยบายแบบคนคิดที่ นั่งอยู่บนหอคอยงาช้างจะค่อยๆหมดไปจากสังคม ปัจจุบันเพราะในท้ายที่สุดผู้คนส่วนใหญ่เขาจะไม่เอาด้วย” (กลุ่มชาวบ้าน ตำบลบ้านซ่อง, สัมภาษณ์ 18 พฤศจิกายน 2563)

จะเห็นได้ว่า การควบคุมการบริหารบ้านเมืองด้วยการอาศัยศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีผลทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ ขณะที่ประชาชนก็อ่อนแอจนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ หรือดีขึ้นกว่านั้นเล็กน้อยก็เป็นเพียงการพึ่งพิงตนเองได้บ้างด้าน ทั้งนี้เพราะอำนาจรัฐที่รวมศูนย์มีส่วนในการทำลาย อัตลักษณ์ของท้องถิ่นในหลายสถานที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคิดค้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยวิธีการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางนั้น ยิ่งเป็นการตอกย้ำให้ท้องถิ่นตกอยู่ในภาวะของความรู้้อำนาจในเรื่องเกี่ยวกับปากท้องของตนเอง และมากยิ่งขึ้นไปกว่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวยังถูกซ้ำเติมให้เลวร้ายลงด้วยเงื่อนไขของกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อน ทั้งนี้เห็นได้จากการที่รัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจกำกับบังคับบัญชาสังคมไว้อย่างเต็มเปี่ยมนั้น ในทางตรงกันข้ามรัฐไทยกลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทยจากอิทธิพลข้ามชาติที่มีอิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บริษัทยักษ์ใหญ่ เป็นต้น นับเป็นภาวะ

วิกฤตสำคัญที่คุกคามชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นอย่างหนักหน่วง เนื่องจากต้องเผชิญกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนมากกว่า กรณีดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนให้เห็นได้จาก คำให้สัมภาษณ์ของนักการเมืองท้องถิ่นท่านหนึ่งในทำนองที่ว่า

“การบริหารท้องถิ่นทุกวันนี้ต้องก้าวเผชิญกับกำแพงอำนาจใหญ่สองด้าน ได้แก่ กำแพงที่เป็นอำนาจสั่งการจากราชการส่วนกลาง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น อีกด้านหนึ่งเป็นกำแพงที่เป็นกลุ่มบริษัทยักษ์ใหญ่ในเชิงธุรกิจ ซึ่งมีเงินทุนมาก มีพลังการผลิตสูงและสามารถครอบงำนโยบายภาครัฐได้เกือบทุกเรื่อง” (นริศ นามสมมุติ, สัมภาษณ์ 18 กรกฎาคม 2564)

กรณีดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2543) ซึ่งได้นำเสนอการเมืองภาคพลเมืองที่เพิ่มบทบาทของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้นในสังคมไทยในงานเขียนสั้น ๆ เรื่อง การเมืองภาคพลเมืองกับอธิปไตยของปวงชน (2543) และการเมืองภาคพลเมืองกับการปรับปรุงระบอบการปกครองของประเทศไทย (2543) ในงานเขียนดังกล่าว เสกสรรค์ได้เสนอว่าจะต้องมีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางการเมืองจากความคิดที่จะให้ประชาชนควบคุมรัฐบาลโดยผ่านการเลือกตั้งตัวแทนอย่างเดียวนั้นมาเป็นประชาชนควบคุมและกำกับการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับด้วยเนื่องจากการเลือกตั้งที่ผ่านมาในสังคมไทยทำให้เกิดอุปาทานว่าอธิปไตยของปวงชนสามารถแสดงออกได้เพียงวิธีเดียวคือ การหย่อนบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง ที่ผ่านมามีการเลือกตั้งแทบจะมิใช่การยืนยันสิทธิของประชาชนในการกำหนดชะตากรรมของประเทศแม้แต่น้อย หากเป็นการเคลื่อนไหวของเครือข่ายอุปถัมภ์ต่าง ๆ ในการสนับสนุนให้หัวหน้าเครือข่ายก้าวขึ้นสู่อำนาจและเมื่อมีโอกาสได้กุมอำนาจแล้วก็จะมีการแบ่งปันส่วนผลประโยชน์กันตามฐานะใหญ่เล็กในเครือข่ายนั้น ๆ โดยแทบจะมิได้พิจารณาถึงสิทธิผลประโยชน์ของผู้คนที่อยู่นอกเครือข่ายอุปถัมภ์เลย ดังนั้น ทางออกในเชิงยุทธศาสตร์ก็คือ จะต้องย้อนศรปัญหาด้วยการปรับปรุงหรือปรับโครงสร้างอำนาจการปกครองเป็นอันดับแรกเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อให้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในส่วนของวัฒนธรรมทางการเมือง

การปรับโครงสร้างอำนาจที่สำคัญก็คือ การกระจายอำนาจการปกครองโดยรัฐให้เป็นการปกครองตนเองโดยตรงของประชาชนหรืออย่างน้อยที่สุดก็ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่รัฐกำหนดฝ่ายเดียวไม่ได้

การมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้นนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับการเมืองภาคประชาชน การเมืองภาคประชาชนหมายถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชนผู้ถูกปกครองเพื่อตอบโต้การใช้อำนาจของรัฐและเป็นกิจกรรมถ่วงดุลอิทธิพลการครอบงำของระบบตลาดเสรี ในภาคประชาสังคมของไทยนั้นก็จะพบว่ามี การเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวางในทิศทางที่สำคัญ คือ

1. การเคลื่อนไหวร้องทุกข์หรือเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหาที่ไม่ได้รับการเหลียวแล
2. การเคลื่อนไหวที่มุ่งตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจรัฐ

3. การประท้วงอำนาจรัฐและเรียกร้องให้ถ่ายโอนอำนาจที่รัฐเคยมีมาเป็นของประชาชน

4. การร่วมมือเชิงวิพากษ์ (Critical Cooperation) กับรัฐหรือความผูกพันในทางสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) เพื่อเป็ยดแย้งพื้นที่ในกระบวนการใช้อำนาจมาเป็นของประชาสังคม

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่มีจำนวนมากที่สุด พบว่าจะจะเป็นชาวบ้านจากชุมชนท้องถิ่นที่มีประสบการณ์เรียกร้องสิทธิของชุมชนและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ประเด็นดิน น้ำ ป่า ตลอดจนการเสนอแผนพัฒนาอันสอดคล้องกับท้องถิ่นของตน การเคลื่อนไหวของชาวบ้านและ ชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้น ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศไทยในทัศนะของเสกสรรค์ ประเสริฐกุลก็คือ การผนึกการเมืองภาคประชาชนเท่ากับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจึงมิใช่การกระจายลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องกระจายสู่ภาคสังคมของท้องถิ่นด้วยซึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนโดยตรง นอกจากนี้ ในสถานการณ์ความเสื่อมทรุดของอำนาจรัฐชาติจากอิทธิพลของทุนนิยมโลกาภิวัตน์การผนึกกำลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นอาจเป็นทางเดียวที่จะช่วยรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในประเทศไทยได้โดยไม่ปล่อยให้ชนชั้นนำทางธุรกิจการเมืองในส่วนกลางใช้อำนาจรัฐชาติที่มีแต่เดิมพาชุมชนท้องถิ่นให้ไปตกเป็นเหยื่อของทุนนิยมสากล

8.2.3 การเสนอโครงสร้างอำนาจแบบหลายศูนย์

แนวความคิดอำนาจหลายศูนย์ เป็นแนวคิดการกำหนดนโยบายที่ระบุงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจหลายระดับชั้นกับอำนาจของศาลที่ทับซ้อนอยู่ซึ่งอาจนิยามได้ว่า เป็นลักษณะเชิงโครงสร้างของระบบสังคมที่มีศูนย์กลางการตัดสินใจหลาย ๆ ศูนย์ โดยแต่ละศูนย์ก็จะมีสิทธิที่เป็นอิสระและมีข้อจำกัดในเวลาเดียวกัน พร้อมทั้งต้องดำเนินการภายใต้ชุดของกฎกติกาที่ครอบรอบอยู่ (Aligica and Tarko, 2012) ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจของไทยในอนาคตจึงไม่ควรเน้นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่กลไกรัฐส่วนกลางแต่เพียงส่วนเดียว

การเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองได้มากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต การตัดสินใจและการลงขันทามติให้ดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การเปิดพื้นที่ทางการเมืองในลักษณะของการสร้างเวทีสาธารณะอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมดังกล่าว เป็นแนวทางเดียวกันกับการใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงในการตัดสินใจและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ในสังคมที่นอกเหนือไปจากกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทน อันเป็นรูปแบบหลักที่นิยมใช้กันอยู่ปัจจุบัน กระบวนการดังกล่าวเป็นการอาศัยบทบาทและอำนาจหน้าที่ ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม โดยที่มีการบูรณาการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2555)

แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากพอสมควร แต่ที่ผ่านมารูปแบบการปกครองท้องถิ่นยังจัดอยู่ในลักษณะที่มีได้อยู่ที่

ประชาชน หากแต่ถูกผูกขาดอยู่ที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนเป็นเพียงผู้สร้างความชอบธรรมให้กับระบบดังกล่าว เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง หลังจากนั้นกลุ่มนักการเมืองดังกล่าวได้เข้าไปใช้อำนาจทางการบริหารซึ่งบางครั้งก็เป็นการปฏิบัติที่ละเลยความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้แล้วเมื่อหันไปพิจารณาถึงมิติในการกำหนดและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะก็พบว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญเพียงแค่การแสดงบทบาทในเวทีประชาคมหมู่บ้านเท่านั้น แต่ทว่าในขั้นของการตัดสินใจหรืออนุมัติโครงการต่าง ๆ กฎหมายได้เปิดช่องให้เป็นอำนาจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรัฐราชการครอบงำมาก จนบางครั้งทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ กรณีดังกล่าวเห็นได้จากการส่งเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาก้าวร้าวเกี่ยวข้องกับ จนทำให้ประชาชนถูกลดบทบาทลง ดังเช่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ในทางปฏิบัติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ ขณะที่เทศบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นภายใต้ท้องถิ่นนิยมแนวเก่าจะพบว่า มีข้อจำกัดที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาที่ติดตามมาหลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาเป็นแนวคิดการกระจายอำนาจที่เน้นความสำคัญของรัฐและองค์กรของรัฐมากกว่าท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจไปตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายหลักเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจไปจัดการบริการสาธารณะ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นจึงเห็นชัดเจนว่า การกระจายอำนาจที่ผ่านมาเป็นการกระจายอำนาจ ที่ให้ความสำคัญกับรัฐและองค์กรของรัฐเป็นหลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สิ่งที่เป็นผลลัพธ์ติดตามมาคือความเข้มแข็งของรัฐและองค์กรของรัฐ ขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นถูกละเลยหรือถูกทำให้อ่อนแอลง และถูกกีดกันให้ออกจากวิถีทางการเมืองจากเงินที่ได้รับในการซื้อสิทธิขายเสียงประกอบกับทัศนคติแบบราชาธิปไตย หมายถึงผู้ที่อยู่ใต้การปกครองที่ดี ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของผู้ปกครอง ส่วนอีกมุมมองหนึ่งประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนก็มีทัศนคติคอยมองแต่รอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนมีสภาพที่พึ่งพาตนเองไม่ได้และมุ่งขอรับความช่วยเหลือจากผู้อำนาจมากขึ้น ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นกลับใช้อำนาจและความเข้มแข็งนั้น ๆ ไปแสวงหาผลประโยชน์ ท้ายที่สุดแล้วก็นำไปสู่การเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันตามมามากมาย ดังปรากฏเป็นที่รู้กันโดยทั่วไป

ดังนั้นหนทางที่นำไปสู่ความสำเร็จที่ดีที่สุดก็คือ การให้อำนาจประชาชนได้เรียนรู้ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง แนวทางดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยพลังของท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรประชาสังคม คณะกรรมการประชาสังคมประจำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัด ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและในระดับที่ต่ำกว่าจังหวัด คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ผู้คนทุกหมู่เหล่า ได้มีโอกาสร่วมกันแสดงความคิดเห็นและการกำหนดนโยบาย โดยการสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถใช้เวทีประชาธิปไตยของท้องถิ่น เป็นฐานรากในการสร้างความเดือดร้อนและการปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่ดี รวมไปถึงการกำหนดแนวทางนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ขณะที่การแสดงบทบาทของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น ควรใช้

อำนาจเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของ ประเทศชาติโดยรวมเท่านั้น สิ่งที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลจะต้องไม่ใช้อำนาจเข้าไป แทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการในกิจการของท้องถิ่นหรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นภายใต้แนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในรูปแบบของการเปิดพื้นที่ สาธารณะทางการเมืองจึงจำเป็นต้องถอดสายอำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลที่สามารถแทรกแซง การบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งปวง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2555)

แนวความคิดโครงสร้างแบบหลายศูนย์ดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับผลงานของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550) ที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มเติมในเรื่อง เกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยปรากฏให้เห็นอีกครั้งในผลงานที่ชื่อ ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิด เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น เอนกได้นำเสนอแนวคิดแบบอำนาจหลายศูนย์ (Poly Centric System) โดยนำเสนอประชาธิปไตยสองระดับที่มีความแตกต่างกันคือ ประชาธิปไตยผ่าน ผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-government Democracy) ซึ่งดำรงอยู่ในสังคมเดียวกัน กล่าวคือ ในระดับชาติจะใช้ประชาธิปไตย ผ่านผู้แทน ส่วนประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ในกรณี ประชาธิปไตยในรูปแบบหลังนี้เคยเกิดขึ้นในสังคมตะวันตก เช่น ในกรีก โรม เป็นต้น แต่ประชาธิปไตย ที่ใช้กันอยู่ทุกวันนี้เป็นประชาธิปไตยแบบผ่านผู้แทนเป็นประชาธิปไตยของประเทศหรือของชาติไม่ใช่ ประชาธิปไตยของพื้นที่เล็ก ๆ ดังนั้น เอนกจึงสรุปว่า “ประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นประชาธิปไตยเพื่อ ประชาชนเป็นหลักหรือประชาธิปไตยให้ประชาชนเป็นหลัก” แต่ “ประชาธิปไตยแบบเก่าหรือแบบ ดั้งเดิมเป็นประชาธิปไตยของประชาชนและทำโดยประชาชน” ความแตกต่างของประชาธิปไตยสอง ระดับนี้ ก็คือ ความรู้สึกที่เป็นเจ้าของประชาธิปไตยผ่านผู้แทนไม่ได้ต้องการให้คนรู้สึกเป็นเจ้าของแต่ ต้องการให้คนเป็นผู้รับผลประโยชน์จากนโยบาย เป็นผู้รับปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นผู้เสียภาษีและ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและไม่ต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับบ้านเมืองนักแต่ประชาธิปไตยประชาชน ปกครองตนเองเน้นความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและผูกพัน นอกจากนี้เอนกชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านการสร้าง ประชาธิปไตยท้องถิ่นได้เลียนแบบประชาธิปไตยระดับชาติทั้งในมิติการบริหารและสภาท้องถิ่น ฉะนั้น ประชาธิปไตยท้องถิ่นและประชาธิปไตยระดับชาติจึงกลายเป็นประชาธิปไตยที่เหมือนกัน

เช่นเดียวกันกับผลงานเรื่อง แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็น รากฐานของประชาธิปไตยไทย เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ได้เสนอว่าการปกครองท้องถิ่นที่ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมือง ดูแลท้องถิ่น และดูแลชุมชนของตนเองมากขึ้นว่าจะเป็ นฐานใหม่สำหรับการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งนี้ประชาธิปไตยในประเทศไทยควรแยกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับแรกประชาธิปไตยระดับชาติ ควรเป็นประชาธิปไตยทางอ้อมโดยผ่านผู้แทน แต่ประชาธิปไตย ท้องถิ่นควรที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและบริหารกิจการงานของบ้านเมืองด้วย ตนเองให้มากขึ้น ดังนั้น ประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่นและควรสร้างประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นให้ เป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยท้องถิ่น ไม่ควรที่จะมีพัฒนาการมา จากประชาธิปไตยระดับชาติ คือ การที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านการเลือกตั้งผู้แทน แต่ประชาธิปไตย ระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา รวมถึงกรุงเทพมหานคร ควรให้ประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมืองให้

มากขึ้น ผ่านการสร้างพลเมืองที่มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคม โดยไม่ปล่อยให้ประชาชนเป็นเพียงผู้ลงคะแนนหรือรองรับนโยบายจากรัฐเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประชาธิปไตยท้องถิ่นต้องมีจุดเน้น คือ ประชาชนต้องไปทำงานให้ส่วนรวม ทำด้วยจิตใจที่รักถิ่นฐาน ขณะที่การพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ใช่การทำแข่งขันกับส่วนกลาง ไม่ใช่ทำอะไรแทนส่วนกลางไม่เช่นนั้นท้องถิ่นของประเทศไทยจะกลายเป็นท้องถิ่นแห่งชาติหรือเป็นสาขาของรัฐที่ละทิ้งการพัฒนาที่เน้นฐานอัตลักษณ์ และภูมิทัศน์ของตนเอง และที่สำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็น “องค์กรกึ่งรัฐกึ่งสังคม” หรือเป็นองค์กรของชาวบ้านให้มากกว่าการเป็นองค์กรของรัฐขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคิดว่าตนเองเป็นกลุ่มสังคม โดยมีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นเอนกจึงสรุปว่าท้องถิ่น ก็คือ การปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ ที่อยู่บนฐานวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์และศาสนาของท้องถิ่น

8.2.4 แนวคิดชุมชนจัดการตนเอง

เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2553) ในหนังสือเรื่อง ประชาธิปไตยชุมชน : รัฐศาสตร์สำหรับสภาองค์กรชุมชน ได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยในสังคมไทยนั้นควรมีสามระดับโดยประชาธิปไตยระดับชาติจะใช้หลักตัวแทนแนวคิดเสรีประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญต่อบทบาทของรัฐ ส่วนประชาธิปไตยระดับชุมชนจะใช้ประชาธิปไตยโดยตรงแบบปกครองตนเองและให้ความสำคัญกับสังคมหรือประชาสังคมและในระดับท้องถิ่นควรให้บทบาทร่วมกันระหว่างรัฐและสังคม ดังนั้น ในระดับท้องถิ่นควรมีลักษณะทั้งประชาธิปไตยตัวแทนและประชาธิปไตยโดยตรง เอนกขยายให้เห็นว่าประชาธิปไตยทั้ง 3 ระดับอยู่ภายใต้ระบบอำนาจหลายศูนย์ได้เนื่องจากประชาธิปไตยในระดับชาติที่ใช้ตัวแทนเหมาะสมสำหรับสังคมขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน ในขณะที่ประชาธิปไตยชุมชนเหมาะสมเพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับประชาชนและจะใช้รูปแบบตามธรรมชาติที่ไม่เป็นทางได้ดีจึงสามารถออกแบบดำเนินการได้ในระยะยาว ส่วนการดำรงอยู่ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะกึ่งรัฐกึ่งสังคมก็เป็นประชาธิปไตยที่สามารถพัฒนาให้ดีขึ้นได้

ในการขยายแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนนั้น สำหรับเอนกเป็นผลมาจากการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สนับสนุนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลเนื่องจากชุมชนเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคมและต้องเคียงคู่ไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชนซึ่งจะช่วยผลักดันการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนและระดับสังคมด้วย เอนกเสนอว่าควรใช้การสร้างชุมชนเป็นยุทธศาสตร์ในการสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้ยั่งยืนขึ้น โดยใช้แนวคิดประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเองมาช่วยชี้นำ กำกับ การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนเพื่อจะเดินไปในทิศทางที่ควรจะเป็น คือ ชุมชนปกครองตนเอง รวมถึงต้องแก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนชนบททั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างถึงรากถึงโคนเพื่อปลดปล่อยประชาชนในชนบทให้หลุดพ้นจากระบบอุปถัมภ์ เอนกยังได้มีข้อเสนอว่า ประการแรก ต้องสร้างการปกครองท้องถิ่นที่คนในท้องถิ่นปกครองตนเองให้เข้มแข็งเพื่อเข้าทดแทนส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเข้าไปดูแลชีวิตของประชาชนแทนที่ระบบอุปถัมภ์ ประการที่สอง ต้องไม่เน้นพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เพียงเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจชาติ ประการที่สาม ให้การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองกับคน

ชนบทโดยเน้นให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายจัดการ กล่าวโดยสรุปแล้วในกระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมาเราได้สร้างการปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยที่ระดับท้องถิ่นไปได้ระดับหนึ่งแล้ว เราต้องทำให้ไกลไปอีกขั้นหนึ่งก็คือ ต้องสร้างประชาธิปไตยระดับชุมชนให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและระดับชาติลึกลงไปอีกขั้นหนึ่ง

ความคิดประชาธิปไตย 3 ระดับได้รับการขยายความจากหนังสือรวมปาฐกถาและงานเขียนของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2555) เรื่อง การกระจายอำนาจ=การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นและสังคม เอนกได้กล่าวถึงประชาธิปไตย 3 ระดับ ซึ่งประกอบไปด้วย ระดับที่หนึ่งประชาธิปไตยระดับชาติซึ่งหมายถึง การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) การอภิปรายในรัฐสภา การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ระดับที่สองประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นที่หมายถึง ประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพยายามบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมและการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เลียนแบบส่วนกลาง และระดับที่สามประชาธิปไตยชุมชน ประชาธิปไตยที่รัฐและสังคมแบ่งอำนาจสาธารณะซึ่งเป็นประชาธิปไตยที่รองรับชุมชน การที่ประชาธิปไตยชุมชนสามารถขับเคลื่อนไปได้นั้น เอนกวิเคราะห์ว่าจะต้องทำให้คนมีจิตอาสาจิตสาธารณะและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนซึ่งทำให้คนรู้จักชุมชนของตนเองให้มากขึ้น

แนวคิดท้องถิ่นนิยมใหม่ได้ถูกประยุกต์ทฤษฎีมาสู่ระดับนโยบายเมื่อมีข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในปี พ.ศ. 2554 โดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยคณะกรรมการได้รับการจัดตั้งโดยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อพ.ศ. 2552 ข้อเสนอดังกล่าวสะท้อนแนวคิดหลักของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ในฐานะกรรมการที่เป็นมือเขียนข้อเสนอดังกล่าว คณะกรรมการจึงเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศ โดยการถอดสายบัญชาการของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นออกในหลาย ๆ ด้านและเพิ่มอำนาจบริหารจัดการตนเองให้ท้องถิ่นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่การสร้างรัฐระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่น แต่ต้องลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชนโดยตรงรวมถึงต้องประสานประชาธิปไตยโดยตรงเข้ากับประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากขึ้น การเพิ่มอำนาจชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเองต้องเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตั้งแต่ต้น ดังนั้น อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นจะต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยประชาชนหรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้ในทุกขั้นตอน การจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างราชการกับองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมนั้นต้องสร้างให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากรัฐบาลผ่านมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีกฎหมายและระบบราชการรองรับกับการรับรองบทบาทและอำนาจที่มีโดยธรรมชาติชุมชนซึ่งเน้นการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจคือ การกระจายอำนาจจากระบบราชการไปสู่ชุมชนหรือภาคประชาสังคม ในขณะเดียวกันในแต่ละท้องถิ่นจึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการประชาสังคมเข้ามาเป็นกลไกเชื่อมโยงสำหรับประชาชนและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารจัดการท้องถิ่น และต้องผ่านการปรึกษาหารือรวมถึงการให้ความเห็นของคณะกรรมการประชาสังคม (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2555)

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการประชาสังคมได้มีอำนาจโดยตรงในการยับยั้งการตัดสินใจหรือการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรงผ่านการลงประชามติหรือการลงลายชื่อรับรองหรือยับยั้งการดำเนินการของท้องถิ่นตามจำนวนและวิธีการที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจะยึดถือหลักการที่ว่าผู้ที่มีอำนาจในการยับยั้งการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้อำนาจผ่านระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ได้รับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็คือ ประชาชนเองโดยผ่านการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของประชาชนเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการประชาสังคมจะเป็นเพียงตัวเชื่อมโยงระหว่างการใช้ประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยตัวแทนให้เกิดขึ้นผ่านการปรึกษาหารือและการต่อรองระหว่างประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นนั้นหน่วยราชการส่วนกลางควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการซึ่งเสนอทางเลือกในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น แต่ไม่ใช่ตัดสินใจหรือดำเนินการแทน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2555)

ภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจนั้นรัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมภาพรวม การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการในระบบยุติธรรมและการจัดให้มีระบบสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชนในประเทศ เป็นต้น ส่วนราชการส่วนภูมิภาคนั้นถือเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาลซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปจึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคให้เหลือ 3 รูปแบบคือ สำนักงาน ประสานนโยบาย สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง และสำนักงานตรวจสอบรวมทั้งเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางดังกล่าวนี้จึงมิใช่หรือถอนอำนาจรัฐแต่กลับจะเสริมความเข้มแข็งให้กับประเทศไทยซึ่งในปัจจุบันไทยก็เผชิญกับภัยคุกคามความอยู่รอดของประเทศชาติโดยรวมไม่ต่างกับการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมในอดีต เพียงแต่ครั้งที่ผ่านมาเราต้องเสริมความเข้มแข็งของประเทศด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่ครั้งนี้ความเข้มแข็งของประเทศจะเกิดขึ้นได้ด้วยการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นและประชาสังคมโดยรวม การปรับโครงสร้างอำนาจให้สอดคล้องกับยุคสมัยเป็นเหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยอยู่รอดตลอดมา และยิ่งส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ เพราะการกุมอำนาจในส่วนกลางมีปริมาณลดลง และการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับมหภาคนั้นย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเลี่ยงไม่พ้นเพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจก็คือการปฏิรูปการเมืองอีกวิธีหนึ่งนั่นเอง

ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจได้รับการสานต่อให้เกิดข้อเสนอการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจโดยเครือข่ายประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นที่ชื่อว่า สมัชชาองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโดยการนำของมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนาข้อเสนอของเครือข่ายสมัชชาดังกล่าวปรากฏเป็นเนื้อหาเรื่อง ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย โดยมีสาระที่สำคัญคือ (พลเดช ปิ่นประทีป, 2557 : 39-57)

1. การออกพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความพร้อมสามารถยกสถานะเป็นการปกครองของท้องถิ่นชนิดพิเศษได้

2. แก้ไขพระราชบัญญัติการจัดงบประมาณในลักษณะที่เน้นเชิงพื้นที่ (Area-based Budget) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น

3. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้รัฐจัดสรรงบประมาณผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มเป็นร้อยละ 40 ของงบประมาณของประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี

4. การยุบเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

5. การควมรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

6. การจัดให้มีสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดเพื่อเป็นกลไกในการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน

ข้อเสนอให้มีการออกพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองและการยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้นำไปสู่การเรียกร้องเรื่องจังหวัดจัดการตนเองที่มีเป้าหมายหลักให้ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในเวลาต่อมาข้อเสนอของเครือข่ายประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นนั้นอาศัยความชอบธรรมจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ที่ระบุเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดจัดการตนเองไว้ 3 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งเป็นเรื่องของสิทธิชุมชนตามมาตรา 66 และ 67 ซึ่งรับรองการรวมตัวของบุคคลเป็นชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิในการอนุรักษ์และการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ส่วนที่สองตามในมาตรา 78 ที่บัญญัติแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบุถึงการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด และส่วนที่สามเป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นตามมาตรา 281 ที่ระบุว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระว่าท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดจังหวัดปกครองตนเองปรากฏเป็นวาทกรรมในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า จังหวัดจัดการตนเอง สวิง ตันอูด ได้ขอลกเถียงเพื่อสนับสนุนจังหวัดจัดการตนเองของ สวิง ตันอูด (2556) ในงานวิจัยเรื่อง ทำไมเราต้องคิดและทำเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง โดยมีการเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารประเทศลักษณะเจตีย์คว่าส่วนยอดซึ่งควรจะแคบแต่กลับกว้างและเต็มเปี่ยมไปด้วยอำนาจเงินมากถึง 75% ในขณะที่ฐานเจตีย์ที่ควรจะกว้างแต่กลับแคบแหลมเพราะมีอำนาจเงินในการบริหารเพียง 25% ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจเปรียบเสมือนกับหลุมดำแห่งอำนาจ ความเป็นท้องถิ่นถูกดูดไปโดยหลุมดำแห่งศูนย์กลางอำนาจสถาปัตยกรรม วัฒนธรรมท้องถิ่น ความหลากหลายทางชาติพันธ์ หายด้วยการถูกบังคับ ด้วยเหตุนี้ท้องถิ่น จึงถูกส่วนกลางสร้างกรอบล้อม (ลุ่มไก่) มาครอบโดยมีกฎหมายไม่ต่ำกว่า 1,000 ฉบับ ที่เขียนมาครอบท้องถิ่น กฎหมายทุกฉบับเขียนให้อำนาจรัฐส่วนกลางทั้งหมด ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นอยู่เช่นนี้สวิงเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารประเทศเพื่อให้เงิน 75% กระจายสู่ท้องถิ่นและต้องทำให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ ป่า การศึกษา การท่องเที่ยว ศาสนา วัฒนธรรม ตำรวจ ซึ่งแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองไม่ใช้การแยกประเทศแต่มีเรื่องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริงและเพื่อให้ดำรงไว้ซึ่งความเป็นชาติอย่างแท้จริงจึงมีสิ่งทีจังหวัดไม่สามารถจัดการได้เพราะเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐ คือ ความมั่นคง ทหาร กองกำลัง การต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเงิน ระบบศาล ระบบยุติธรรม

นอกจากนี้ ในงานวิจัยของ สวิง ตันอุต และคณะ (2556) เรื่อง การศึกษารูปแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง ที่ได้ศึกษาประสบการณ์และบทเรียนจากสภาพเมืองในต่างประเทศ เช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา คือ ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเป็นผู้อำนวยการฝ่ายนิติบัญญัติ ได้โดยตรง หรือประเทศญี่ปุ่นมีจุดแข็งอยู่ที่การมีส่วนร่วมต่อสังคม มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรม และเครือข่ายมีความร่วมมือกับอินโดนีเซียที่มีการพัฒนาโครงการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทุกกระดับ ในส่วนกรณีของไทยองค์กรภาคพลเมืองแบบทางการในประเทศ ได้แก่ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สภาองค์กรชุมชนและสภาเกษตรกรแห่งชาติ องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างที่ตายตัว ยึดความเป็นตัวแทนจากองค์กร กลุ่ม เครือข่ายที่ต้องผ่านการขึ้นทะเบียน ทำให้องค์กรขนาดเล็กไม่มีศักยภาพเข้าถึงได้ นอกจากนี้ยังไม่มีกำหนดให้องค์กรฝ่ายการบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับผิดชอบต่อองค์กร สำหรับองค์กรภาคพลเมืองที่ไม่เป็นทางการ เช่น สถาบันพัฒนาทรัพยากรหรือเกษตรยั่งยืนแม่ทา เป็นต้น องค์กรภาคพลเมืองเช่นนี้ไม่มีการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตายตัว ทำให้ขาดกลไกในการเชื่อมประสานและระดมความคิดเห็น ข้อเสนอจังหวัดจัดการตนเองของแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ได้แปรสภาพมาเป็นการขับเคลื่อนเชิงนโยบายเมื่อมีการร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร โดยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2555

นอกจากการก่อรูปในทางทฤษฎีของแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นยังมีการก่อรูปทฤษฎีของแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ที่เริ่มจากงานวิจัยของชุมชนในพื้นที่แล้วพัฒนาขึ้นมาเป็นข้อสรุปในวงกว้างซึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นการพัฒนาทฤษฎีจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) งานวิจัยดังกล่าวเสนอประเด็นทางทฤษฎีที่คล้ายคลึงกันแต่เน้นประเด็นทฤษฎี (Theoretical Issue) ที่ต่างกันเป็น 2 แนวคือ 1) แนวคิดชุมชนจัดการตนเอง (Self Governance) ของ เอลินอร์ ออสโตรม และ 2) แนวคิดสิทธิชุมชน (Community Rights)

กลุ่มนักวิชาการที่ใช้แนวคิดชุมชนจัดการตนเองมาเป็นเครื่องมือจะเน้นการวิเคราะห์เรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรร่วม (Common-pool Resource) เป็นหลัก (Ostrom Elinor, 2002 : 44) ดังปรากฏในงานของ ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค (2552), ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ (2556) และกาญจนา คัมภีร์พย์ (2558) ดังนี้คือ

ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค (2552) ในการศึกษาเรื่อง โครงสร้างอำนาจในการจัดสรร ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของไทย ได้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายทำให้รัฐไทยมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและทำให้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรอยู่ที่รัฐและหน่วยงานรัฐอย่างค่อนข้างเด็ดขาด ความล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐเห็นได้จากการสูญเสียและสิ้นสูญไปของทรัพยากรหลายชนิด นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในแง่เศรษฐกิจ สังคมแก่ชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่หลายชุมชนได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรได้เป็นอย่างดี ทำให้เกิดแรงผลักดันให้มีการกล่าวถึงสิทธิชุมชน ในการจัดการทรัพยากรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตัวอย่างของความสำเร็จในการให้สิทธิชุมชนเข้ามาจัดสรรทรัพยากรธรรมชาตินี้เห็นได้จากการที่ประเทศไทยผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่นที่จะถ่วงดุลกับปัจจัยภายนอก ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้

ชี้ให้เห็นว่าบทเรียนในหลายพื้นที่ว่าทำให้ชุมชนบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรและสร้างการยอมรับ สร้างพลังอำนาจในการต่อรองของชุมชนเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเดิมได้ถูกออกแบบไว้ให้อยู่ในอำนาจรัฐมากเกินไป อย่างไรก็ตามแม้จะมีการให้สิทธิชุมชนมากขึ้นแต่ชุมชนก็ทำได้เพียงการมีส่วนร่วมต่อรองหรือคานอำนาจเท่านั้น トラบโดที่ระบบกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของทรัพยากรยังคงอยู่ในมือของรัฐตามกฎหมาย การจัดสรรทรัพยากรจึงยังขึ้นอยู่กับการจัดสรรอำนาจระหว่างกลุ่มคนที่กุมอำนาจรัฐด้วยตนเอง ภายใต้บริบทเช่นนี้เอกชนยังคงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการจัดสรรทรัพยากรของรัฐไทยได้เช่นเดิม

ปริษา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ (2556) ในการศึกษาเรื่อง เศรษฐกิจสีเขียวของชุมชนภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่ภาคตะวันออก ได้ชี้ให้เห็นว่าในบริบทของสังคมไทยมีตัวอย่างในการจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resources) ตามแนวคิดของเอลิเนอร์ ออสโตรอม ดังกรณีของชุมชนบางสระเก้า อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี พบว่ามีชุมชนมีปฏิบัติการทางสังคมหลายแบบเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น 1) ชุมชน พยายามสร้างความชัดเจนว่าใครบ้างที่สามารถเข้าใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้ ซึ่งในที่นี้ก็คือ ชาวบ้านในชุมชนบางสระเก้าเป็นหลัก ขณะเดียวกันพวกเขาก็พยายามแยกแยะบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคเห็นว่า ป่าชุมชนคือสิ่งที่ชาวชุมชนบางสระเก้าจะช่วยกันดูแลรักษา ส่วนระบบนิเวศทั้งหมด เช่น ทรัพยากรชายฝั่งทั้งหมด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องเป็นผู้ดำเนินการอนุรักษ์ รักษา หรือดูแลเพราะเป็นเรื่องที่เกินกว่าศักยภาพของชาวบ้าน 2) ชุมชนได้สร้างเงื่อนไขการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนและป่าชุมชน เช่น ชาวบ้านสามารถตัดต้นไม้ได้บางประเภท เป็นต้น ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างกฎกติกาเชิงวัฒนธรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าชายเลนเอาไว้ เช่น กรณีการกำหนดให้มีการปลูกไม้ทดแทน เป็นต้น 3) ชุมชนพยายามสอดส่องดูแลการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนโดยมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้สอดส่องดูแลคนกลุ่มต่าง ๆ ที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน รวมถึงการสอดส่องดูแลเพื่อการฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ป่า 4) ชุมชนได้กำหนดกฎกติกาซึ่งเป็นเสมือนบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน เช่น ในกรณีที่เข้าไปตัดต้นไม้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้นำชุมชน ก็จะมีการลงโทษจากเขาไปหาหนักในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากวิธีการว่ากล่าวตักเตือน 5) หากมีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น ชุมชนจะใช้กลไกภายในชุมชนเพื่อบริหารจัดการความขัดแย้ง กลไกที่ว่านี้สะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของการมีคนกลาง เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้อาวุโสในชุมชนที่ได้รับการยอมรับจากผู้คนในชุมชนเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติความขัดแย้ง เป็นต้น คณะผู้วิจัยมีข้อโต้แย้งว่าความพยายามของชาวบ้านบางสระเก้าโดยการออกแบบเครื่องมือและสร้างกติกาในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นนั้น เป็นหลักการที่อยู่บนพื้นฐานที่ว่าคนในชุมชนที่ใช้ทรัพยากรร่วมกันจะมีความผูกพันใกล้ชิดกับทรัพยากรเหล่านั้นมายาวนาน ย่อมมีความรู้และรู้จักทรัพยากรเหล่านั้นเป็นอย่างดี ดังนั้นพวกเขาจึงน่าจะจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้อำนาจจากส่วนกลางเพื่อการวางกรอบกติกาในการจัดการทรัพยากรในระดับท้องถิ่น

กาญจนา คุ่มทรัพย์ (2558) ในการศึกษาเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาป่าชุมชนในจังหวัดอุบลราชธานี ได้ใช้แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของอีลินอร์ ออสโตรอมเป็นกรอบในการศึกษา ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าชุมชนได้มีการใช้สิทธิในการจัดการ

ทรัพยากรร่วมหลายรูปแบบไม่ว่า 1) ร่วมกันต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิในการใช้ทรัพยากรของตนเองจากการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากบุคคลภายนอก 2) ชุมชนร่วมกันกำหนดกติกา กำหนดเขตและตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแล รักษาป่าโดยมีกระบวนการต่อรองเพื่อให้รัฐยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการป่า 3) มีการประสานเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก 4) มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายป่าชุมชนภายในจังหวัดและเชื่อมโยงระดับประเทศทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน 5) มีการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐและเอกชน 6) มีการบูรณาการเรื่องการจัดการป่าชุมชนเข้ากับเรื่องเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในชุมชนบนพื้นฐานของการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม 7) ชุมชนมีการนำความเชื่อ ระเบียบวัฒนธรรมชุมชน และทุนทางสังคมเข้ามาใช้เพื่อการกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชน ตลอดจนความสัมพันธ์กับระบบธรรมชาติ จารีตประเพณีของการใช้ทรัพยากรร่วมนอกเหนือจากการนำกฎหมายและกฎระเบียบมาใช้ 8) ชุมชนประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในแนวทางการพัฒนาแบบองค์รวม

8.2.5 แนวคิดสิทธิชุมชน

แนวคิดสิทธิชุมชน เสนอว่า สิทธิชุมชน เป็นคุณสมบัติอันมีมาอยู่แล้วในพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมของไทยเราเอง หากแต่ต้องถูกลบเลือนไปในยุคเร่งรัดการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาฯ ในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมา กล่าวคือ ในอดีตนั้นสิทธิที่ประชาชนจะเข้าไปทำมาหากิน เป็นสิทธิซึ่งกฎหมายของรัฐในอดีตยอมรับและประชาชนเองก็ได้พัฒนาสิทธิดังกล่าวเป็นจารีตประเพณีในวิถีชีวิตของเขาขึ้นมาซึ่งกฎหมายก็ยอมรับมาโดยตลอด ตัวอย่างเช่นความคิดเรื่องสมบัติของส่วนรวมจะเห็นได้ชัดเจนจากหลักความคิดที่มีอยู่ทางภาคเหนือก็คือว่า ภาคเหนือจะเรียกว่าของหน้าหมู สิทธิดังกล่าวนี้กำหนดไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจนในมังรายศาสตร์ ต่อมาเมื่อมีการแสวงหาเข้ามาของกฎหมายแบบตะวันตกจึงทำให้เกิดสิทธิขึ้น 2 อย่างคือ 1) สิทธิของรัฐเหนือทรัพยากร และ 2) สิทธิส่วนบุคคล (Private Property Right) คือ สิทธิปัจเจกชน ดังนั้น ความเป็นสิทธิชุมชนก็หายไปทั้งที่มีมาในประวัติศาสตร์มาตลอด เช่น กรณีของป่าชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 เมื่อมีการออกกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ เป็นต้น (วิวัฒน์ คติธรรมนิศย์, 2536 : 205)

อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) ในหนังสือมิติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่น ว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร อธิบายไว้ว่าสิทธิชุมชนเป็นทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความชอบธรรมและฐานคิดในการแสดงอัตลักษณ์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเป็นตัวตนของกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมที่ประกอบขึ้นจากมิติต่าง ๆ อย่างหลากหลายซับซ้อนซึ่งสามารถแสดงออกได้ในมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Communal Rights) หรือ สิทธิหน้าหมู ซึ่งหมายถึง พื้นที่ส่วนรวมต่าง ๆ โดยหลักการนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในด้านต่าง ๆ ทั้งการเปิดโอกาสให้ทุกคนในชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือจะต้องอยู่ภายใต้การจัดการร่วมกันของชุมชนที่เข้ามาควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ เช่น กรณีป่าชุมชน เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งสิทธิการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็คือ สิทธิของส่วนรวมซึ่งใช้จัดการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่น

2. สิทธิการใช้ (Useful Rights) หมายถึง สิทธิของสมาชิกชุมชนซึ่งเป็นผู้ใช้แรงงานก่อนสร้างประโยชน์จากทรัพยากร คงมีสิทธิในทรัพยากรนั้นตราบเท่าที่เขายังใช้ประโยชน์อยู่ แต่จะสูญเสียสิทธิไป เมื่อทรัพยากรนั้นได้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติ เช่น การทำไร่หมุนเวียนที่มีการพักดินไว้โดยผู้อื่นสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์แทนได้ ก็ต่อเมื่อผู้ใช้เดิมไม่ย้อนกลับมาใช้ตามเวลาที่กำหนด

เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิการใช้เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากการกระทำ กล่าวคือ เมื่อชาวบ้านคนหนึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ ชาวบ้านคนนั้นก็จะมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรนั้นแต่ผู้ใช้ไม่สามารถผูกขาดสิทธิไว้ได้ตลอดไป เพราะสิทธิจะหมดไปเมื่อหยุดการใช้ประโยชน์ไปแล้ว ในแง่นี้สิทธิการใช้จึงไม่ได้ผูกติดอยู่กับกลุ่มหรือปัจเจกบุคคลแต่จะปรับเปลี่ยนผู้ครอบครองตลอดเวลา

3. สิทธิเชิงซ้อน (Complexity Rights) หมายถึง การอยู่ร่วมกันของสิทธิของหน่วยทางสังคมหลาย ๆ หน่วยในพื้นที่เดียวกัน เช่น สิทธิในการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนในพื้นที่เดียวกัน หรือตามหลักจารีตของสังคมชนบทไทยยอมให้มีการผสมผสานระหว่างสิทธิเอกชนและสิทธิส่วนรวมในนาผืนเดียวกันได้ เป็นต้น ตามนัยดังกล่าว สิทธิในลักษณะนี้จึงเปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ

ทั้งนี้สิทธิชุมชนจะมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamism of Rights) ที่สามารถปรับตัวกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นสิทธิชุมชนในมิติเกี่ยวกับระบบคุณค่าร่วมกันของชุมชน หรือทุนทางสังคมของท้องถิ่น โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่นและจารีตกฎเกณฑ์ ซึ่งไม่ได้หยุดนิ่งแบบอุดมคติ เนื่องจากระบบคุณค่าที่ถือเป็นมาตรฐานศีลธรรมนั้นจะปรับเปลี่ยนไปตามบริบทสังคมผ่านการขัดแย้งทางความคิดและวาทกรรมชุดต่าง ๆ หรือผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของกลุ่มชนในสังคม ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมสามารถระดมความร่วมมือในการพัฒนากฎเกณฑ์และสร้างความชอบธรรมของสิทธิขึ้นมาใหม่ในสังคม กระทั่งกลายเป็นสิทธิชุมชนในความหมายใหม่ที่มีนัยเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มชนต่าง ๆ ที่สามารถแสดงควมมีตัวตนหรืออัตลักษณ์ขึ้นมาใหม่

สิทธิชุมชนจะมุ่งเน้นถึงภารกิจหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันภายในชุมชนเองและระหว่างชุมชนที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาทรัพยากรและธรรมชาติแวดล้อม โดยนัยนี้สิทธิชุมชนจึงเป็นเสมือนเครื่องมือหรือกลไกของความสมดุลที่มีต่อกระแสอำนาจและผลประโยชน์และเท่ากับเป็นหลักประกันการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนที่สุด (วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, 2536 : 35)

ตัวอย่างกรณีของป่าชุมชนจะพบว่า กฎเกณฑ์เป็นของชาวบ้าน รัฐเพียงแต่รับรองสิทธิ แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยกพื้นที่นั้นให้ชาวบ้าน สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น เนื่องจากพื้นที่เหล่านั้นก็ยังเป็นของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเป็นของชุมชน และชุมชนสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์รวมถึงระเบียบต่าง ๆ มาเพื่อพิทักษ์สิทธิและพื้นที่เหล่านั้นให้คงอยู่ได้ แต่ถ้าหากเป็นที่ปรากฏว่ามีการสูญเสียป่าไปรัฐก็สามารถเอาป่าชุมชนคืนได้ ดังนั้น สิทธิของป่าชุมชนจึงเป็นการรับรองสิทธิในการใช้และการดูแลรักษาป่า ไม่ใช่เป็นการยกกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชน ดังนั้น ป่าชุมชนคือสิทธิชุมชนจึงเป็นรูปแบบการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับชุมชน (Joint Management) (วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, 2536 : 112)

สิทธิชุมชนเป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์ซึ่งดำรงอยู่ควบคู่ไปกับหน้าที่ในการดูแลรักษาและเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาแต่ดั้งเดิม การรับรองสิทธิชุมชนจึงเป็นการส่งเสริมและพัฒนาจากเหง้าของประชาธิปไตยในระดับรากฐานเนื่องจากการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดวิถีชีวิตและทางเลือกของตนเองและยังเป็นมาตรการสำคัญนำไปสู่การใช้ประโยชน์รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ตัวอย่างเช่น ป่าชุมชนนั้นเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการป่า ดังนั้น ป่าชุมชนไม่ได้เกี่ยวข้องกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในป่า แต่เป็นเรื่องของการทำให้ชาวบ้านมีความสามารถในการจัดการป่าให้มีประสิทธิภาพ

และก่อให้เกิดความเป็นธรรมในแง่ที่ว่าคนจนได้มีสิทธิในการได้รับประโยชน์จากสิ่งเหล่านั้น (วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, 2536 : 43, 112)

การศึกษาของชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ (2556) ในเรื่อง การสร้างประชาธิปไตย ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัด สระแก้ว: ฐานการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นจากภาคประชาชน ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของการจัดการตนเองของชุมชนในการเป็นฐานของการกระจายอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการศึกษาชุมชน 2 แห่งในจังหวัดสระแก้วเป็นกรณีศึกษา พบว่า ชุมชนแห่งแรกมีรูปแบบประชาธิปไตยแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนจัดการตนเองที่เกิดขึ้นจากการ จัดการความรู้โดยชุมชน สำหรับกลไกในการนำประชาธิปไตยชุมชนในการจัดการตนเองประสานเข้ากับ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ การใช้สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็น ตัวเชื่อมประสาน สำหรับชุมชนที่สองมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ภายใต้การจัดสภาภาพ เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของสภาภาพก็จะพบว่าสภาภาพที่เกิดขึ้น เป็นเสมือนเวทีสาธารณะในตำบล, เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการเสริมสร้างพลังอำนาจการบริหาร จัดการสาธารณะระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่นเป็นกลไกในการสร้างภาคีเครือข่ายของผู้นำ ชุมชนในระดับตำบลและเป็นเครื่องมือที่เสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะของรัฐ การที่ จะประสานประชาธิปไตยชุมชนแบบปรึกษาหารือเข้ากับประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยองค์กร ปกครองท้องถิ่นได้นั้นองค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องเปิดพื้นที่ทางการเมืองในรูปแบบของการ สร้างเครือข่ายในการพัฒนาโดยให้สภาภาพเป็นเครือข่ายในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ท้องถิ่นหรือเป็นเสมือนสภาที่ปรึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลในภาคสนามพบว่า องค์กรชุมชนของบ้านช่องที่มีความ เข้มแข็งอยู่ได้ในปัจจุบันนั้น ก็เนื่องจากยังขับเคลื่อนอยู่ภายใต้นโยบายการทำงานของนายกสมชาย ที่เน้น “การคืนอำนาจให้กับชาวบ้าน” แต่นโยบายดังกล่าวก็ถือว่าเป็นเรื่องไม่เป็นทางการเนื่องจากยัง ไม่มีระบุไว้ในกฎหมาย ดังนั้น นายกเทศมนตรีบ้านช่องคนใหม่ก็สามารถยกเลิกนโยบายคืนอำนาจ ให้กับชาวบ้านได้อย่างง่ายดาย เพราะถือว่าอำนาจนายกองค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ปัจจุบันได้รับความชอบธรรมมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ความไม่ยั่งยืนของตัวแบบการจัดการ ปกครองท้องถิ่นแบบผู้นำที่ครองใจชาวบ้านของบ้านช่องที่สะท้อนได้จากบทบาทของนายวิรัช มณีคง รองปลัดเทศบาลรักษาราชการแทนกองผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งนาย สมชายเห็นว่าเป็นคนตรงไปตรงมาในการทำงานและอาจจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ใน เทศบาลบ้านช่องหลังจากที่นายกสมชายได้ออกจากตำแหน่งในอนาคต ดังนั้นนายสมชายจึงขอให้ นายวิรัช มณีคง เตรียมตัวที่จะย้ายไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (วิรัช มณีคง, สัมภาษณ์, 13 กุมภาพันธ์ 2563)

ในการขับเคลื่อนการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่โดย อาศัยประสบการณ์ของ เทศบาลบ้านช่อง มายกระดับการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในอนาคตควรคำนึงถึงแนวทางที่ สำคัญคือ

1. หลักความซื่อสัตย์ สุจริต และจริงจังต่อกัน สำหรับหลักความเป็นผู้นำที่ดีนั้น มี ข้อค้นพบว่า เทศบาลบ้านช่องซึ่งมีนายกสมชาย จันธรรมาพิทักษ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี มาแล้วอย่างต่อเนื่องกันรวม 4 วาระ และเมื่อนับรวมกับการรักษาการในตำแหน่งตามคำสั่ง

คณะปฏิบัติ พ.ศ. 2457 ด้วยแล้ว ถึงปัจจุบันรวมระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ 20 ปีเต็ม โดยมีดำรงตำแหน่งครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2543 และเมื่อพิจารณาถึงบุคลิกภาพส่วนบุคคลของนายสมชาย ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน พอสรุปได้ดังนี้

1.1 การยิ้มแย้มแจ่มใสเข้ากับคนง่ายและสามารถปรับตัวเข้าได้กับทุกกลุ่ม เกิดจากพื้นฐานที่เป็นอุปนิสัยส่วนบุคคลที่นายสมชายเป็นคนอ่อนน้อมถ่อมตน สามารถเข้าถึงและพูดคุยได้กับประชาชนทุกกลุ่มโดยไม่มีเกรงกลัวตั้งแต่ดำรงตำแหน่งไม่เคยใช้รถยนต์ของส่วนราชการ ตลอดจนมีนโยบายเคร่งครัดในเรื่องการไม่ขอรับผลประโยชน์ใด ๆ จากโครงการต่าง ๆ และมีธรรมาภิบาลในการจัดสรรงบประมาณได้โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เคยใช้อำนาจนิยมในการบริหารงาน ยินดีช่วยเหลือ รับผิดชอบต่อปัญหาทุกเรื่อง ตลอดจนเปิดใจกว้างพูดความจริง

1.2 การไม่แบ่งพรรคเล่นพวก หมายถึง การสร้างวิถีการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แม้ว่าบางครั้งจะเกิดความแตกแยกทางการเมือง นายสมชายก็จะพยายามเป็นกลางโดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องให้การช่วยเหลือก็จะตัดสินใจช่วยเหลือแบบเสมอภาค

1.3 การดำเนินนโยบายที่สามารถจับต้องได้ กล่าวคือ ตลอดระยะเวลา 20 ปี ที่นายสมชายได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลบ้านช่องมีข้อค้นพบว่า มีการดำเนินนโยบายหลายประการที่เป็นรูปธรรมจนทำให้ประชาชนสามารถสัมผัสถึงผลงานแบบ “จับต้อง” ได้ ดังที่ได้มีการประกาศวางมือทางการเมืองของนายสมชาย ที่ได้ประกาศแจ้งชัดให้สาธารณะทราบล่วงหน้าเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2562 หลังจากที่รับอาสาเข้ามาทำงานบริหารท้องถิ่นตำบลบ้านช่องเป็นเวลา 20 ปี ทั้ง ๆ ที่ภาพรวมแล้วนายสมชายมีการสร้างเครือข่ายและมีฐานเสียงที่คอยให้การสนับสนุนอย่างหนาแน่น ซึ่งถ้าหากสนใจลงเลือกตั้งก็มีแนวโน้มสูงว่าจะได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้อีก ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้ปกครองท้องถิ่นท่านหนึ่งในท่านองที่ว่า (บัญชา ชานู, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2563)

1.4 การมีวิสัยทัศน์มองภาพรวมทั้งตำบล และการปฏิบัติตามระเบียบข้อกฎหมาย การมีวิสัยทัศน์ของนายสมชายเป็นการเริ่มต้นการเรียนรู้ปัญหาสาธารณะ ด้วยการเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มโดยการอาศัยบุคลิกภาพของภาวะผู้นำที่ไม่ถือตัวและเข้ากับคนง่าย อีกทั้งมีฐานเศรษฐกิจของครอบครัวในการทำงานการเมือง ปฏิบัติหน้าที่แบบยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงสามารถสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ภายในตำบลบ้านช่องได้อย่างลุ่มลึกและมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบมีแบบแผน ภายใต้กลไกขับเคลื่อนจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้และการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทจะยึดถือแนวทางการปฏิบัติจามระเบียบข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัดทุกชั้นตอน ไม่มีนโยบายรับผลประโยชน์ที่เป็นส่วนแบ่งเปอร์เซ็นต์หรือแม้กระทั่งส่วนต่าง ๆ ใด ๆ

2. หลักการยึดประโยชน์ของส่วนรวม ผลการศึกษาหลักการยึดประโยชน์ของส่วนรวมมีข้อค้นพบว่า ในเขตพื้นที่เทศบาลบ้านช่องนั้น มีองค์กรต่าง ๆ อยู่หลายแห่งตามที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยที่องค์กรและเครือข่ายต่าง ๆ นั้นมีการเชื่อมร้อยเครือข่ายโดยเทศบาลบ้านช่อง ซึ่งถึงปัจจุบันมีการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วยแนวทาง 7 ระบบ 31 แหล่งการเรียนรู้ (สุรเชษฐ์ ศรีระชา, สัมภาษณ์ 15 กุมภาพันธ์ 2563)

การที่มีองค์กรต่าง ๆ อยู่อย่างมากมายนั้น พัฒนาเป็นรูปแบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมจนนำไปสู่ความเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง กรณีดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมได้จากคำให้สัมภาษณ์ตอนหนึ่งที่ว่า

“กิจกรรมทุกกิจกรรม โครงการทุกโครงการ จะต้องผ่านการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน นายกเทศมนตรีจะไม่ยินยอมตัดสินใจนโยบายสาธารณะด้วยลำพังตนเองเด็ดขาด” (ปัญญา ชานู, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2563; สุวรรณี ผาวรรณดี, สัมภาษณ์ 13 กุมภาพันธ์ 2563)

3. หลักการทำงานโดยอาศัยการมีส่วนร่วม การศึกษาหลักการทำงาน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนมีข้อค้นพบว่า การระบุ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นในเทศบาลบ้านช่องทุกกรณีนั้น จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็งเท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากนโยบายหลักของนายกสมชาย จันธรรมาพิทักษ์ ในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ที่นำไปสู่การทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้รวมถึงการเผชิญข้อเท็จจริงร่วมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายการเมือง

กลยุทธ์ในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน เริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2552 อันเป็นกิจกรรมที่ทำให้ชาวบ้านเห็นว่า นายกสมชายเป็นผู้นำสร้างรองเท้าใหญ่ที่สุดในโลก โดยไม่มีการใช้งบประมาณของทางราชการ แต่อาศัยการทอดผ้าป่าชุมชนจนได้เงินมา 7-8 หมื่นบาท ขณะที่งบประมาณในการก่อสร้างจริงประมาณ 400,000 บาทถ้วน กิจกรรมดังกล่าวได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาเทศบาลรวมถึงฝ่ายบริหารของเทศบาล ที่ช่วยกันเสียสละเงินเดือนเพื่อช่วยกิจกรรมดังกล่าวคนละ 1 เดือน ด้วยความเต็มใจซึ่งต่อมาวิธีการดำเนินกิจกรรมการสร้างรองเท้าใหญ่ที่สุดในโลกนำไปสู่รูปแบบการดำเนินกิจกรรมทุกเรื่องภายในชุมชน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 9

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ กรณีศึกษาการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยขอเสนอสรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ในบทที่ 9 ตามหัวข้อใหญ่ ๆ ดังนี้

- 9.1 สรุปผลการวิจัย
- 9.2 อภิปรายผล
- 9.3 ข้อเสนอแนะ

9.1 สรุปผลการวิจัย

ในการสรุปข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้จะสรุปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ

ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 สามารถสรุปได้ว่าพัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นการคลี่คลายของ ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นสมัยใหม่ของไทย ที่เปลี่ยนแปลงจากการปกครองท้องถิ่น ระหว่างพ.ศ. 2440-2540 ไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่น ในช่วงพ.ศ. 2540-2564

ยุคของการปกครองท้องถิ่น เป็นช่วงการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ที่รัฐไทยเป็นตัวหลักแต่เพียงฝ่ายเดียวในการดำเนินการได้โดยไม่ต้องอาศัยภาคส่วนอื่นในสังคมนอกจากภาครัฐ อย่างไรก็ตามในช่วงการปกครองท้องถิ่นนี้เรายังสามารถแบ่งการปกครองท้องถิ่นที่รัฐเป็นตัวหลักออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ ได้แก่

1. การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางระหว่างปี พ.ศ. 2440-2475 กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นไทยดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติอำนาจในการบริหารท้องถิ่นจึงถูกผูกขาดอยู่ที่รัฐส่วนกลาง

2. การปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการในรูปแบบการแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2475-2539 เกิดขึ้นหลังจากเกิดเหตุการณ์ เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่คณะราษฎรซึ่งเป็นแกนนำในการปฏิวัติพยายามให้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด แต่เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างทางการบริหารในภาพรวมแล้ว พบว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่รัฐมีการรวมศูนย์สู่ส่วนกลาง กลับกลายเป็นการปกครองแบบแบ่งอำนาจ กล่าวคืออำนาจในการบริหารจัดการของท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการแบ่งอำนาจให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในฐานะราชการส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาท ในการกำกับดูแลท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

ส่วนยุคของการจัดการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะพบว่าในการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการแต่เพียงภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่มีภาคส่วนอื่น เช่น ภาคการเมือง ภายใต้หลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เรียกว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่ปี 2540-2564 ตัวอย่างเช่น การแยกข้าราชการ

ส่วนภูมิภาคออกจากการมีอำนาจในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นในกรณีของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่เดิมนั้นกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเรียกกันว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวกสองใบ แต่ในช่วงนี้ให้เปลี่ยนมาเป็นนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง จะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 สามารถสรุปได้ว่าตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานั้น เป็นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยการใช้อำนาจที่อยู่ในมือของนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น จึงมักอยู่ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการกำหนดนโยบายถือว่าเป็นการตัดสินใจสุดท้ายของนักการเมืองเป็นสำคัญกลไกหลักทางการเมืองจึงเป็นของระบอบประชาธิปไตยตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง อุปสรรคของการนำตัวแบบท้องถิ่นนิยมแนวเก่ามาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถวิพากษ์ได้เป็น 4 ประเด็น คือ

1. ประเด็นอุปสรรคของการใช้อำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม เมื่อวิเคราะห์ถึงภาพรวมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดกระแสความคิดอย่างหนึ่งในการทำงานว่า “ภาครัฐเท่านั้นที่จะสามารถทำงานของส่วนรวมให้มีประสิทธิภาพได้” และเมื่อวิเคราะห์อย่างลุ่มลึกลงไปถึงการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า อำนาจในการบริหารจัดการดังกล่าวนั้นกระทรวงมหาคไทยถือเป็นส่วนกลางของอำนาจสาธารณะดังกล่าวแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้อาจมีการควบคุมโดยอาศัยระบบการบริหารแบบราชการหรือที่เรียกว่าการสั่งการจากบนสู่ล่าง ควบคู่ไปกับการใช้กฎหมายต่าง ๆ ในการควบคุมไว้อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นจึงเป็นลักษณะของการบริหารแบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ที่มีข้อจำกัดสำคัญที่การกระจายอำนาจสาธารณะนั้นไม่ใช่ไปสู่ประชาชน

2. ประเด็นอุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีปัญหาอยู่ที่นักการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ได้ทำหน้าที่ของความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างสมบูรณ์ หากแต่แสดงบทบาทหน้าที่ที่เสมือนบุคลากรของรัฐบาล โดยมีการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งสายบังคับบัญชาแบบราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เป็นต้น ดังนั้นแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าในสังคมไทย ที่มองว่าการกระจายอำนาจเน้นการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ การทำให้รัฐผูกขาดงานสาธารณะของสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานสาธารณะในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐเป็นสำคัญ

3. ประเด็นอุปสรรคของการพัฒนาการทำงานท้องถิ่นให้เป็นแบบระบบราชการ เราพบว่าในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีการเลียนแบบราชการส่วนกลางเป็นสำคัญ กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแนวเก่าถือว่าเป็นหน่วยงานราชการที่เกิดขึ้นมาใหม่ ที่เป็นกลไกหนึ่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงมีรูปแบบการบริหารงานแบบราชการทั้งทางด้านบทบาท ภารกิจ หน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร คือ เมื่อพิจารณาถึงบทบาท ภาระหน้าที่ พบว่าการวางแผนงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นถูกตีกรอบตามกฎระเบียบและข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด ส่วนงบประมาณนั้นก็ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอิสระเกี่ยวกับเรื่องการคลังท้องถิ่น นอกจากนี้เรื่องบุคคลากรของท้องถิ่น

ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ก็ยังต้องขึ้นกับราชการการส่วนกลางกำหนดแนวทางการรับและบริหารงานบุคคล เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานการปกครองตนเองของประชาชน

4. ประเด็นอุปสรรคของความชะงักงันในการกระจายอำนาจพบว่า การกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดความชะงักงันในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งที่มีการต่อสู้กันของกลุ่มที่มีแนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นที่แตกต่างกัน 2 ฝ่าย ในสังคมไทยคือ ฝ่ายแรกเป็นฝ่ายที่พยายามกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ด้วยการต่อต้านการทำรัฐประหาร กับอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายกุมอำนาจที่พยายามระงับยับยั้งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจดังกล่าว ในช่วงแรกนั้นฝ่ายกระจายอำนาจได้พยายามขยายแนวคิดการกระจายอำนาจ ด้วยการอาศัยพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มีการเสนอให้ปลดวาระการดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบของคณะกรรมการปฏิรูป การขยายแนวคิดการกระจายอำนาจดังกล่าวถูกตอบโต้ด้วยฝ่ายที่พยายามรวมศูนย์อำนาจโดยอ้างว่าประเทศไทยจะถูกแยกส่วนไม่ได้ รวมถึงข้อเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองของฝ่ายกระจายอำนาจจึงถือได้ว่าเป็นฟางเส้นสุดท้ายที่ฝ่ายกุมอำนาจไม่ยินยอมจนนำไปสู่สาเหตุของการทำรัฐประหาร หลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 มีการต่อต้านพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจโดยกลุ่มมหาตไทย ต่อมาหลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ฝ่ายที่กุมอำนาจได้มีการใช้มาตรา 44 เข้าจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่น จนกระทั่งนำไปสู่การแจกแจงความดำเนินคดีความต่าง ๆ มากมายอีกด้วย

ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 สามารถสรุปได้ว่า ในการนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก ของดุชนิพนธ์นี้จะใช้การสังเคราะห์ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่จากกรณีศึกษาการถอดบทเรียนสภากาแฟขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์ อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และเครือข่ายชุมชนของเทศบาลตำบลบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา จากทั้งสองกรณีพบว่า ศักยภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ของการปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกนั้นมีสองประเด็นที่สำคัญ คือ ศักยภาพในการเป็นชุมชนจัดการตนเอง และศักยภาพในการเพิ่มประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามในการนำเสนอตัวแบบให้สามารถขับเคลื่อนการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก ได้อย่างครบครันตามทฤษฎีการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่นั้นจะต้องเติมเต็มประเด็นให้ครอบคลุมคือ การลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชน การเสนอโครงสร้างอำนาจแบบหลายศูนย์ และแนวคิดสิทธิชุมชน

ดังนั้นในการนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออก จะต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 5 ประการคือ

1. การลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชน มาตรการที่พยายามปฏิรูประบอบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลาง ให้เป็นระบอบการปกครองแบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ในลักษณะของการถ่ายโอนอำนาจหลายอย่าง หลายประการจากส่วนกลาง รวมทั้งมีงบประมาณเพิ่มขึ้น ทั้งจากการจัดสรรจากส่วนกลางและจากอำนาจจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ของท้องถิ่น

2. การเพิ่มบทบาทของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การกระจายการพัฒนาที่ไม่ทั่วถึง อันเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการกระจุกตัว ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการจัดให้มีการกระจายอำนาจโดยเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้โดยการอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการซึ่งนอกจากจะเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ควรต้องมีหน่วยบริหารจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องไปกว่านั้นอีก ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดนโยบาย กิจกรรมหรือโครงการที่สามารถสะท้อนความต้องการของท้องถิ่นได้โดยแท้จริง และควรหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์โดยทันที การเพิ่มบทบาทของประชาชนภายใต้รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญในสถานการณ์เช่นนี้

3. การเสนอโครงสร้างอำนาจแบบหลายศูนย์ แนวความคิดอำนาจหลายศูนย์ เป็นแนวคิดการกำหนดนโยบายที่ระบุดึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจหลายระดับขึ้นกับอำนาจของศาลที่ทับซ้อนอยู่ซึ่งอาจนิยามได้ว่า เป็นลักษณะเชิงโครงสร้างของระบบสังคมที่มีศูนย์กลางการตัดสินใจหลายๆ ศูนย์ โดยแต่ละศูนย์ก็จะมีสิทธิที่เป็นอิสระและมีข้อจำกัดในเวลาเดียวกัน พร้อมทั้งต้องดำเนินการภายใต้ชุดของกฎกติกาที่ครอบอยู่ ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจของไทยในอนาคตจึงไม่ควรเน้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่กลไกรัฐส่วนกลางแต่เพียงส่วนเดียว กระบวนการดังกล่าวเป็นการอาศัยบทบาทและอำนาจหน้าที่ ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม โดยที่มีการบูรณาการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง

4. แนวคิดชุมชนจัดการตนเอง แนวคิดชุมชนจัดการตนเอง อย่างเป็นทางการนั้นเป็นผลมาจากการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สนับสนุนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลเนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า ชุมชนเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม และต้องเคียงคู่ไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งจะช่วยผลักดันการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนและระดับสังคมด้วย ผู้วิจัยเสนอว่าควรใช้การสร้างชุมชนเป็นยุทธศาสตร์ในการสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้ยั่งยืนขึ้น โดยใช้แนวคิดประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเองมาช่วยชี้นำ กำกับ การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน เพื่อจะเดินไปในทิศทางที่ควรจะเป็นคือ ชุมชนปกครองตนเอง รวมถึงต้องแก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนชนบททั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างถึงรากถึงโคนเพื่อปลดปล่อยประชาชนในชนบทให้หลุดพ้นจากระบบอุปถัมภ์ ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า ประการแรก ต้องสร้างการปกครองท้องถิ่นที่คนในท้องถิ่นปกครองตนเองให้เข้มแข็งเพื่อเข้าทดแทนส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเข้าไปดูแลชีวิตของประชาชนแทนที่ระบบอุปถัมภ์ ประการที่สอง ต้องไม่เน้นพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เพียงเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจชาติ ประการที่สาม ให้การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองกับคนชนบทโดยเน้นให้ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายจัดการ กล่าวโดยสรุปแล้วในกระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมาเราได้สร้างการปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยที่ระดับท้องถิ่นไปได้ระดับหนึ่งแล้ว เราต้องทำให้ไกลไปอีกขั้นหนึ่งก็คือ ต้องสร้างประชาธิปไตยระดับชุมชนให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและระดับชาติลึกลงไปอีกขั้นหนึ่ง

5. แนวคิดสิทธิชุมชน สิทธิชุมชน เป็นคุณสมบัติอันมีมาอยู่แล้วในพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมของไทย หากแต่ต้องถูกลบเลื่อนไปในยุคเร่งรัดการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาฯ ในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมา พบว่า ในอดีตนั้นสิทธิที่ประชาชนจะเข้าไปทำมาหากินเป็นสิทธิซึ่งกฎหมายของรัฐในอดีตยอมรับและประชาชนเองก็ได้พัฒนาสิทธิดังกล่าวเป็นจารีตประเพณีในวิถีชีวิตของเขา ซึ่งต่อมากฎหมายก็ยอมรับมาโดยตลอด ตัวอย่างเช่น ความคิดเรื่องสมบัติของส่วนรวมนั้นจะเห็นได้ชัดเจนจากหลักความคิดที่มีอยู่ทางภาคเหนือที่เรียกว่าของหน้าหมู สิทธิดังกล่าวกำหนดไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจนในมังรายศาสตร์ ต่อมาเมื่อมีกระแสการเข้ามาของกฎหมายแบบตะวันตกจึงทำให้เกิดสิทธิเพิ่มขึ้นมาอีก 2 อย่างคือ สิทธิของรัฐเหนือทรัพยากร และสิทธิส่วนบุคคล คือ สิทธิปัจเจกชน นั่นเอง ดังนั้น ทำให้ความเป็นสิทธิชุมชนหายไปทั้ง ๆ ที่มีมาแล้วในประวัติศาสตร์ของไทยภาคเหนือ ตัวอย่างของสิทธิของชุมชน ก็คือสิทธิเรื่องป่าชุมชนที่มีมาแต่อดีตแต่หายไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 เมื่อมีการที่ออกกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ เป็นต้น

9.2 อภิปรายผล

การวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย ผู้วิจัยจะอภิปรายเปรียบเทียบระหว่างข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาและองค์ความรู้เดิมจากเนื้อหาบทที่ 2 ดังนี้

1. จากผลการศึกษาในดัชนีนิพนธ์นี้ชี้ให้เห็นว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวแก่นั้น ตั้งอยู่ในกรอบของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่เรียกว่าการจัดการปกครองตามแนวทางรัฐนำ กล่าวคือ

1.1 การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยตามแนวทางรัฐนำสะท้อนให้เห็นว่ารัฐในรูปของการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงครองสภาพเหนือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีการควบคุมและเชื่อมประสานผ่านลำดับชั้นบังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องแผนงาน งบประมาณ รวมถึงการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาของดัชนีนิพนธ์นี้ที่ว่าในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังต้องดำเนินนโยบายอยู่ในกรอบของการบริหารราชการส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดแผนพัฒนาสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งไม่สามารถกำหนดนโยบาย ของตัวเองได้ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลแต่จะต้องกำหนดแผนดังกล่าวภายใต้แผนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งแปลงมาเป็นแผนของกระทรวงมหาดไทย หากไม่ดำเนินการก็จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรายได้ที่จำกัด ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดแหล่งรายได้จากภาษีอากร จึงต้องรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางผ่านเงินให้เปล่าหรือเงินอุดหนุน ความช่วยเหลือเช่นนี้จากรัฐบาลกลางเกิดขึ้นพร้อมกับเงื่อนไขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้ในการกิจการที่รัฐบาลกลางกำหนด ผลที่ตามมาก็คือ การพึ่งพาปัจจัยภายนอกและถูกกำหนดทิศทางการพัฒนาโดยภายนอก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายจากรัฐบาล เพื่อที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนมากกว่าที่จะพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษีในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือในกรณีการขาดอิสระด้านบุคลากรที่การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีลักษณะเป็นของส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากระบบการสรรหาหรือ

บรรจู้ราชการหรือพนักงานประจำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถเลือกสรรหรือบรรจุได้ อย่างเป็นอิสระ เช่น การเปิดการคัดเลือกพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งบริหาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งอำนาจเข้าไปสรรหาเอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องให้อำนาจในการพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารบุคคลที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่น เช่น การคัดเลือกบุคลากรและสร้างระบบแรงจูงใจที่เอื้ออำนวยให้บุคลากรที่มีความสามารถในท้องถิ่นได้เข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

1.2 การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยตามแนวทางรัฐนำในปัจจุบันยังสะท้อนให้เห็น ได้จากการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยใช้กระบวนการบนลงล่าง ซึ่งผลการศึกษาในดัชนีพันธันได้ยืนยันปรากฏการณ์ ของความไม่เป็นอิสระในกระบวนการกำหนดนโยบายที่บางครั้งถูกแทรกแซงและสั่งการมาเป็นระยะ ๆ จากส่วนกลาง ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถใช้กระบวนการจากบนลงล่างได้เต็มรูปเพราะในทางปฏิบัติแล้วรัฐมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบค่อนข้างมาก จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจบางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้รัฐสามารถบริหารจัดการตนเองให้มีความคล่องตัวขึ้นได้แต่ก็ยังรักษาโครงสร้างและกระบวนการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจอยู่ เช่น ในปัจจุบันถึงแม้จะมีการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 อยู่ แต่กระทรวงมหาดไทยก็ยังควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การดูแลของ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น การรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายในพื้นที่ท้องถิ่นก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมในหลายๆ ด้าน เช่น การจัดสรรงบประมาณไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่ไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมแต่อย่างใด แต่การจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับความต้องการนโยบายของภาครัฐส่วนกลางที่จะเน้นภารกิจของตนเองเป็นหลัก และส่งผ่านภารกิจดังกล่าวมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การดำเนินการอนุญาตให้ทำเหมืองทอง โดยการขออนุญาตจากส่วนกลางในขั้นตอนและวิธีการขอประทานบัตรนั้น มีการขอความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขั้นตอนการยื่นคำขอโดยมิได้กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือการขอความเห็นจากประชาชน

2. จากผลการศึกษาในดัชนีพันธันชี้ให้เห็นว่า การนำเสนอแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ตามทฤษฎีที่นำเสนอไว้ในบทที่ 2 กล่าวคือ แนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษ เกิดขึ้นในบริบททฤษฎีการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ ซึ่งมีจุดยืนที่ปฏิเสธทั้งแนวคิดรัฐนิยมและปัจเจกชนนิยม แต่ต้องการลดบทบาทของรัฐและให้ความสำคัญกับกลุ่มทางสังคมมากขึ้น ดังนั้นในการจัดการปกครองท้องถิ่น แนวคิดท้องถิ่นนิยมใหม่จึงเน้นกลยุทธ์ที่มุ่งการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) สู่ชุมชนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

2.1 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชน (Networked Community Governance) เป็นกรอบในการจัดสนใจร่วมกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ

2.1.1 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนเป็นแนวคิดที่ข้ามพ้นรัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งแต่เพียงฝ่ายเดียว

2.1.2 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนเป็นแนวคิดที่ข้ามพ้นประชาธิปไตยตัวแทน

2.1.3 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่หลากหลายระดับ ซึ่งจะครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์ภายในองค์กรของภาครัฐ องค์กรในระดับภาค องค์กรข้ามชาติ รวมถึงองค์กรที่เป็นเพื่อนบ้าน

2.1.4 แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนมีลักษณะของการแสวงหากองทุน และคุณค่าทางการเมือง

2.2 แนวคิดการจัดการคุณค่าทางสาธารณะ แนวคิดการจัดการคุณค่าทางสาธารณะเป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าอะไรคือคุณค่าทางสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญคือ

2.2.1 การจัดการคุณค่าทางสาธารณะถือว่าการเมืองดำรงอยู่ทั่วไปในสังคมไม่ใช่จำกัดอยู่ในวงแคบของรัฐสภา

2.2.2 การจัดการคุณค่าทางสาธารณะถือว่าแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการรับผิดชอบในการตรวจสอบ

2.2.3 การจัดการคุณค่าทางสาธารณะเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่มีการแลกเปลี่ยนกันอย่างต่อเนื่องระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง

2.2.4 การจัดการคุณค่าทางสาธารณะเป็นกระบวนการปรึกษาหารือและอภิปรายถกเถียงกันโดยจะต้องอาศัยความมีใจกว้างและมีความเชื่อที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

แต่จากผลการศึกษาในชุมชนนี้ชี้ให้เห็นว่าการขับเคลื่อนการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะต้องคำนึงถึงบริบททางประวัติศาสตร์ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่สำคัญคือ

1. เครือข่ายชุมชนที่เป็นฐานในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นเครือข่ายของชาวบ้านที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยธรรมชาติ จากการที่มีชุมชนแบบหมู่บ้านในอดีต ตัวอย่างเช่น ในเครือข่ายชุมชน ในบ้านช่อง อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เกิดขึ้นจากการดำเนินวิถีเศรษฐกิจแบบยังชีพในอดีต เนื่องจากเศรษฐกิจแบบยังชีพดังกล่าวตั้งอยู่บนกลไกของระบบเครือญาติและวัฒนธรรมไทยพวน กล่าวคือ มีการแลกเปลี่ยนแรงงานกันโดยการโยงเครือญาติ การลงแขกเกี่ยวข้าวหรือแม้กระทั่งการช่วยเหลือกันในการซ่อมสร้างบ้านเรือน การขุดบ่อน้ำ การลอกคูคลองน้ำธรรมชาติ การพัฒนาถนนหนทาง เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบของการนับถือกันเป็นเครือญาตินั้น ยังช่วยให้ชุมชนบ้านช่องสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การแลกเปลี่ยนอาหาร ของกินของใช้และเครื่องอุปโภคภายในชุมชน เช่น การนำข้าวไปแลกน้ำผึ้ง และของป่า การนำเอาปลาเค็มไปแลกมะขามเปียก เป็นต้น และเมื่อในเขตชุมชนมีงานของชุมชนชาวบ้านก็มักจะมาช่วยเหลือกันอย่างเต็มความสามารถ ทั้งนี้รวมตลอดไปถึงงานของชาวบ้านด้วยตนเอง เช่น งานบวช งานศพ งานแต่งงาน เป็นต้น

2. การจัดการคุณค่าทางสังคม เพื่อตัดสินใจว่าอะไรคือคุณค่าทางสาธารณะนั้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือถูกกำหนดโดยการนิยามจากภาครัฐเป็นหลัก เช่น ป่าไม้ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรร่วมกันของสาธารณะชนแต่กับถูกนิยามภาครัฐเป็นเจ้าของป่าไม้ในนามของป่าไม้แห่งชาติโยที่ภาคส่วนอื่นโดยเฉพาะภาคชุมชนที่ดูแลป่าไม้มาเป็นเวลายาวนานกลับถูกกีดกันโดยอาศัยการบังคับจาก

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2507 เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาเป็นการรวมศูนย์อำนาจการคลังและการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง การสร้างระบบราชการสมัยใหม่ และกองทัพประจำการ ขึ้นมาแทนระบบขุนนางตลอดจนเลิกไพร่ทาส ล้วนแล้วแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของรัฐทำให้ความสัมพันธ์รัฐกับสังคมหลุดจากกรอบดั้งเดิม หลังจากนั้น เป็นต้นมาก็ทำให้รัฐไทยพัฒนาเป็นรัฐสมัยใหม่อย่างครบครันและเป็นผู้นิยามคุณค่าสาธารณะแต่เพียงฝ่ายเดียวกล่าวคือ

2.1 รัฐกับสังคมแยกออกจากกันโดยรัฐเป็นฝ่ายลอยตัวขึ้นอยู่เหนือสังคม กลายเป็นองค์กรจัดตั้งของเจ้าหน้าที่ประจำการ ซึ่งร่วมกันใช้อำนาจปกครองสังคมตามบรรทัดฐานที่สร้างขึ้นใหม่ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายฉบับต่าง ๆ ผูกพ่วงไปกับสิ่งนี้คือ การตีเส้นแบ่งระหว่างตำแหน่งหน้าที่สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัว

2.2 เกิดการก่อรูปของรัฐประชาชาติ กล่าวคือ มีการใช้แนวคิดแบบอำนาจธิปไตยเหนือดินแดนเข้ามาแทนที่ระบบขึ้นต่อศูนย์อำนาจหลวม ๆ แบบเก่า ควบคู่ไปกับการเกิดฐานะพลเมืองขึ้นในประเทศไทย ด้วยการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติในปีพ.ศ. 2456

2.3 อำนาจการเมืองถอยห่างจากระบบราชการทางวัฒนธรรม มีการใช้กฎหมายลายลักษณ์เป็นรหัสกำหนดพฤติกรรมในสังคมนี้ กล่าวคือ เป็นการลดความสำคัญของความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้รักษากฎหมายกับผู้ใต้กฎหมายลง มีการใช้บรรทัดฐานเดียวกันจัดการกรณีพิพาทอย่างเสมอหน้า กฎหมายลายลักษณ์ที่เขียนขึ้นโดยอำนาจส่วนกลางกลายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือจารีตประเพณี เหนือความสัมพันธ์อื่น ๆ ในสังคมตลอดจนอยู่เหนืออิทธิพลของชุมชนในการให้คุณให้โทษคน

9.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

9.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

9.3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

9.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะที่เป็นนัยยะในเชิงนโยบายที่สำคัญดังนี้

1. ในการขับเคลื่อนเพื่อสร้างการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในภาคตะวันออก นั้นจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงการสร้างเครือข่ายชุมชนที่มีพื้นฐานมาจากบริบททางประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นเองตั้งนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก จะต้องศึกษาเจาะลึกถึงเครือข่ายที่เคยเป็นมาในอดีต และพัฒนาตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แล้วนำมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจและยุทธศาสตร์การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แทนที่การใช้กรอบวิสัยทัศน์ ภารกิจ ยุทธศาสตร์ของรัฐส่วนกลาง ของการจัดการปกครองดังกล่าว

2. ในการนำแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหาความชะงักงันในการกระจายอำนาจ จากฐานของการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าตาม

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นั้นจำเป็นจะต้องมีการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจใหม่บนฐานแนวคิด การจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ดังนั้นจึงควรนำผลการวิจัยในดัชนีพจน์นี้ มาเป็นฐานในการ ออกแบบการกระจายอำนาจในรูปแบบใหม่ที่เน้นการถ่ายโอนหรือคืนอำนาจให้กับท้องถิ่น (Devolution) แทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลาง (Decentralization)

3. การพัฒนาศักยภาพและทักษะการทำงานของบุคลากร การส่งเสริมให้บุคลากรได้ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการทำงานทุกขั้นตอนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เช่น การแสดงความคิดเห็น การรวบรวมปัญหา การกำหนดประเด็นปัญหา การออกแบบ การวางแผน และการแสวงหาทางแก้ไขร่วมกัน เป็นต้น

9.3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

หลังจากที่ได้ดำเนินการวิจัยเรื่อง ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการ ดำเนินวิจัยหลังจากนี้ ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะในด้านพื้นที่ในการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษา เรื่องตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาค ตะวันออกนี้ เป็นการศึกษาในขอบเขตของจังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งยังขาดพื้นที่ในภูมิภาคอื่น ๆ อีก ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไปควรเลือกกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในภูมิภาคอื่น ๆ เช่น ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันตก ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น เพื่อให้ผลวิจัย มีกรณีตัวอย่างที่หลากหลายครอบคลุมทั้งประเทศจะนำไปสู่การสรุปแบบแผนที่มีลักษณะร่วมกัน (Common Pattern) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บรรณานุกรม

- กลุ่มชาวบ้านตำบลบ้านช่อง. (18 พฤศจิกายน 2563). สัมภาษณ์.
- กลุ่มผู้อาวุโสตำบลคลองทับจันทร์. (17 สิงหาคม 2552). สัมภาษณ์.
- กาญจนา คุ่มทรัพย์. (2558). **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาป่าชุมชนในจังหวัดอุบลราชธานี**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนบูรณาการศาสตร์ คณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2553). **การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ**. กรุงเทพฯ : โครงการรัฐศาสตร์ศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- โกวิท พวงงาม. (2553). **การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- _____. (2544). **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและหมายเหตุ. (2542). **วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญา จังหวัดสระแก้ว**. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย.
- ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ. (2556). **โครงการ “การสร้างประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดสระแก้ว : ฐานการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นจากภาคประชาชน”**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2559). **ตำราวิธีวิทยาการทางสังคม**. จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- _____. (2553). **รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อถอดบทเรียนในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดภาคตะวันออก กรุงเทพฯ และปริมณฑล**. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ. (2553). **รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อถอดบทเรียนในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดภาคตะวันออก กรุงเทพฯ และปริมณฑล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. (ม.ป.ป.). **การขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงในระดับชุมชน : มิติการกระจายอำนาจ**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรา สมบัติรัตนานันท์. (2561). **โครงการการสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2539). **ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โชคชัย มาณพ. (14 กันยายน 2552). สัมภาษณ์.
- _____. (21 มกราคม 2556). สัมภาษณ์.
- _____. (11 กุมภาพันธ์ 2556). สัมภาษณ์.
- _____. (21 มกราคม 2563). สัมภาษณ์.

- โชคชัย มานพ. (2553, ตุลาคม). เอกสารสรุปเสนอต่อที่ประชุมของสภากาแพตำบลคลองทับจันทร์, สระแก้ว.
- _____. (2561, ตุลาคม). เอกสารสรุปเสนอต่อที่ประชุมของสภากาแพตำบลคลองทับจันทร์, สระแก้ว.
- _____. (2564, ตุลาคม). เอกสารสรุปเสนอต่อที่ประชุมของสภากาแพตำบลคลองทับจันทร์, สระแก้ว.
- ดังกา ศรีพลนอก. (23 กรกฎาคม 2556). สัมภาษณ์.
- _____. (23 กรกฎาคม 2564). สัมภาษณ์.
- ทองอิน พันจันทิก. (29 กรกฎาคม 2556). สัมภาษณ์.
- _____. (29 กรกฎาคม 2564). สัมภาษณ์.
- ไททัศน์ มาลา. (2560). 120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ.2440-2560) : พัฒนาการและเงื่อนไขในทางประวัติศาสตร์ของไทย. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร, 5(1), 343-356.
- _____. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG): แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์). 8(1), 179-194.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2550. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- _____. (2551). ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก). กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- ธีรพัฒน์ อังศุवाल. (2565). Governance 101: ความหมายและรูปแบบที่หลากหลาย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2552). รายงานผลการศึกษาคำว่าหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นนท์ นามสมมุติ. (19 ธันวาคม 2563). ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง. สัมภาษณ์.
- นริศ นามสมมุติ. (18 กรกฎาคม 2564). นักการเมืองท้องถิ่น ต.บ้านช่อง. สัมภาษณ์กลุ่ม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นุกูล สัจฉิเสรี. (2550). ถอดบทเรียนรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ 2550. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 5(1), 1-16.
- บัญชา ชานู. (13 กุมภาพันธ์ 2563). ผู้ใหญ่บ้าน. สัมภาษณ์.
- บัญชา ชานู. (13 กุมภาพันธ์ 2564). ผู้ใหญ่บ้าน. สัมภาษณ์.
- แบงค์ นามสมมุติ. (28 มิถุนายน 2564). ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง. สัมภาษณ์.
- ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง. หน้า 1-279.

- ประจักษ์ พันธุ์ชูเพชร. (2543). **การเมืองและการปกครอง: มิติทางประวัติศาสตร์ และสถาบันทางการเมือง**. กรุงเทพฯ : มายด์ พับลิชชิ่ง.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2540). **การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ. (2556). **เศรษฐกิจสีเขียวของชุมชนภายใต้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่ภาคตะวันออก**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค. (2552). **โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของไทย**. ใน เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบัน สำนักทำพระจันทร์. กรุงเทพฯ : โอเพนบุ๊กส์.
- แผนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนตำบล พ.ศ. 2558-2562**. (2558). ที่ประชุมระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล.
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476. (2476). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 51 หน้า 82-107.
- พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. (2551). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก หน้า 26-38.
- พลเดช ปิ่นประทีป บรรณาธิการ (บก.). (2557). **สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- พิชัญ พงษ์สวัสดิ์. (2549). **การเมืองของไพร่ : จากวิกฤตของระบอบทักษิณสู่การก่อรูปของระบอบการเมืองไทยหลังรัฐประหาร 2549**. กรุงเทพฯ : โอเพนบุ๊กส์.
- มงคล ชูเชิด และสมพงษ์ คุณคำแสง. (11 กุมภาพันธ์ 2556). สัมภาษณ์.
 _____. (11 กุมภาพันธ์ 2563). สัมภาษณ์.
 _____. (11 กุมภาพันธ์ 2564). สัมภาษณ์.
- มรุต วันทนการ. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ลออ นามสมมุติ. (29 มิถุนายน 2564). ผู้บริหารบริษัทเอกชน. สัมภาษณ์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). **การเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วริษฐ์ คงมณี. (23 กันยายน 2562). รองปลัดเทศบาลบ้านช่อง. สัมภาษณ์.
 _____. (23 กันยายน 2564). รองปลัดเทศบาลบ้านช่อง. สัมภาษณ์.
 _____. (13 กุมภาพันธ์ 2563). รองปลัดเทศบาลบ้านช่อง. สัมภาษณ์.
 _____. (13 กุมภาพันธ์ 2564). รองปลัดเทศบาลบ้านช่อง. สัมภาษณ์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2556). **การศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้ภาคประชาสังคม ชุมชน**. สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2565). **รัฐประหารในประเทศไทย พ.ศ. 2557**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : https://th.wikipedia.org/wiki/รัฐประหารในประเทศไทย_พ.ศ._2557. 11 มกราคม 2565.
- วิลัย สายเสมา. (11 กุมภาพันธ์ 2556). สัมภาษณ์.
- วิวัฒน์ คดีธรรมนิตย์. (2536). **สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). **ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เนท จำกัด. (2557). **ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคม อาเซียน: ราชอาณาจักรไทย**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2556). **การศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้ภาคประชาสังคม ชุมชน**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). **การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : เพน ไท.
- สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. (2556). **เอกสารสัมมนาระดมปัญญา ลำดับที่ 2 ทิศทางการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นไทยในมิติด้านการคลัง**. วันที่ 27 มีนาคม 2556 ณ ห้องประชุม ชั้น 2 อาคารธรรมนที 75 ปี มธก. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.
- สถาพร เรืองธรรม. (2562). **นโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชน**. ขอนแก่น : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด โครงสร้างภายนอก เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. (2547). **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมชาย จันทรมาพิทักษ์. (13 กุมภาพันธ์ 2563). นายกเทศมนตรีตำบลบ้านช่อง. สัมภาษณ์. (17 พฤศจิกายน 2563). นายกเทศมนตรีตำบลบ้านช่อง. สัมภาษณ์. (13 กุมภาพันธ์ 2564). นายกเทศมนตรีตำบลบ้านช่อง. สัมภาษณ์.
- สมศักดิ์ ภูพานภูมิ. (20 พฤศจิกายน 2565). สัมภาษณ์.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2557). **พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ**. **วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา**, 2(4), 27-64. (2558). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ในกรณีของป่าชุมชนภาคตะวันออก**. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สวิง ตันอุด. (2556). **ทำไมเราต้องคิด? ทำเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง**. (ออนไลน์). <https://www.isranews.org/content-page/item/24656-ทำไมเราต้องคิด-ทำเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง.html>. 11 มกราคม 2556

- สวิง ตันฮุด. (2556). **โครงการการศึกษารูปแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สังวาล เชิดชอบ. (6 กันยายน 2561). ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 9. สัมภาษณ์.
 _____ . (6 กันยายน 2563). ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 9. สัมภาษณ์.
- สุรเชษฐ์ ศรีระชา. (15 กุมภาพันธ์ 2563). ปลัดเทศบาลตำบลบ้านช่อง. สัมภาษณ์.
 _____ . (15 กุมภาพันธ์ 2564). ปลัดเทศบาลตำบลบ้านช่อง. สัมภาษณ์.
 _____ . (20 พฤศจิกายน 2565). ปลัดเทศบาลตำบลบ้านช่อง. สัมภาษณ์.
- สุวรรณณี ฬาวรรณดี. (13 กุมภาพันธ์ 2563). สมาชิกสภาเทศบาล. สัมภาษณ์.
 _____ . (13 กุมภาพันธ์ 2564). สมาชิกสภาเทศบาล. สัมภาษณ์.
- สุวิสถิติ โภชน์พันธุ์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด พัฒนาการและรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นไทย เรื่อง ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2538). **ประเทศไทยบนเส้นทางประชาธิปไตย : บนสำรวจปัญหาและทางออก**. กรุงเทพฯ : มูลินนิธิ 14 ตุลาคม.
 _____ . (2548). **การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ : อมรินทร์.
 _____ . (2553). **การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา.
 _____ . (2543). **การเมืองภาคพลเมืองกับอธิปไตยของปวงชน**. การประชุมระดมปัญหาทางออกจากวิกฤตการเมือง วันที่ 30 กรกฎาคม 2543 ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 _____ . (2543, กุมภาพันธ์-มีนาคม 27-3). **การเมืองภาคพลเมืองกับการปรับปรุงระบอบการปกครองของประเทศไทย**. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 2-8.
- องค์การบริหารส่วนตำบลคลองทับจันทร์. (2556). **วัฒนธรรมและประเพณีในตำบล**. (ออนไลน์).
 แหล่งที่มา : <http://www.klongtabchan.go.th>. 11 มกราคม 2556.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2550). **ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ : ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). **มติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อุทุมพร จามรมาร. (2540). **“การวิจัยรายกรณี” ในทศนา แคมมณี และสร้อยสน สกลรักษ์ (บรรณาธิการ). แบบแผนและเครื่องมือการวิจัยทางการศึกษา**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). **การเมืองเป็นเรื่องของเรา**. นนทบุรี : มิติใหม่.
 _____ . (2543). **การเมืองของพลเมือง : สู่อิสระระบอบใหม่**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
 _____ . (2550). **ประชาธิปไตยท้องถิ่น : แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : อุษาการพิมพ์.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์_. (2552). **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2553). **ประชาธิปไตยชุมชน : รัฐศาสตร์สำหรับสภาองค์กรชุมชน**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- _____. (2555). **การกระจายอำนาจ=การคืนอำนาจ : สู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่น และสังคม**. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ์. (2557). **รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- แอ๊ด บุรณะ. (11 กุมภาพันธ์ 2556). สัมภาษณ์.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว และจิตรา สมบัติรัตนานันท์. (2557). **โครงการกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก**. ชุดโครงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- Aligica and Tarko. (2012). Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance*. 25(2), 237-262. DOI:10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x.
- Bligh Grant and Brian Dollery. (2011). **The Contribution of Gerry Stoker to the Theory and Practice of Local Government Reform : A Critical Overview**. Centre for Local Government, School of business, Economics and Public Policy, University of New England : 1-39.
- Carlson, L. & Berkes, F. (2005). Co-management : concepts and methodological implication. *Journal of Environmental Management*. 75(1), 65-76.
- iLaw. (2561). **สี่ปี คสช. ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น กระจายอำนาจถอยหลัง ราชการแทรกแซงท้องถิ่น**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://ilaw.or.th/node/4809>. 11 มกราคม 2566.
- ilaw-freedom. (2558). **สรุปสถานการณ์ปี 2557: การขัดขวางการใช้สิทธิโดยภาคประชาชน ที่ปูทางสู่การยึดอำนาจและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://freedom.ilaw.or.th/report/สรุปสถานการณ์ปี-2557-การขัดขวางการใช้สิทธิโดยภาคประชาชน-ที่ปูทางสู่การยึดอำนาจและการละเมิดสิทธิ>. 11 มกราคม 2565.
- John W. Creswell. (2007). **Qualitative Inquiry Research Design**. London : Oxford University Press.
- MGR Online. (2559, กุมภาพันธ์ 21). **ข่าวปนคน คนปนข่าว**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://mgronline.com/daily/detail/9590000018839>. 11 ธันวาคม 2566.
- Ostrom Elinor. (2002). "Policy Analysis in the Future of Good Societies" **The Good Society**. 11(1), 42-48.
- Ostrom Elinor. (1999). **Self-Governance and Forest Resources**. OCCASIONAL PAPER NO. 20.

- Patton, Michael Q. (1990). **Qualitative Evaluation and Research Methods**. Second Edition. London : SAGE.
- Stoker, Gerry. (1998). **Governance as Theory: five propositions**. Black Well Publisher Oxford.
- Stoker, Gerry. (2005). **New Localism, Participation and Networked Community Governance**. Available at <http://www.ipeg.org.uk/papers/ngcnewloc.pdf>.
- Teddlie, C. & Tashakkori, A. (2009). **Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences**. London : SAGE Publications Inc.



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	นางสาวจรรยาศิริ เดชปภา
วัน เดือน ปีเกิด	18 กรกฎาคม 2510
สถานที่เกิด	ตำบลท่าพริก อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านเลขที่ 74/7 หมู่ที่ 10 ตำบลท่าช้าง อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี
ตำแหน่งหน้าที่	รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2535	ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยรำไพพรรณี
พ.ศ. 2551	ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครองท้องถิ่น) มหาวิทยาลัยขอนแก่น
พ.ศ. 2566	ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน) มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี