พัฒนาการของแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น : โอกาสและความท้าทายภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

น.ส.ฒาลัศมา จุลเพชร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IDEAS : OPPORTUNITIES AND CHALLENGES UNDER POLITICAL CHANGES

Miss Thalasama Jullapech

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
Chulalongkorn University
Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	พัฒนาการของแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น : โอกาสและความท้าทายภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
โดย	น.ส.ฒาลัศมา จุลเพชร
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ฒาลัศมา จุลเพชร : พัฒนาการของแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น : โอกาสและความท้าทายภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง. (DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IDEAS : OPPORTUNITIES AND CHALLENGES UNDER POLITICAL CHANGES) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.ฉันทนา หวันแก้ว

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย ประเมินสถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงประเมินเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เป็นแรงกดดันหรือแรงต้านทานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นนำไปสู่การสังเคราะห์รูปแบบการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย โดยศึกษาจากพื้นที่ปฏิบัติการจริงของการใช้แนวคิดการปกครองตนเองในสถานการณ์ที่แตกต่าง อันได้แก่ พื้นที่ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งรุนแรงมี การประกาศใช้กฎหมายพิเศษ (เทศบาลปัตตานี) พื้นที่พัฒนาเมืองอัจฉริยะโดยอาศัยโอกาสจากนโยบายประชารัฐ (เทศบาลนครขอนแก่น) และ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (เทศบาลนครแม่สอด) สำหรับวิธีการเก็บข้อมูลใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทย (ส่วนกลาง) ผู้ว่าราชการจังหวัด (ส่วนภูมิภาค) และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี การสังเกตการณ์ (observation) อย่างมีส่วนร่วม และการสนทนากลุ่ม (focus group) ประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ และผู้เคยร่วมงานกับผู้นำท้องถิ่น จำนวน 33 คน โดยนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์แบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์

ผลการวิจัยแบ่งได้เป็น 4 ส่วน ดังนี้ 1) พัฒนาการแนวคิดการปกครองตนเองเริ่มเด่นชัดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่สนับสนุนการกระจายอำนาจเต็มที่ และในปี พ.ศ. 2546 ผู้นำท้องถิ่น ทุกประเภทมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 เกิดแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งมิติความเป็นตัวแทนมีมากที่สุด รองลงมามิติอำนาจตัดสินใจไม่สามารถยับยั้งโครงการจากส่วนกลางได้ ในขณะที่มิติการมีส่วนร่วมมีกลไก ไม่ชัดเจน สำหรับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเหมาะสมสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นแต่ยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแพร่หลาย ส่วนมิติในการปกครองตนเองที่น้อยที่สุด คือ จัดสรรทรัพยากรและความรับผิดรับชอบ ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ 2) สถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นการเจรจาต่อรองในฐานะหุ้นส่วนถ้าเป็นเรื่องเศรษฐกิจ แต่ถ้าเป็นเรื่องความมั่นคงเป็นการเจรจาเพื่อให้ส่วนกลางมีพื้นที่ในท้องถิ่น ในขณะที่โครงสร้างที่ส่วนกลางส่งลงมาท้องถิ่นมีลักษณะ “จำแลง” คือ โครงสร้างนโยบายของรัฐที่ต้องการใช้ท้องถิ่นจัดหาประโยชน์ให้ส่วนกลาง ทำให้ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้มิติการปกครอง 5 ด้านได้อย่างเต็มที่เพราะถูกกำกับดูแลด้วยคณะกรรมการต่างๆ ในจังหวัด 3) เงื่อนไขภายในที่เป็นทั้งแรงกดดันและแรงต้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยั่งรากอยู่ในปริมณฑลทางการเมืองและเศรษฐกิจ ได้แก่ นโยบาย โครงสร้างการเปลี่ยนแปลงภายใน และโครงสร้างทางการเมือง ในทางตรงข้าม การดำเนินการและการปฏิบัติตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นแรงกดดันจากภายนอกเพื่อให้มีการปกครองตนเองมากขึ้น 4) ผลการสังเคราะห์รูปแบบการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย ได้แก่ ยุบรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier) ท้องถิ่นรูปแบบเมืองพิเศษ และการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

ทั้งนี้ความท้าทายในการปกครองตนเองมี 2 ฉากทัศน์ คือ ฉากทัศน์แรก ถ้าอยู่ภายใต้รัฐราชการแบบเผด็จการ ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเจรจาต่อรองกับส่วนกลางได้ เพราะไม่เสมอภาคกัน ยกเว้นส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินนโยบายร่วมกันกับส่วนกลาง จึงจะเจรจาและร่วมงานกันต่อได้ เพราะส่วนกลางใช้ท้องถิ่นเป็นฐานทรัพยากรเพื่อหาผลประโยชน์ ฉากทัศน์ที่สอง ถ้าอยู่ภายใต้การเมืองประชาธิปไตยใหม่ จะมีโอกาสที่การกระจายอำนาจกลับฟื้นขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจะถูกนำมาเสนอใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา	รัฐศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2565	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

5881357524 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: Local Self-Government, Decentralization, Power Relationship

Thalasama Jullapech : DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IDEAS : OPPORTUNITIES AND CHALLENGES UNDER POLITICAL CHANGES. Advisor: Prof. CHANTANA WUNGAEO, Ph.D.

This research aims to comprehensively examine the evolution and debates surrounding local self-government in Thai society while evaluating power relationships in federal, state, and local government sectors. It also assesses dynamic conditions within and outside the country that impact local government organizations. By synthesizing multiple perspectives, the study proposes a nuanced framework for self-government in Thailand. Using qualitative methods, empirical data is collected from practical contexts where autonomy is applied. The study areas include the Pattani Municipality, which has been designated under a special law due to the intensity of conflicts; the Khon Kaen Municipality, which is being developed as a smart city, leveraging civil state policies; and the Mae Sot City Municipality, designated as a special economic zone. In-depth interviews were conducted with three distinct groups: high-ranking officials from the Ministry of the Interior (at the central level), provincial governors, and executives from local government organizations, such as mayors and deputy mayors. Additionally, observation with participation was conducted, and a focus group comprising area residents and 33 individuals who had experience working with local leaders was convened. The collected data was analyzed descriptively to derive meaningful insights.

The research results are divided into 4 parts as follows:

1) The evolution of the concept of local self-government has been markedly evident since 1997, largely driven by the implementation of a people's constitution that advocates for comprehensive decentralization. Subsequently, in the year 2003, all categories of local leaders were directly elected. In 2011, the concept of self-management provinces emerged, with the representation dimension being particularly prominent. However, the decision-making dimension faced challenges in decentralizing project control effectively. Similarly, the participation dimension lacked a clearly defined mechanism. On the other hand, the concept of consultative democracy showed promise in encouraging local participation but encountered limited widespread implementation. The dimensions of autonomy that saw the least progress were resource allocation and accountability, which did not fully align with legal provisions.

2) The dynamics of power relations between central, regional, and local governments can be perceived as a partnership characterized by negotiation, particularly in economic matters. However, when issues pertaining to security arise, negotiations often result in the central government exerting control over the local areas. The structure transferred from the central government to the local level can be characterized as "disguised," signifying the state's policy intention to exploit the locality for the central government's benefit. As a result, the local government encounters limitations in fully implementing the five dimensions of governance due to extensive supervision by various provincial committees.

3) The internal conditions that both pressures and resistance for local government organizations are primarily rooted in the realms of politics and economy, including policies, internal structural change, and political changes. Conversely, external pressures on local governments originated from implementing and adhering to the Sustainable Development Goals (SDGs).

4) The outcome of the synthesis of local self-government models, derived from diverse perspectives, including abolition, lower-tier local government organizations, special urban localities, and self-governing provincial administrations. The challenge of local self-government presents itself in two scenarios. In the first scenario, local governments may face difficulties negotiating with the central government, especially if the nation is under a dictatorship, leading to unequal power dynamics. In such cases, policies are implemented in conjunction with the central government, often excluding the input of local governments. However, in certain instances, negotiations and collaborations between local and central governments may persist, as the central government seeks to utilize local resources for its own benefit. The second scenario involves a new democratic political context, wherein the prospects for decentralization and local self-government may experience a resurgence. In such democratic environments, there is a possibility of reintroducing bills that promote the administration of autonomous provinces, thereby fostering greater decentralization and regional autonomy.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study:	Political Science	Student's Signature .....
Academic Year:	2022	Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณและมอบให้ ศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาคอยส่งเสริมสนับสนุนโอกาสการเรียนรู้และมุมมองวิชาการในทุกด้านแก่ผู้วิจัย และศาสตราจารย์กิตติคุณสุริชัย หวันแก้ว ซึ่งคอยพยุงความคิดของผู้วิจัยให้ฝึกคิดเชิงบวกและมีสติท่ามกลางวิกฤตแห่งชีวิต

ผู้วิจัยขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ที่ได้กรุณาเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และตรวจแก้ไขจนเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งขอขอบคุณทุนโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งได้สนับสนุนทุนการศึกษาในระดับปริญญาเอกและการวิจัยครั้งนี้ และขอขอบคุณ Prof. Nagai Fumio, Ph.D. จาก Osaka Metropolitan University ในการแนะนำวิธีวิจัยงานท้องถิ่นและความหวังในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไทย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีบุคคลหลายท่านที่คอยสนับสนุนอยู่เบื้องหลังในการทำวิจัย ได้แก่ ดร.สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล ดร.มนทกานต์ ฉิมมามี ดร.ศุทธิกานต์ มีจั่น คุณไชยพร นิยมแก้ว (ปลัดจังหวัดปัตตานี) คุณวีรวงศ์ สุบรรณพงษ์ (ปลัดอำเภอแม่สอด) คุณอรวรรณ ตองอ่อน พี่หญิง น้องตูน น้องเปิ้ล น้องกาญจน์ น้องเอ น้องต้ม รวมทั้งเพื่อนๆป.เอก ได้แก่ น็อต, เล็ก, ต้อง และฟิล์ม ที่คอยช่วยเหลือให้กำลังใจในทุกๆเรื่อง และยังมีพี่ๆน้องๆ ทั้งสำนักกิจการความมั่นคงภายใน และกองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง ที่ช่วยกันแบ่งเบางานและเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยเสมอมา ผู้วิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมทำให้ผู้วิจัยได้สร้างสรรค์งานวิจัยออกมาจนสำเร็จ

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ คุณยาย ญาติพี่น้อง และมิตรสหายทุกท่าน ที่อยู่เคียงข้างผู้วิจัยมาโดยตลอด ไม่ว่ายามทุกข์หรือยามสุข ทำให้ผู้วิจัยมีพลังกายใจในการต่อสู้เอาชนะปัญหาอุปสรรคทั้งปวง และที่ลืมไม่ได้ คือ “พระคุณของแหล่งเรียนมา จุฬาลงกรณ์” ห้วงเวลา 15 ปี แห่งการเรียนรู้ในสถานศึกษาแห่งนี้ ถือเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยพึงระลึกเสมอว่า องค์ความรู้ที่ได้รับมาทั้งหมดจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะต้องคืนประโยชน์กลับสู่สังคมและประเทศชาติต่อไป

ฒาลัศมา จุลเพชร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ง
กิตติกรรมประกาศ ..... จ
สารบัญ ..... ฉ
สารบัญตาราง ..... ญ
สารบัญภาพ ..... ฏ
บทที่ 1 บทนำ 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 คำถามวิจัย 3
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย 3
1.4 สมมติฐาน 3
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย 3
1.6 ขอบเขตของการวิจัย 7
1.7 นิยามคำศัพท์ 7
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 8
บทที่ 2 ทฤษฎีแนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 9
2.1 ทฤษฎีและแนวคิดในการศึกษา 9
2.1.1 แนวคิด “การปกครองตนเอง” (local self- government) 9
2.1.2 แนวคิด “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) 15
2.1.3 แนวคิด “ประชาธิปไตยท้องถิ่น” 16
2.1.4 แนวคิด “รัฐราชการ” (Bureaucratic Polity) 18

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.1.5 แนวคิด “Transformations of the State” 19
2.1.6 แนวคิด “Political Transformation Social Transformation” 20
กรอบการอธิบายปัจจัยขับเคลื่อน 21
2.2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 22
2.2.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 22
2.2.2 ปัญหาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 28
2.2.3 จังหวัดจัดการตนเองและการปกครองตนเอง 29
2.2.4 วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น 34
2.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น 36
บทที่ 3 พัฒนาการการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่นไทย 38
3.1 พัฒนาการแนวคิดการปกครองตนเองในท้องถิ่นไทย 38
ยุคที่ 1 การจัดตั้งการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (พ.ศ.2476 - พ.ศ.2494) 40
ยุคที่ 2 การปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการ (พ.ศ.2495 - พ.ศ.2503) 41
ยุคที่ 3 การกระชับอำนาจของส่วนกลาง (พ.ศ.2504 - พ.ศ.2515) 41
ยุคที่ 4 การสถาปนาหน่ออ่อนของการปกครองตนเอง (พ.ศ.2516 - พ.ศ.2534) 42
ยุคที่ 5 สู่การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.2535 - พ.ศ.2539) 43
ยุคที่ 6 การยกระดับการกระจายอำนาจท้องถิ่น (พ.ศ.2540 - พ.ศ.2556) 43
ยุคที่ 7 การกระชับอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคและการชะงักงันของประชาธิปไตยท้องถิ่น (พ.ศ.2557 - พ.ศ.2562) 45
3.2 ทัศนะที่หลากหลายเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย 49
มุมมองเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง 49
มุมมองเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด 54
บทที่ 4 ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น 58
4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจ 58

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.2 กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายของรัฐ 67
4.2.1 เทศบาลนครขอนแก่น 68
4.2.2 เทศบาลนครแม่สอด 74
4.2.3 เทศบาลเมืองปัตตานี 81
4.3 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น 91
บทที่ 5 เงื่อนไขขับเคลื่อนการปกครองตนเองของท้องถิ่น 101
5.1 การเมืองแบบรัฐราชการ (Bureaucratic polity) 101
5.2 การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) กับการพลิกโฉมท้องถิ่น 107
5.3 การสนับสนุนนโยบาย 116
5.3.1 นโยบายภายใต้แนวคิดเรื่องความมั่นคง 116
5.3.2 นโยบายประชารัฐ 117
5.3.3 นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ 119
5.4 รูปแบบการปกครองตนเอง 119
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ 124
6.1 พัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย 125
6.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น 127
6.3 เงื่อนไขขับเคลื่อนการปกครองตนเองของท้องถิ่น 130
6.4 ทางเลือกรูปแบบการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย 131
6.5 โอกาสและประเด็นท้าทาย 132
6.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 133
6.7 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย 133
บรรณานุกรม 135
ภาคผนวก 143
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารส่วนกลาง 144

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับจังหวัด 148
ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น 154
ภาคผนวก ง แบบการสนทนากลุ่ม 160
ภาคผนวก จ ผลการวิจัย 163
ประวัติผู้เขียน 204

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์การวิจัย ประเด็นในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล 5

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรูปแบบการปกครองตนเองในต่างประเทศ 12

ตารางที่ 3 การแบ่งช่วงพัฒนาการของการกระจายอำนาจ 38

ตารางที่ 4 คุณลักษณะของการปกครองตนเองภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกัน 96

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบกลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ 103

ตารางที่ 6 ตารางเปรียบเทียบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับประชาธิปไตยสมบูรณ์ 108

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบรูปแบบการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 120

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 โครงสร้างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น..... 59
ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายของรัฐ (ขอนแก่น)..... 71
ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายของรัฐ (แม่สอด)..... 77
ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายของรัฐ (ปัตตานี)..... 85
ภาพที่ 5 การนำ SDGs ไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น..... 115
ภาพที่ 6 ภาพจำลองมิติการปกครองตนเองของท้องถิ่น..... 126

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2440 โดยการจัดตั้งสุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะแรกมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำซึ่งมุ่งเน้นการสั่งงานและการควบคุมการบริหารงานโดยรัฐบาลกลาง จุดหักเหครั้งสำคัญของการกระจายอำนาจมาจากผลพวงของ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน 2540” ภายหลังประกาศการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกำหนดให้มีโครงสร้าง 2 ส่วน ได้แก่ สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ฝ่ายบริหารท้องถิ่นอาจมาได้จากการลงมติเลือกตั้งภายในสภาท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ

ในช่วงระยะเวลาสั้นๆของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เกิดบรรยากาศของการปฏิรูปสังคมและการเมืองท่ามกลางความขัดแย้งที่ยังคงดำเนินต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้มีการจัดทำ “ประมวลกฎหมายท้องถิ่น” ให้เป็นเอกภาพในระบบกฎหมายท้องถิ่นยิ่งขึ้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกันอย่างเป็นทางการ รวมทั้งให้มีการจัดระบบบริหารข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการโยกย้ายระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆและข้ามพื้นที่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2552: 46)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วิกฤตการณ์ทางการเมืองตั้งแต่เกิดรัฐประหาร 2549 เป็นต้นมา การแยกขั้วทางการเมืองและการแบ่งฝ่ายทางสังคมเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความขัดแย้งเป็นการได้เสียทางการเมืองในระดับสูงก็เนื่องมาจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเกือบทุกเรื่อง ถนนทุกสายจึงมุ่งสู่การตัดสินใจระดับชาติจนทำให้เกิดสถานการณ์ชนะกินรวบทางการเมือง วิกฤตการเมืองเป็นแรงผลักให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรื่องกระจายอำนาจภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” เพื่อผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจ มีข้อเสนอหลักให้ องค์กรปกครองท้องถิ่นผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง (พีระฉัตร ดาบเพชร, 2557: 12)

แต่ทว่าเมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งใน ปี พ.ศ.2557 รัฐบาลได้มีการบังคับใช้กฎหมาย รวบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จไว้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่เพียงผู้เดียว ผ่านการ

ใช้มาตรา 44 เช่น คสช.ออกประกาศฉบับที่ 85/2557 ให้งดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและใช้วิธีสรรหาบุคคลแทน ต่อมามีคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่1/2557 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป คำสั่งฉบับที่ 64/2559 เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคำสั่งที่ 6/2560 เรื่อง การแต่งตั้งนายกเมืองพัทยา เป็นต้น (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw), 2015) ทำให้การกระจายอำนาจกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐบาลที่นำโดยทหารนอกจากไม่มีความคืบหน้าแล้วยังกลับกลายเป็นการไปเพิ่มอำนาจให้การบริหารราชการส่วนกลาง กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นการสั่งงานผ่านกระทรวงมหาดไทยโดยใช้กลไกกำนันผู้ใหญ่บ้านเพิ่มขึ้น ทำให้การกระจายอำนาจที่พยายามสร้างขึ้นเป็นรูปร่างตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กลับไปสู่ยุคที่อ่อนแอในการกระจายอำนาจและยังไม่สามารถก้าวพ้นจากพันธนาการรากเหง้าการปกครองที่เป็นเจ้าขุนมูลนายตั้งแต่ในอดีต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานอยู่ภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติที่ตอบสนองผู้บังคับบัญชา เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มากกว่าคนท้องถิ่น

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมามีความผันผวนทางการเมืองอย่างมาก และดูเหมือนว่าจะมีผลโดยตรงต่อแผนการกระจายอำนาจไปสู่การปกครงตนเองของท้องถิ่น ประกอบกับการรัฐประหารที่ทำให้การเมืองและสังคมอยู่ภายใต้รัฐบาลที่นำโดยทหารเป็นเวลาถึง 8 ปี นำพาให้ประเทศกลับมาสู่บรรยากาศและธรรมเนียมการปกครองแบบรัฐราชการ และควบคุมการเคลื่อนไหวทางสังคม สถานการณ์แบบนี้จะทอดยาวไปจนกว่าจะสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จนกว่าการเมืองเข้าสู่ครรลองของระบอบประชาธิปไตยผ่านการเลือกตั้งที่สะท้องเสียงของประชาชน

ในแต่ละช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจถูกจัดวางและปรับใช้เพื่อให้เป็นกลไกรองรับการเมืองชาติ การล้มลุกคลุกคลานของการกระจายอำนาจทั้งๆที่มีกฎหมายกำหนดแผนการดำเนินการเอาไว้เป็นฐานตั้งต้นนั้น มีความหมายอย่างไรต่อทิศทางการเติบโตของแนวคิดการปกครองตนเองในการปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งถ้าเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่นในที่สุดแล้วคือการทำให้คนในท้องถิ่นมีอิสระที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ ฉะนั้นการกระจายอำนาจที่ผ่านวิกฤตการเมืองที่ผันผวนได้นำไปสู่การปกครองตนเองในลักษณะใด การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นโอกาสหรือในขณะเดียวกันเป็นความท้าทายแนวคิดการปกครองตนเองที่จะลงหลักปักฐานในระบอบการปกครองท้องถิ่นอย่างไร เพราะเหตุใดการกระจายอำนาจที่ผ่านมาหลายยุคสมัยยังไม่ได้นำไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้อย่างที่ควรจะเป็น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

การวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามดูการเคลื่อนตัวของแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นภายใต้เหตุการณ์ทางการเมืองที่ผันแปรไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลังที่การเมืองถูกดึงเข้าไปอยู่ใต้ระเบียบของรัฐราชการ และการพัฒนาประเทศอยู่ภายใต้เงื่อนไขใหม่จากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

1.2 คำถามวิจัย

เหตุใดการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งเป็นกระบวนการการกระจายอำนาจที่เต็มรูปแบบ จึงไม่สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมทั้งที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษาพัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย

2) เพื่อประเมินสถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

3) เพื่อประเมินเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เป็นแรงกดดันหรือแรงต้านทานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย

1.4 สมมติฐาน

แรงเสียดทานการกระจายอำนาจ คือ วัฒนธรรมการเมืองแบบเก่าที่ส่วนราชการไม่ไว้วางใจท้องถิ่น และการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานทรัพยากรของการเมืองชาติ ในยุค คสช ครองอำนาจการปกครองประเทศการแบ่งขั้วทางการเมืองมีผลให้รัฐบาลทหารดึงอำนาจกลับเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสกัดกั้นการขยายพื้นที่ทางการเมืองของฝ่ายตรงข้าม ภายใต้แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ ภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติแบบรัฐราชการและเงื่อนไขทางนโยบายที่เป็นอยู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นตัวของตัวเองได้แค่ไหนขึ้นอยู่กับการปรับความสัมพันธ์กับส่วนกลางโดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เชิงนโยบายที่ส่วนกลางได้ประโยชน์ ยกเว้นในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อ่อนไหวทางความมั่นคง โอกาสในการยกระดับการปกครองตนเองของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับการต่อรองเพื่อให้หน่วยงานราชการส่วนกลางยังมีพื้นที่ในท้องถิ่น

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาแนวคิดการปกครองตนเองอาศัยกรอบความคิดหลัก state transformation หรือ การแปลงเปลี่ยนของรัฐ ซึ่งมีเงื่อนไขบางประการที่ควรให้ความสนใจ อันได้แก่

ความคิดที่เป็นเอกภาพกันภายในรัฐ การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์บางประการ การผลักดันของมวลชน การสร้างวาทกรรมทางการเมือง รวมไปถึงการต่อรองทางอำนาจระหว่างองคาพยพภายในและเงื่อนไขจากภายนอกที่มาพร้อมกับความเป็นสมัยใหม่ เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) เป็นต้น เงื่อนไขดังกล่าวอาจไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกันและอาจจะมีการเสียดทานการเปลี่ยนแปลง และได้พัฒนาระเบียบวิธีออกเป็นสามส่วน

1) การศึกษาพัฒนาการทางความคิดการปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจกับเงื่อนไขที่แนวคิดการปกครองตนเองขยายตัว หรือ ตกต่ำในช่วงเวลาที่แตกต่าง

2) ภายใต้เงื่อนไขการเมืองที่ข้าราชการเป็นใหญ่ ศึกษาพื้นที่ปฏิบัติการจริงของการใช้แนวคิดการปกครองตนเองในสถานการณ์ที่แตกต่าง อันได้แก่ พื้นที่ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งรุนแรงมีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ (ปัตตานี) พื้นที่พัฒนาเมืองอัจฉริยะโดยอาศัยโอกาสจากนโยบายประชารัฐ (ขอนแก่น) และ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (แม่สอด)

3) การศึกษานี้ได้ใส่ตัวแปรเรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืนตามกรอบ SDGs เป็นการวิเคราะห์ตัดขวางเงื่อนไขทางนโยบายเพื่อประเมินการรับรู้เรื่องวิกฤตท้องถิ่น และการตอบสนองขององคาพยพของรัฐต่อประเด็นนี้ โดยเปรียบเทียบกับปฏิกิริยาต่อแนวคิดการปกครองตนเองโดยตรง

การเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์หน่วยการวิเคราะห์ที่สำคัญมีสองระดับ คือ จังหวัด และเทศบาล เพื่อให้สามารถมองเห็นปฏิบัติการปกครองตนเองได้โดยเปรียบเทียบ วิธีการเก็บข้อมูลมีความหลากหลายดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(1) เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง (Secondary Source) ได้แก่ บทความ งานวิจัย วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ เอกสารต่างๆ ของทางราชการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

(2) สัมภาษณ์แบบเจาะลึก จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทย (ส่วนกลาง) ผู้ว่าราชการจังหวัด (ส่วนภูมิภาค) และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

(3) สังเกตการณ์ (observation) เช่น การประชุมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การรณรงค์รักษาสิ่งแวดล้อม การรณรงค์กำจัดขยะเปียก และการประชุมระดมแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ เป็นต้น

(4) การสนทนากลุ่ม (focus group) ซึ่งประกอบด้วย ประชาชนในพื้นที่ และผู้เคยร่วมงานกับผู้นำท้องถิ่น ทั้ง 3 พื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลใน 3 ส่วน ดังนี้ 1) สภาพชุมชนท้องถิ่นมีการสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนอย่างไร 2) ความพึงพอใจต่อการบริหารปกครองของผู้นำท้องถิ่นในความสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3) ทัศนคติต่อแนวคิดการปกครองตนเองมีความเข้าใจอย่างไรและคาดหวังต่อการปกครองตนเองในอนาคตอย่างไร

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์การวิจัย ประเด็นในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล และระเบียบวิธีวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัย	ประเด็นในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล	วิธีการเก็บข้อมูลและกลุ่มเป้าหมาย
1. เพื่อศึกษาพัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย	1.1 แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานการปกครองตนเอง (local self-government) 1.2 พัฒนาการทางความคิดการปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจกับเงื่อนไขที่แนวคิดการปกครองตนเองขยายตัว หรือ ตกต่ำในช่วงเวลาที่แตกต่าง 1.3 แนวคิดทฤษฎีอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสร้างข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี การอธิบายเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงและการตอบสนองของตัวแสดงต่างๆ รวมถึงนำมาใช้เป็นกรอบในการสังเคราะห์รูปแบบการปกครองตนเองในตอนท้าย	เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง (Secondary Source) ได้แก่ หนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และบทความในวารสารที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อประเมินสถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	2.1 ศึกษาพื้นที่ปฏิบัติการจริงของการใช้แนวคิดการปกครองตนเองในสถานการณ์ที่แตกต่าง ภายใต้เงื่อนไขการเมืองที่ข้าราชการเป็นใหญ่ แบ่งเป็น 3 กรณีศึกษา ได้แก่ (1) พื้นที่ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งรุนแรงมีการประกาศใช้	2.1.1 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เพื่อรวบรวมข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเอง รวมถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม ได้แก่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วัตถุประสงค์การวิจัย	ประเด็นในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล	วิธีการเก็บข้อมูลและกลุ่มเป้าหมาย
	กฎหมายพิเศษ (ปัตตานี) (2) พื้นที่พัฒนาเมืองอัจฉริยะโดยอาศัยโอกาสจากนโยบายประชารัฐ (ขอนแก่น) และ (3) พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (แม่สอด) 2.2 ทัศนคติเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจในมุมมองของผู้บริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น 2.3 ประเมินความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่นำไปสู่การกำหนดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น	(1) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทย (2) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด (3) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี 2.1.2 สังเกตการณ์ (observation) การนำนโยบายไปปฏิบัติและการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่กรณีศึกษา เพื่อประเมินภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นและการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ
3. เพื่อประเมินเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เป็นแรงกดดันหรือแรงต้านทานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ศึกษาเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงและการตอบสนองขององค์คาพยพของรัฐที่มีต่อแรงกดดันหรือแรงต้านทานต่อแนวคิดการปกครองตนเอง เป็นการวิเคราะห์ตัดขวางโดยแบ่งเป็น ▪ เงื่อนไขภายในประเทศ ได้แก่ (1) เงื่อนไขเชิงนโยบายที่มีผลต่อการปกครองท้องถิ่น (2) เงื่อนไขที่ส่งผลต่อการปรับตัวในภาครัฐ (3) เงื่อนไขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่สัมพันธ์กับแนวคิดการปกครองตนเอง เช่น	3.1.1 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เพื่อรวบรวมข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงและการตอบสนองต่อเงื่อนไขดังกล่าว จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเช่นเดียวกับในข้อ 3.1.2 สนทนากลุ่ม (focus group discussion) เพื่อรวบรวมข้อมูล 3 ส่วน ดังนี้ (1) สภาพชุมชนท้องถิ่นมีการสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนอย่างไร (2) ความพึงพอใจต่อการบริหารปกครองของผู้นำท้องถิ่นในความสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (3) ทัศนคติต่อแนวคิดการปกครอง

วัตถุประสงค์การวิจัย	ประเด็นในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล	วิธีการเก็บข้อมูลและกลุ่มเป้าหมาย
	อำนาจการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร ความเป็นตัวแทนของประชาชน การรับผิดรับชอบ การมีส่วนร่วม (4) เงื่อนไขจากกลุ่มกดดันต่างๆ เช่น กลุ่มรักษาอำนาจ กลุ่มปฏิรูปการกระจายอำนาจ ภาคประชาสังคม ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น ▪ เงื่อนไขภายนอกประเทศ คือ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืนตามกรอบ SDGs	ตนเองมีความเข้าใจอย่างไรและคาดหวังต่อการปกครองตนเองในอนาคตอย่างไร โดยการจัดสนทนากลุ่มแบ่งเป็น 3 ครั้ง ครั้งละ 10-15 คน ใน 3 พื้นที่ศึกษา คือ ขอนแก่น ปัตตานี และแม่สอด (ตาก) ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มประกอบด้วย ประธานชุมชน ผู้แทนประชาชนในพื้นที่ และผู้ที่เคยร่วมงานกับผู้นำท้องถิ่น
4. เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย	ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บข้อมูลตามแนวทางด้านบน นำไปสู่การสังเคราะห์รูปแบบการปกครองตนเองบนฐานของกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี	

1.6 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด และเทศบาล ตั้งแต่ พ.ศ.2540 - พ.ศ.2563 เพราะมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และมีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว และบริบททางการเมืองมีพลวัตสูง

1.7 นิยามคำศัพท์

การปกครองตนเอง หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะกำหนดวิถีทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองของตัวเองได้โดยการจัดความสัมพันธ์กับหน่วยราชการส่วนกลางเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินนโยบายที่แตกต่าง มีความเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนนโยบายสาธารณะ มีความสามารถในการระดมและจัดสรรทรัยากรเพื่อการพัฒนา และมีกลไกตรวจสอบความรับผิดรับชอบภายในท้องถิ่นเอง

การกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการบริหาร ภารกิจหน้าที่ และงบประมาณ แก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นดำเนินการหรือตัดสินใจนโยบายสาธารณะเพื่อทำงานหรือ

ให้บริการประชาชนแทนหน่วยราชการส่วนกลาง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หมายถึง การเกี่ยวข้องกันผ่านการใช้อำนาจในรูปแบบต่างๆ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) สามารถจำแนกได้ว่าแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทยมีลักษณะเป็นอย่างไร และมีแนวโน้มไปในทิศทางใดต่อการกระจายอำนาจของท้องถิ่น

2) สามารถชี้ให้เห็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคของการกระจายอำนาจ รวมทั้งรูปแบบที่เป็นไปได้ซึ่งเป็นผลมาจากการต่อรองระหว่างตัวแสดงที่สำคัญทางการเมืองการปกครองไทย

3) สามารถชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ และวิธีการจัดการต่อความเปลี่ยนแปลงและปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมในแต่ละพื้นที่

4) สามารถสร้างรูปแบบการปกครองตนเองที่เหมาะสมในพื้นที่สังคมไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 2
ทฤษฎีแนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาอย่างสืบเนื่องทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ ประเด็นสำคัญของโครงการวิจัยนี้วนเวียนอยู่กับคำถามที่ว่าทำไมนโยบายการกระจายอำนาจไปไม่ถึงหลักการสำคัญของการปกครองตนเองเสียที มีความเข้าใจโดยทั่วไปว่าการกระจายอำนาจมีแรงเสียดทานจากหน่วยงานภาครัฐเสียเอง ขณะเดียวกันก็ไม่มีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนและสืบเนื่องเพียงพอ หรือมีปัญหาในเชิงเทคนิคของการจัดระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการทำให้เข้าใจว่าการปกครองตนเองขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นและภาวะผู้นำขององค์กร การพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่สะท้อนให้เห็นการยกระดับอย่างมีนัยสำคัญ ความสามารถในการริเริ่มการพัฒนาของท้องถิ่นเป็นประเด็นเฉพาะพื้นที่เป็นส่วนใหญ่

บทนี้ทำการทบทวนแนวคิดหลักเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองตนเอง รวมถึงประชาธิปไตยท้องถิ่นที่สัมพันธ์ควบคู่ไปกับการใช้อำนาจปกครองขององค์กรท้องถิ่น นอกจากนั้นยังได้เชื่อมโยงเงื่อนไขที่ช่วยอธิบายแรงต้านภายในภาครัฐเองโดยการสำรวจแนวคิดการพลิกโฉมของภาครัฐ (transformation of the state) เพื่อทำความเข้าใจแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐเอง เงื่อนไขทางการเมืองที่ต้องกลับมาสำรวจเพิ่มเติมคือการเมืองแบบรัฐราชการที่ให้ความชอบธรรมกับการดึงอำนาจกลับเข้าสู่ส่วนกลาง

2.1.1 แนวคิด “การปกครองตนเอง” (local self- government)

UNDP (August 2010) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้อำนาจประชาชนปกครองตนเอง ซึ่งรัฐบาลที่จัดการปกครองในท้องถิ่นได้ต้องมีการปกครองในระดับชาติเป็นประชาธิปไตย รัฐบาลท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง จัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อกำหนดบทบาทและภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการกระจายอำนาจการปกครองและการบริการสาธารณะ ในทางการเมืองต้องมีฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายสภามาจากการเลือกตั้ง สำหรับประเด็นปัญหาที่ท้าทายในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิค คือ 1.ความแตกต่างทางการเมือง มีการเลือกตั้งที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย 2.ระบบราชการไม่เป็นประชาธิปไตย 3.ระบบท้องถิ่นอ่อนแอประสิทธิภาพต่ำ 4.ทุจริตคอรัปชั่น ทั้งนี้การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นโครงการหนึ่งของสหประชาชาติช่วยผลักดันให้ภูมิภาคดังกล่าวมีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำไปสู่ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง

ส่วนเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2555: 20-21) มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจของไทย เป็นการคิดในกรอบเก่าเช่นเดียวกับการพัฒนาโดยรัฐบาลก็ใช้กรอบความคิดเก่าเช่นกัน อาจถึงเวลาต้องยกเครื่องรัฐไทยด้วยหลักคิดใหม่ คือ คืนอำนาจให้ท้องถิ่น ชุมชน ประชาสังคม เน้นท้องถิ่นไม่ใช่ภูมิภาค มอบภาระและอำนาจหรือทรัพยากรให้ท้องถิ่นและสังคมให้พวกเขาดูแลตนเองมากขึ้น พัฒนาบ้านเมืองตนเองสร้างสรรค์ความใฝ่ฝันของตนเองได้มากขึ้น นั่นคือ ชุมชนและท้องถิ่นที่จัดการ-บริหาร- พัฒนาตนเอง (Self-Government) และต้องการรัฐแบบใหม่ที่เปิดทางหรือหนุนท้องถิ่นและประชาสังคมให้เป็นกำลังหลักในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศให้มากขึ้น รวมทั้งรัฐต้องยอมรับสังคมหลายระดับ พหุลักษณ์ พหุวัฒนธรรม พหุศึกษา แก้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อเอื้อให้เกิดการปลดปล่อยพลังของท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคม

สำหรับแนวคิดดังกล่าว เมื่อนำมาปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่น จะมีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการคลังและด้านบุคลากร โดยมีทรัพยากรเป็นของตนเองใช้จัดกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

การปกครองตนเอง (self- government) เป็นคุณลักษณะของสังคมประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ มีนัยสำคัญอยู่ที่ผู้คนมีอิสระภาพที่จะเลือกวิถีทางของตนผ่านการมีส่วนในการตัดสินใจในระบบการเมือง กลไกที่สะท้อนการปกครองตนเอง ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง หรือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มีการลงประชามติ การจัดประชุมในชุมชน การกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง เป็นต้น เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการปกครองตนเองได้เมื่อต้องมีการตัดสินใจเพื่อส่วนรวม (collective decision) บุคคลมีเสียงเท่ากัน คือ มีความเสมอภาค (equality) บุคคลมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญในกระบวนการตัดสินใจ (participation) บุคคลเลือกผู้แทนเข้าไปทำงานเพื่อส่วนรวม (representation) มีระบบกฎหมายที่บริสุทธิ์ยุติธรรม และไม่มีการแทรกแซง หรือมีเสรีภาพภายใต้กฎหมาย (liberty) (Przeworski, 2010, pp. 18-32)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพูดถึงการปกครองตนเองในเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง และการเปิดกระบวนการสันติภาพขึ้นในภาคใต้ เราจะได้ยินคำว่า “สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง” (Self-Determination Right) หรือ “สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง (Right to Self-Determination) ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายต้องรู้โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะมีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศกำกับไว้ ซึ่งสิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง คือ สิทธิของประชาชนในการมีอิสระที่จะตัดสินใจเลือกสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเอง (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2560)

สหภาพองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ (International Union of Local Authoroties, IULA) ได้กำหนดแนวคิดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสาระสำคัญของการบริหารท้องถิ่นในปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น(World Wide of Local Self-Government 1993) ดังนี้ ประการแรก การปกครองตนเองแสดงถึงสิทธิหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎระเบียบและการจัดกิจการสาธารณะภายใต้ความรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชยน์ของประชาชนในท้องถิ่น ประการที่สอง สิทธิดังกล่าวนี้แสดงออกโดยปัจเจกบุคคลและตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยอิสระ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนหลักการกระจายอำนาจกับแนวคิดการปกครองตนเอง ส่งผลให้การปกครองตนเองมีลักษณะสำคัญดังนี้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554b: 153-155)

1) มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (local autonomy) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารเงิน

2) มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น เป็นต้น

3) เป็นการปกครองที่ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ (self-reliance) เช่น การมีรายได้จากการเก็บภาษีอากรในท้องถิ่นอย่างเพียงพอในการบริหารท้องถิ่นอย่างอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เป็นต้น

4) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจากทั้งการเมืองภาคตัวแทน และการเมืองภาคพลเมืองในการบริหารท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและเป็นอิสระ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5) โครงสร้างการปกครองตนเองควรมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไป เพื่อให้สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องความต้องการของกลุ่มต่างๆในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วเหมาะสม

6) ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดการปกครองตนเองเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งโดยทั่วไปยึดโยงกับกรอบการบริหารราชการส่วนกลางในระดับใดระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดี การปกครองตนเองยังมีที่ใช้นอกกรอบการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แนวคิดนี้ได้ถูกนำไปใช้เป็นหลักในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางกับบางท้องถิ่นที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากสังคมส่วนใหญ่ การปกครองตนเองจึงผูกโยงกับความเป็น

อิสระจากส่วนกลาง หรือ Autonomy ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจที่มีลักษณะอิสระในการบริหารงบประมาณ อิสระในการปกครอง และใช้สิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ในทางปฏิบัติอาจมีการออกแบบการปกครองที่มีระดับของความเป็นอิสระแตกต่างกันไป อาทิ พื้นที่ปกครองตนเองแบบพิเศษ (Special territorial autonomy) ที่เน้นการกำหนดพื้นที่พิเศษแตกต่างจากรูปแบบการกระจายอำนาจทั่วไป หรือ รูปแบบการปกครองตนเองสมัยใหม่ (Modern autonomy system) โดยโครงสร้างหน้าที่หลักถูกบรรจุในรัฐธรรมนูญ ประชาชนในพื้นที่สามารถเลือกผู้แทนของตนเองได้อิสระ อยู่ในระบบการเมืองประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และประกันว่าประชาชนทุกกลุ่มวัฒนธรรมมีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งภายในพื้นที่ปกครองตนเองและทั่วทั้งประเทศ (PRISM, 2021 : 8-9)

Self-Government หรือ การปกครองตนเอง หมายถึง การที่ประชาชนมีสิทธิ์ในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-Determination) ใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อควบคุมอนาคตของชุมชนตนเอง มีความเสมอภาคตามแนวราบ ยอมรับความสำคัญว่ามนุษย์ปกครองตนเองได้ จัดสรรอำนาจใหม่โดยที่รัฐไม่เสียดินแดนและไม่ขัดต่อความเป็นรัฐเดี่ยวอย่างประเทศไทย ซึ่งยังอยู่ในการกำกับของรัฐ เพียงแต่ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนและออกเสียงประชามติได้ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้หรือภาษีตามขอบเขตกฎหมายให้อำนาจ

รูปแบบการปกครองตนเองที่ใช้กันในโลกนี้มีหลายลักษณะ รวมไปถึงการเป็นพื้นที่พิเศษที่เป็นการปกครองตนเองเต็มรูปแบบ ดังมีลักษณะเฉพาะแต่ละที่ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรูปแบบการปกครองตนเองในต่างประเทศ

กรณีศึกษา	การแต่งตั้งจากส่วนกลาง	กระบวนการจัดตั้ง/ขับเคลื่อน	การแก้ไขโครงสร้าง/ข้อตกลง
เขตปกครองตนเองโอลันด์ สาธารณรัฐฟินแลนด์	มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีฟินแลนด์ มีวาระ 6 ปี รับเงินเดือนจากรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่เปิดและปิดการประชุมสภาโอลันด์ในนามของประธานาธิบดีฯ ผู้ว่าฯมีอำนาจน้อย เพราะงานกิจการโอลันด์	การเริ่มต้นผลักดันการแยกตัวเป็นอิสระและการปกครองตนเองมาจากกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในโอลันด์ จากนั้นมีรัฐบาลสวีเดน รัฐบาลฟินแลนด์ รวมถึงองค์การสันนิบาตชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง ผ่านการต่อรองทางการเมืองทั้ง	การแก้ไขกฎหมายจะต้องมีฉันทามติร่วมกัน (consensual basis) ระหว่างสภาโอลันด์และสภาฟินแลนด์ จึงจะสามารถแก้ไขได้

กรณีศึกษา	การแต่งตั้งจากส่วนกลาง	กระบวนการจัดตั้ง/ขับเคลื่อน	การแก้ไขโครงสร้าง/ข้อตกลง
	ส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจของผู้บริหารเขตปกครอง มีหน่วยปกครองย่อย คือ เทศบาล 16 แห่ง	ระดับพื้นที่และระดับชาติ ซึ่งกระบวนการตัดสินใจอยู่บนฐานของการเห็นพ้องต้องกันในระบอบประชาธิปไตย	
จังหวัดโอกินาว่า ประเทศญี่ปุ่น	ไม่มีการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงวาระ 4 ปี มีรองผู้ว่าฯ ที่มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าฯ โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำของท้องถิ่นเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานด้านต่างๆของจังหวัด	-ปี 2013 มีการจัดตั้งและเคลื่อนไหวทางวิชาการของสมาคมการศึกษารอบด้านเพื่อเอกราช ลิวชิวาน (Association of Comprehensive Studies for Independence of the Lew Chewans, ACSILs) จะต้องเป็นคนริวกิวเท่านั้นที่จะเข้าร่วมได้ -ปี 2019 ผู้ว่าฯกล่าวแถลงอย่างเป็นทางการว่าต้องการเปิดการพูดคุยอย่างเป็นทางการกับญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาในประเด็นการขยายฐานทัพสหรัฐฯ	-

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กรณีศึกษา	การแต่งตั้งจากส่วนกลาง	กระบวนการจัดตั้ง/ขับเคลื่อน	การแก้ไขโครงสร้าง/ข้อตกลง
แคว้นปกครองตนเองทีโรลใต้ สาธารณรัฐอิตาลี	ไม่มีการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง เพราะผู้ว่าการ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ มีรองผู้ว่าการ 2 คน (พูดภาษาเยอรมัน 1 คน พูดภาษาอิตาลี 1 คน) มีหน่วยปกครองย่อย คือ เทศบาล 116 แห่ง มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาของตัวเองในทุกระดับตั้งแต่ที่มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญอิตาลีในปี 2001	เกิดจากความพยายามจากหลายภาคส่วนทั้งระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล (อิตาลี-ออสเตรีย) พรรคการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นและภาคประชาสังคมต่างๆผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองในทุกระดับ รวมทั้งการใช้ความรุนแรงในบางช่วงเวลา ส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองตนเองมาหลายฉบับอย่างต่อเนื่องจนได้ข้อสรุปที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	บทบัญญัติเรื่องการปกครองตนเองถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าจะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจรวมถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ที่มา : PRISM (2564)

จากที่กล่าวมาในข้างต้น การปกครองตนเองเกี่ยวข้องกับแนวคิดการเมืองประชาธิปไตยซึ่งประชาชนตระหนักและสำนึกในสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ และความเท่าเทียม ดังนั้น การปกครองตนเองย่อมเป็นสิทธิและหน้าที่ของคนในท้องถิ่น สามารถจัดตั้งองค์กรบริหารและสภาของตนเองตามหลักการประชาธิปไตยที่ใกล้ตัวที่สุด ซึ่งรูปแบบประชาธิปไตยท้องถิ่นน่าจะมีความเหมาะสมกับการนำเอาประชาธิปไตยทางตรงไปใช้ได้มากกว่าประชาธิปไตยระดับชาติ เช่น ประชาธิปไตยถกแถลง (deliberative democracy) ซึ่งเน้นความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) เพื่อแสวงหาทางออกและความร่วมมือของฝ่ายต่างๆในสังคมในการแก้ปัญหาต่างๆในพื้นที่ โดยองค์กรต้องมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจกำหนดอนาคต มีอำนาจด้านการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น

พร้อมกับความรับผิดรับชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง และประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นอย่างมีกระบวนการ เช่น การเลือกตั้ง การตรวจสอบ การลงประชามติ การให้ความร่วมมือสนับสนุนและการวิพากษ์วิจารณ์เสนอแนะ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีการปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจการเมือง การกระจายอำนาจเศรษฐกิจ และการพัฒนาประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างถ้วนหน้า

2.1.2 แนวคิด “การกระจายอำนาจ” (Decentralization)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) มีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดย G.Shabbir Cheema และ Dennis A.Rondinelli ได้แบ่งวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ช่วงเวลาสำคัญ(ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2559: 35-37) คือ ช่วงแรก เป็นวิวัฒนาการที่เริ่มต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงทศวรรษ 1980 ซึ่งแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจยุคนี้เน้นที่ “การแบ่งอำนาจ (deconcentration) หรือการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ตัวแทนของส่วนกลางที่ไปปฏิบัติในพื้นที่ ถือเป็นก้าวแรกของแนวคิดการกระจายอำนาจ ช่วงที่สอง เริ่มต้นกลางทศวรรษ 1980 ถึง กลางทศวรรษ 1990 เริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการเมือง ตลอดจนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย และระบบตลาดเสรีมากยิ่งขึ้น และมีจุดเน้นไปที่หลักการ “ถ่ายโอนอำนาจ (devolution)” ในการจัดทำบริการสาธารณะและการใช้ทรัพยากรให้แก่ตัวแทนของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ช่วงปัจจุบัน เริ่มต้นช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา มุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางองค์กรภาคประชาสังคมในการบริหารและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centered) สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และประชาชนเข้าตรวจสอบการทำงานได้ ทำให้แนวคิดนี้แพร่หลายไปในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา

สำหรับรูปแบบการกระจายอำนาจทางการเมือง ประกอบด้วยเงื่อนไขพื้นฐาน 2 ประการ คือ 1.ท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจจะต้องมีความเป็นอิสระ และต้องมีการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง โดยผ่านสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้น จะถูกปกครองโดยสถาบันซึ่งจัดตั้งโดยระบบการเมืองในพื้นที่ 2.สถาบันดังกล่าวเข้ามามีอำนาจโดยกระบวนการประชาธิปไตย การตัดสินใจเป็นไปตามวิธีการประชาธิปไตย (บี.ซี. สมิท, 2547: 27-29)

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลแต่ละประเทศต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างน้อย 4 ปัจจัย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2559: 40-41) คือ 1.แรงกดดันทางการเมือง (political pressure) ได้รับแรงกดดันจากภาคส่วนต่างๆในสังคมให้มีการกระจายอำนาจ

หรือเป็นการเรียกร้องจากประชาชนเองโดยตรง 2.แรงกดดันหรือวิกฤตจากภายนอก (external shocks or crises) องค์การระหว่างประเทศเข้าไปสนับสนุนทางด้านการเงินแก่ประเทศต่างๆ โดยการกระจายอำนาจอาจเป็นเงื่อนไขหรือคำแนะนำขององค์กรให้ความช่วยเหลือเหล่านั้น 3.อุดมการณ์ (ideology) กลุ่มนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใหม่ๆอาจแปรอุดมการณ์ทางการเมืองให้กลายเป็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น เมื่อชนะการเลือกตั้งจะนำไปสู่การเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจ 4.วาระซ่อนเร้นอื่นๆ (other hidden agendas) เช่น รัฐบาลกลางต้องการลดภาระทางด้านงบประมาณของตนเอง จึงผลักดันให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

จากแนวคิดที่กล่าวมาในข้างต้นทั้งหมด จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการที่หน่วยราชการส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้แก่องค์กรอื่นดำเนินการแทน โดยองค์กรเหล่านั้นมีอิสระในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่นั้น การกระจายอำนาจทางปกครองแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “การกระจายอำนาจทางพื้นที่” กล่าวคือ มลรัฐหรือรัฐเดี่ยวกระจายอำนาจจำนวนมากให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น กระจายอำนาจด้านการดูแลรักษาที่สาธารณะ การจัดการศึกษา การส่งเสริมกีฬา เป็นต้น 2) การกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน เรียกว่า “การกระจายอำนาจทางบริการ” กล่าวคือ มลรัฐหรือรัฐเดี่ยวกระจายอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งให้รัฐวิสาหกิจไปดำเนินการแทน เช่น กระจายอำนาจด้านการจัดหาไฟฟ้าให้ประชาชนใช้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2563: 5-6) เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในประเทศต่างๆ การยินยอมให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Local Self- Government) จึงมีรากฐานที่มาจากแนวคิดหรือหลักการกระจายอำนาจปกครอง (บูฆอรี ยีหมะ, 2555: 7)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สรุปการวัดระดับพัฒนาการทางการเมืองและประชาธิปไตยจากการประมวลผลด้านต่างๆของการปกครองตนเองนั้น ดูได้จากข้อมูลความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ความเป็นตัวแทน ความรับผิดรับชอบ อำนาจการจัดสรรทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะปรากฏผลงานอย่างเป็นรูปธรรม นั่นคือ ความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นและมีวิถีสังคมเป็นประชาธิปไตย

2.1.3 แนวคิด “ประชาธิปไตยท้องถิ่น”

วุฒิสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข (2559: 39-43) มองว่าประชาธิปไตยจะเป็นเครื่องมือที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยส่งเสริมให้เกิดการตัดสินใจรวมหมู่ (Collective Decision) ประชาธิปไตยในท้องถิ่นก็เช่นกัน ซึ่ง

การสร้างประชาธิปไตยขึ้นในท้องถิ่นนี้เองจะช่วยเป็นรากฐานของประชาธิปไตยในระดับมหภาค และพบว่า การพัฒนาประชาธิปไตยและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น วุฒิสาร ตันไชย (2557) เสนอเพิ่มเติมว่าทิศทางการปฏิรูปจะต้องอยู่ภายใต้หลักการใหม่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1.การให้องค์การบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะที่มีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งท้องถิ่นสามารถดำเนินการในเรื่องสำคัญได้ ถ้าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด 2.การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นให้ตอบสนองการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนมากขึ้น

ในขณะที่ ปธาน สุวรรณมงคล (2554b: 366-367) ได้เสนอแนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน หรือแนวคิด“ชุมชนานุภาพ” ในฐานะวิธีการทำให้อำนาจกระจายไปถึงประชาชนและชุมชนจริง แนวคิด“ชุมชนานุภาพ” ในที่นี้หมายถึง พลังชุมชนการเมืองเข้มแข็งสมาชิกในชุมชนมีอุดมการณ์ มีความรู้ ความเข้าใจสิทธิเสรีภาพ หน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และมีความตื่นตัวในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระโดยยึดประโยชน์ของชุมชนเป็นสำคัญ เกิดเป็นพลังผลักดันการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมของชุมชน

จากที่กล่าวมา ประชาธิปไตยท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบประชาธิปไตยที่มุ่งตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นเป็นเป้าหมายหลัก ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งด้านการปกครอง การจัดการทรัพยากร และการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นตนเองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นฐานรากสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติให้มั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยวุฒิสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข ได้เน้นถึงการมีส่วนร่วมระหว่างท้องถิ่นและนอกภาครัฐ ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการริเริ่มรวมกลุ่มด้วยตนเอง (Self-Initiatives) เพื่อร่วมดำเนินงานหรือตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระแบบชุมชนานุภาพ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาการปกครองตนเองโดยสร้างความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นจะไปสู่การสร้างประชาธิปไตยระดับชาติได้มากน้อยอย่างไร และปัจจุบันประชาธิปไตยทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติของไทยอยู่จุดไหน

รูปแบบประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีประชากรขนาดเล็กน่าจะมีความเหมาะสมกับการนำเอาประชาธิปไตยทางตรงไปใช้ได้มากกว่าประชาธิปไตยระดับชาติ รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่มีการใช้ในท้องถิ่น เช่น การออกเสียงประชามติในประเด็นสำคัญ ประชาธิปไตยถกแถลง (deliberative democracy) ซึ่งเน้นความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) ด้วยการแถลงเหตุผลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นเพื่อประกอบหลักการใช้เสียงข้างมาก (majorty rule) การจัดตั้งคณะทำงานประชาชนร่วมกับองค์กรท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณ เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงเป็นวิถีปฏิบัติของความเสมอภาคและสมานฉันท์ มากกว่ากลไกเชิงโครงสร้างในประชาธิปไตยระดับชาติ (Jumnianpol, 2016, pp. 243-268)

2.1.4 แนวคิด “รัฐราชการ” (Bureaucratic Polity)

Fred W.Rigg วิเคราะห์ไว้ว่า รัฐราชการเป็นศูนย์กลางของการเมืองไทยมานานแล้ว ควบคุมทั้งโครงสร้างปกครองและกระบวนการตัดสินใจ ถึงแม้ว่าการถ่วงดุลอำนาจระหว่างชนชั้นนำไทยกับนักการเมืองเลือกตั้งและกลุ่มเศรษฐกิจจะมีอยู่บ้าง แต่รัฐราชการยังเป็นตัวแสดงที่ทรงอำนาจในกระบวนการจัดทำนโยบาย (Jumnianpol, 2016, p. 247)

รัฐราชการเกิดจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สลายหรืออาณานิคมสลาย ส่งผลให้ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารระดับสูงเป็นผู้ถืออำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะและมีอำนาจทางการเมือง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2560) ประเทศไทยช่วงพ.ศ.2501 ใช้ระบบการปกครองแบบเผด็จการทหารและมีความใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาจึงได้รับการสนับสนุนจากค่ายตะวันตก ส่งผลให้จำนวนบุคลากรที่รับใช้ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับ (ธเนศวร เจริญเมือง, 2547: 9)

รัฐราชการในอดีตยังได้รับการตอบรับจากต่างประเทศบางประเทศที่มีบทบาทในภูมิภาค ทั้งนิธิ เอียวศรีวงศ์ และ ธเนศวร เจริญเมือง สะท้อนให้เห็นว่าความชอบธรรมของรัฐราชการส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาแม้ว่าจะนำโดยรัฐบาลเผด็จการทหารก็ตาม เห็นได้จากการให้ความสนับสนุนงบประมาณเครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ตลอดจนวิชาการ

ส่วนปัจจัยภายในที่ทำให้รัฐราชการเข้มแข็งฝังรากลึกและมั่นคง คือ พระมหากษัตริย์ เทคโนแครต นักธุรกิจระดับนายทุนใหญ่ (ทำหน้าที่อาศัยความคุ้มครองและส่งเสริมจากระบบราชการและแบ่งผลกำไรให้แก่ “เส้น” ในวงราชการ) ในระยะหลังมานี้เกิดกลุ่มนอกระบบราชการใหม่ คือ 1) กลุ่มชนชั้น ประกอบด้วย ชนชั้นนายทุน ชนชั้นกลางในเมืองต่อรองโดยยึด “ชาติ” และชนชั้นกลางระดับล่างหลัง พ.ศ.2549 ซึ่งมีความเหนียวแน่นขึ้น 2) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญฝ่ายวิชาการ ฝ่ายเอ็นจีโอ สามารถรวมตัวเคลื่อนไหวประเด็นที่ได้รับความเดือดร้อน

สำหรับแหล่งอำนาจของรัฐราชการในปัจจุบันมาจาก 1) กองทัพโดยใช้อาวุธและกฎหมายเป็นเครื่องมือ 2) ตุลาการใช้ความชอบธรรม ซึ่งอุดมการณ์ที่รัฐราชการใช้หนุนอำนาจ คือ ความเชี่ยวชาญในการบริหารและวางนโยบาย และอุดมการณ์อนุรักษ์นิยม ซึ่ง Riggs กล่าวว่า รัฐราชการไม่มีความชอบธรรม เพราะพระมหากษัตริย์ เทคโนแครต นักธุรกิจระดับนายทุนใหญ่ ถืออำนาจเหนือกลุ่มอื่นทุกกลุ่มในสังคม 3) กลุ่มทุนได้ขยายผลประโยชน์ทางธุรกิจตนทั้งในปัจจุบันและอนาคต (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2560)

รัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 ธนบรรณ อู่ทองมา (2560) ได้กล่าวว่า ฐานอำนาจการเมือง คือ ระบบราชการ ซึ่งแทรกเข้าไปอยู่ในกลไกทางการเมืองและการบริหาร อาทิ ในรัฐบาล วุฒิสภา และพรรคการเมืองสายทหาร สำหรับรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พยายามฟื้นฟูระบบรัฐราชการให้กลับมาเข้มแข็งขึ้น เพราะมีสมาชิกวุฒิสภามาจากข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน และอำนาจทางการเมืองมีแกนกลาง คือ ข้าราชการระดับสูงจากหลายกระทรวงเข้ารับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก(ทหาร 13 นาย และพลเรือน 19 คน) จึงเป็นภาพสะท้อนว่ารัฐราชการกลับมาเข้มแข็งอีก กล่าวคือ ภาคประชาชนถูกปิดกั้น ไร้การตรวจสอบการใช้อำนาจ พรรคการเมืองอ่อนแอ บทบาทสื่อถูกลดทอน และประชาชนไม่อาจเสนอสิ่งที่ต้องการ ทั้งนี้ลักษณะรัฐราชการใหม่ที่เกิดขึ้นในยุค คสช. ได้แก่ 1) สร้างความชอบธรรมผ่านรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย 2) ร่วมมือกับกลุ่มทุนใหญ่และกลุ่มทุนผันตัวเองเข้ามาใช้อำนาจผ่านระบบราชการ 3) ทหารเข้ายึดกุมอำนาจทางการเมืองโดยมีกลไกจากระบบราชการพลเรือนสนับสนุน

2.1.5 แนวคิด “Transformations of the State”

สถานการณ์ความขัดแย้งและความล้มเหลวที่เกิดจากระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกลายเป็นประเด็นที่ต้องวิเคราะห์เพื่อหาวิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น ทั้งนี้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงสังคมจำเป็นต้องมีแนวคิดและทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงได้นำกรอบแนวคิดเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงพลิกโฉมของรัฐ”(transformations of the state) (Tephan Leibfried, 2015, pp. 2-19, 823-831) มาวิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้

การเปลี่ยนรูปของรัฐครอบคลุมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐอย่างรอบด้านและกว้างขวาง ทั้งในด้านทฤษฎีและการค้นคว้าวิจัยในพื้นที่เปลี่ยนแปลงทั่วโลก โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้ ปัจจัยของการเปลี่ยนรูปของรัฐมี 3 ประการ คือ 1.ปัจจัยสากลเป็นปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะโลกาภิวัตน์ของเสรีนิยมใหม่ 2.ปัจจัยภายในประเทศเป็นความขัดแย้งภายในประเทศที่เกิดจากโครงสร้างทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ 3.ปัจจัยของรัฐเอง คือ โครงสร้างของรัฐเป็นอุปสรรคต่อการปรับตัวให้สอดคล้องกับการพัฒนาให้ก้าวหน้าทันสมัย ส่วนการเปลี่ยนแปลงรัฐมีในมิติใดบ้าง โดยบ่งบอกลักษณะการเปลี่ยนแปลง 5 มิติดังนี้ คือ 1.การเปลี่ยนแปลงขอบเขตการแทรกแซงของรัฐหรือการจำกัดและลดอำนาจรัฐลงนั้นเอง 2.การเปลี่ยนแปลงระบบราชการ 3.การเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์และเป้าหมายของรัฐ 4.การเปลี่ยนแปลงเครื่องมือและนโยบาย และ5.การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจและชุมชนทางการเมือง

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงพลิกโฉมของรัฐ ในกลุ่มประเทศและภูมิภาคต่างๆมีความเป็นไปได้หลายรูปแบบได้แก่ 1.การเปลี่ยนแปลงรัฐโดยเปลี่ยนระบอบการปกครอง (Regime) 2.การเปลี่ยนแปลงรัฐอย่างมีขอบเขตและค่อยเป็นค่อยไปแบบปฏิรูป (Reform) 3.การเปลี่ยนแปลง

แบบปฏิวัติ และ 4.การเปลี่ยนแปลงบางส่วน คือ ยังคงระบอบการปกครองไว้แต่เปลี่ยนแปลงระบอบเศรษฐกิจ มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงพลิกโฉมของรัฐในหลายสังคมตั้งแต่กลุ่มประเทศก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม เช่น OECD กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์มาก่อน และกลุ่ม Global South เป็นต้น

นอกจากนี้ มีกรณีศึกษาในต่างประเทศ เรื่อง “Crisis and the structural transformation of the state : interrogating the process of change”(Hay, Vol.1 No.3, October 1999) การแปลงเปลี่ยนตัวเองของรัฐ เน้นจุดสำคัญ คือ ความแตกต่างระหว่างความขัดแย้งกับวิกฤต ให้ความกระจ่างชัดในความหมายของวิกฤต พร้อมกับการพิจารณาถึงช่วงจังหวะใดเป็นวิกฤตที่ควรจะตัดสินใจเข้าไปแทรกแซง หรือการสังเกตความเป็นไปได้ทางภาวะวิสัยที่สมควรใช้อัตวิสัยเข้าไปแทรกแซงเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงให้ประสบความสำเร็จ Colin Hay ได้ให้คำแนะนำในเรื่องการใช้กลยุทธ์ การอธิบายปัญหา (Narrative) และการใช้วาทกรรม (Discourse) เพื่อเผยแพร่ให้สังคมวงกว้าง ได้รู้ถึงวิกฤตและเข้าร่วมการเปลี่ยนแปลง

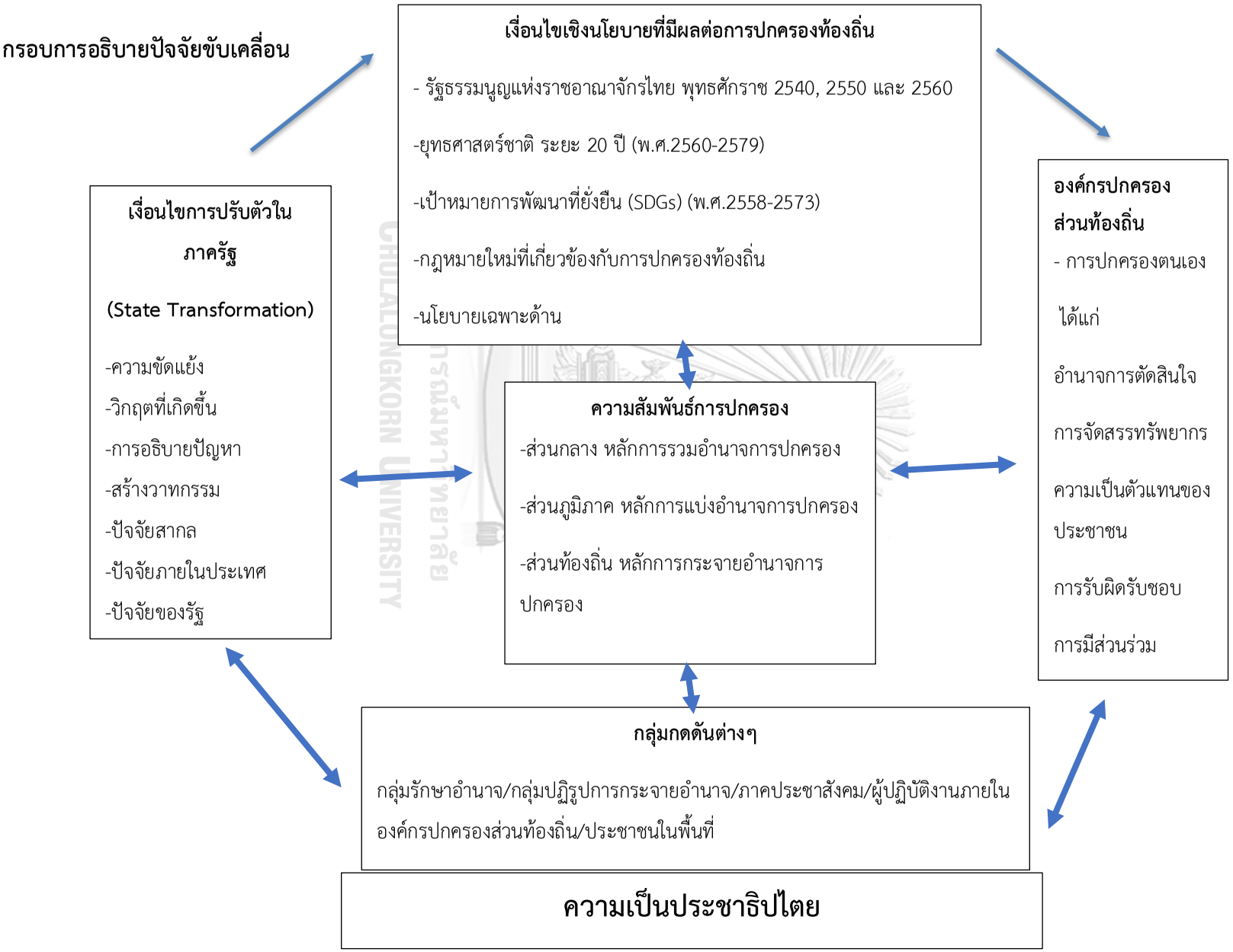
2.1.6 แนวคิด “Political Transformation Social Transformation”

“แนวปฏิบัติเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงพลิกโฉม” (Saxer, 2017) ได้แนะวิธีการใช้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีการเปลี่ยนแปลงที่ถูกต้อง ทั้งนี้ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงรัฐที่ผิดทิศทางจนเป็นอุปสรรควนเวียนซ้ำซาก ไม่สามารถออกจากความขัดแย้งของระบบที่ล้มเหลวได้ และได้นำเสนอการเปลี่ยนแปลงในอินเดียและปากีสถานมาเป็นตัวอย่าง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงพลิกโฉมทางการเมืองและสังคม โดยสาระสำคัญในแนวคิดนี้ได้จัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติในการเปลี่ยนแปลงรัฐของกลุ่มปฏิบัติงานที่จะเข้าดำเนินการเปลี่ยนแปลง ดังนี้ คือ 1.สร้างเรื่องเล่า 2.ออกแบบโครงการ (กำหนดผู้สนับสนุนและพันธมิตร) 3.สร้างวาทกรรม 4.ขยายสมาชิกในชุมชน 5.ปฏิบัติการทีละก้าวเพื่อสู่ความสำเร็จ

ทั้งนี้มีการอธิบาย ว่าอะไรคือการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองโดยดูจากความรุนแรงและการเปลี่ยนแปลงระยะยาวครั้งสุดท้ายว่าเปลี่ยนแปลงระบอบ(Regime) หรือรัฐ (State) ซึ่งในระดับระบอบการปกครอง จะมีการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาล, รัฐสภา, กฎการเลือกตั้ง, พรรคการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นผลจากการปฏิรูปสถาบันการเมืองให้ระบอบใหม่เกิดขึ้น เช่น โครงสร้างการบริหารถูกปฏิรูป ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมถูกสร้างกฎใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง สำหรับในบริบทระหว่างประเทศ คือ การปฏิรูประบอบประชาธิปไตยหลายประเทศออกแบบส่งเสริมประชาธิปไตย (Nethipo, 2019: 224) เพราะฉะนั้นเมื่อการเมืองเปลี่ยนแปลงสังคมก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเช่นกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กรอบการอธิบายปัจจัยขับเคลื่อน



จากกรอบการอธิบายปัจจัยขับเคลื่อนดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าบนพื้นฐานแนวคิดประชาธิปไตย กลุ่มพลังที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้เคลื่อนไหวกดดันไปยังระบบรัฐราชการให้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์การปกครองระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การเคลื่อนไหวกดดันเกิดขึ้นจากความขัดแย้งและวิกฤต ซึ่งระบบรัฐราชการแก้ไขไม่ได้และมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดวิกฤตใหม่ๆขึ้นมาอีก สภาพดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มกดดันมีเรื่องเล่าวาทกรรมในการต่อสู้มากยิ่งขึ้น ทั้งมีผู้สนับสนุนเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันความขัดแย้งและวิกตก็กดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์การปกครองเช่นเดียวกัน ผลลัพธ์คือการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏออกมาเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาลในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากกฎหมายและนโยบายทำให้ความสัมพันธ์ในการปกครองเปลี่ยนแปลงทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้อถิ่น พร้อมกันนั้นมิติการปกครองตนเองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆก็เปลี่ยนแปลง สุดท้ายผลของการเปลี่ยนแปลงย้อนกลับมายังกลุ่มกดดันให้มีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้นเช่นกัน

2.2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าบทความ งานวิจัย วารสาร วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องในการศึกษา จะพบว่า การศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีทั้งเรื่องการบริหารงาน ประสิทธิภาพการทำงาน ความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการคลัง การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งมีการศึกษากันอย่างต่อเนื่อง สำหรับเรื่องจังหวัดจัดการตนเองมีการศึกษามากในช่วง พ.ศ.2554-2557 ชี้ให้เห็นหนทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของไทย นอกจากนั้นในเรื่องวัฒนธรรมการเมืองในท้องถิ่นยังมีผู้ศึกษามาถึงพ.ศ. 2559 ซึ่งผู้วิจัยขอสรุปรายละเอียดโดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วงแรกสถาบันดำรงราชานุภาพ (2543) ได้ทำวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคใช้สำหรับการบริหารกิจการของรัฐในระดับพื้นที่และให้เป็นกลไกสำคัญในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐลงสู่ท้องถิ่น พร้อมทั้งให้แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของท้องถิ่น แต่เมื่อกลับมามองภาพการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพบว่าทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถปฏิบัติตามแนวทางตามนโยบายการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพในภาพรวม

ต่อมาวีระศักดิ์ เครือเทพ (2558) ได้ศึกษาว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 15 ปี ที่ผ่านมา ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริหารสาธารณะหรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่อย่างไร โดยการสุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ละประเภท เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้น กทม.และเมืองพัทยา รวมทั้งหมด 110 แห่ง การวิจัยดังกล่าวพบว่า ประสบผลสำเร็จมากพอสมควรในเรื่องดังนี้ 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะด้านการศึกษาและงานสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน 2.การกระจายอำนาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ช่วยให้คุณภาพชีวิตของคนยากจนดีขึ้น 3. มีการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจของไทยให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องมาตลอดเวลา 15 ปีที่ผ่านมา และการวิจัยครั้งนี้ยังพบปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การกระจายอำนาจไปได้ไม่ไกลมีดังนี้ 1. นโยบายการกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลหลายชุดทำงานขาดเสถียรภาพไม่มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน จึงทำให้การกระจายอำนาจเดินถอยหลังเป็นระยะๆ 2. วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ภารกิจส่วนใหญ่ที่ถูกถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดที่มีขนาดเล็กทำให้ไม่สามารถดำเนินการภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้อย่างเต็มที่ ผลกระทบจึงเกิดกับการดูแลแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยตรง และการใช้กุศโลบายให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นตามความสมัครใจ จึงขาดอำนาจดำเนินการและมิได้รับการถ่ายโอนอย่างเพียงพอตามกฎหมาย ทั้งนี้ผู้วิจัยดังกล่าวได้เสนอแนวทางการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจในอนาคตไว้ว่า รัฐไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขอุปสรรคทั้งหลายที่กล่าวมาแล้ว โดยยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ไม่จำเป็น และยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการจัดการเมืองและชุมชนชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระยะยาวควรยุบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน รวมทั้งจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปโครงสร้างการ ปกครองท้องถิ่นของไทยของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2559)

จรัส สุวรรณมาลา (2556: 12-20) เสนอให้รัฐบาลแก้ไขโดยเน้นการกระจายอำนาจให้หน่วยระดับจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนนโยบายการกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเอง และต้องพึ่งตัวเองทางการคลังให้มีรายได้หลักจากสรรพากรในจังหวัด เพื่อให้จังหวัดเริ่มพัฒนาฐานเศรษฐกิจและฐานรายได้ของตน แทนการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง เพื่อไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ “Hamilton Paradox” คือ นักการเมืองและข้าราชการในจังหวัดต่างๆ วิ่งเต้นของบประมาณจากระดับชาติลงจังหวัด ปรากฏการณ์ดังกล่าวถือว่าเป็นอันตรายต่อระบบการคลังและระบอบประชาธิปไตย ทำให้จังหวัดต้องพึ่งพาการคลังรัฐบาลในระดับชาติมากขึ้น โอกาสที่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ทางการคลังก็จะค่อยๆหมดไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การศึกษาที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า แม้การกระจายอำนาจจะประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่อุปสรรคขัดขวางการก้าวพ้นไปสู่การกระจายอำนาจที่แท้จริงยังคงมีอยู่ในทั้งสองระดับคือ ทั้งในระดับนโยบายที่ไม่ต่อเนื่อง ส่วนในระดับพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมีสมรรถนะไม่เพียงพอที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจได้ ในขณะเดียวกัน พลังการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกระจายอำนาจของท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งพอ ข้อสรุปข้างต้นมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่จะนำไปสู่แนวคิดการปกครองตนเองลงไปสู่ภาคปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป ทั้งนี้การกระจายอำนาจ คือ ให้อำนาจบางส่วนไป แต่อำนาจสูงสุด เช่น การตัดสินใจนโยบายสาธารณะยังอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลาง แต่ถ้าเป็นการปกครองตนเองอำนาจสำคัญจะตัดสินใจได้โดยท้องถิ่นเอง เป็นอำนาจสิทธิ์ขาดของท้องถิ่นทั้งการคลัง บริหารงานบุคคล นโยบายสาธารณะในพื้นที่ ซึ่งการออกข้อบังคับต่างๆจะต้องไม่ขัดแย้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

นอกจากนี้ มีการศึกษาเรื่อง **การปกครองท้องถิ่นในประชาธิปไตยเกิดใหม่** : ปัญหาของนายกเทศมนตรีโปแลนด์ (Kisiel, 1994, pp. 54-62) โดยผู้วิจัยทำการศึกษาแนวทางเบื้องต้นในคำถามว่าการปกครองท้องถิ่นใหม่มีการดำเนินการอย่างไร และมุ่งศึกษานายกเทศมนตรีในแคว้น Krakow ของโปแลนด์โดยดูความสัมพันธ์ระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลเมือง การบริหารราชการ และชุมชน โดยสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี 29 คน และใช้แบบสอบถามสำหรับผู้ที่ทำงานในสำนักงานของท้องถิ่น การสัมภาษณ์จะแบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นข้อมูลเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีและชุมชน ส่วนที่สองเป็นเรื่องปัญหาต่างๆในพื้นที่ที่แตกต่างกัน 11 แห่ง ผลการวิจัยพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลเกือบครึ่งมีปัญหาทั่วไป และมีเพียง1ใน5 ที่ไม่มีปัญหากับสภาเทศบาล สำหรับความสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรีกับการบริหารงานราชการพบว่า มีปัญหามากโดยเฉพาะความสามารถของนายกเทศมนตรีในเรื่องการควบคุมกระบวนการจ้างงานและการสรรหาลูกจ้าง ส่วนความสัมพันธ์กับชุมชน พบว่า การนำกฎหมายใหม่มาใช้ในการบริการของท้องถิ่นนั้นนายกเทศมนตรีและประชาชนในพื้นที่ยังขาดความเข้าใจ เพราะยังคงติดกับวิถีชีวิตของระบบคอมมิวนิสต์ที่ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของท้องถิ่น ซึ่งการศึกษานี้พยายามแสดงให้เห็นถึงการปกครองท้องถิ่นเป็นตัวเร่งและสิ่งจำเป็นในการก่อร่างสร้างประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในประเทศ อย่างไรก็ตามการศึกษาดังกล่าวยังมีข้อจำกัด ดังนี้ 1. จำนวนกรณีศึกษามีขนาดเล็กและไม่ได้ศึกษาแคว้นที่มีความแตกต่างกันในเรื่องการเมืองและการปกครอง จึงไม่สามารถประเมินนายกเทศมนตรีของเมืองอื่นๆในโปแลนด์ได้ ซึ่งสอดคล้องกับที่ Lazin (2014, pp. 59-84) กล่าวว่าเมืองที่อยู่ทางตะวันตกสภาพเศรษฐกิจไม่ได้แตกต่างจากพวกค้าขายหลักของยุโรป ในขณะที่ชุมชนเมืองเล็กๆและเทศบาลในเขตชนบทในภาคตะวันออกยังล้าหลังและรับรายได้จากงบประมาณน้อย,

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยากจน, ระยะทางภูมิศาสตร์ทำให้การเกิดเครือข่ายการพัฒนาและความสนใจของผู้ประกอบการมีน้อย 2. ความสามารถในการประเมินรายได้ท้องถิ่นของนายกเทศมนตรีในแคว้น Krakow ไม่สามารถเป็นตัวแทนของนายกเทศมนตรีในแคว้นอื่นๆในโปแลนด์ได้ ซึ่ง Shleifer (1997, pp. 385-410) พบว่า การได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางและการแบ่งภาษีร่วมกันมีความสำคัญน้อยมาก เพราะรายได้และภาษีที่เพิ่มขึ้นเกิดจากศักยภาพของนักการเมืองท้องถิ่นที่วางหลักการกลไกและรูปแบบการจัดเก็บภาษี คือ การสร้างธุรกิจใหม่และการจ้างงาน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นของโปแลนด์ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเพราะยังติดกับความเคยชินในระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งประเทศไทยก็มีลักษณะคล้ายเช่นกัน กล่าวคือ การปกครองในท้องถิ่นยังไม่เป็นการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ เพราะยังเคยชินกับระบบราชการรัฐรวมศูนย์และระบบอุปถัมภ์ที่ยังให้ความสำคัญส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่กล้ากระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เพราะยังคงมีมายาคติกลัวการแบ่งแยกปกครองตนเองอย่างอิสระ และขาดความเชื่อมั่นไว้ใจในศักยภาพของท้องถิ่นชุมชนว่าจะจัดการตนเองได้

กรณีประเทศญี่ปุ่น : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นตามกฎหมายความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law) ได้กำหนดให้มีโครงสร้างแบบสองชั้น (Two-tier System) ประกอบด้วย จังหวัด (Perfecture) 47 จังหวัด และเทศบาล (Municipality) 3,100 เทศบาล ซึ่งเป็นเทศบาลนคร 695 แห่ง เทศบาลเมือง 1,872 แห่ง เทศบาลหมู่บ้าน 533 แห่ง นอกจากนี้ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษเป็นเทศบาลนครพิเศษ (Designated City) มีอำนาจหน้าที่เกือบเท่าเทียมกับจังหวัด จำนวน 13 แห่ง เช่น เทศบาลนครโอซากา เทศบาลนครโตเกียว เทศบาลนครนาโกยา เทศบาลนครโกเบ เทศบาลนครฮิโรชิมา เป็นต้น สำหรับโครงสร้างภายในยังคงใช้รูปแบบฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น (Mayor-Council Form) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในขณะที่สภาท้องถิ่นทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ถ้ารัฐบาลกลางจะออกกฎหมายใดๆที่จะส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายฉบับนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆด้วย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และพินิตพันธิ บริพัตร, 2548: 4-5) และหากประชาชนพากันเรียกร้องนโยบายใดมากขึ้นรัฐบาลต้องยอมรับเอามาเป็นนโยบายของตนเองด้วย (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557: 21) นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่สำคัญที่มีส่วนเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีขอบเขตที่กว้างขวางและมีความเป็นอิสระตามสมควร ได้แก่ 1) The Local Autonomy Law กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงประเภทและการจัดโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น รวมถึงการบริหารงานและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง 2) The Local Finance Law กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงหลักการสำคัญในการบริหารจัดการการคลัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติทางด้านการคลัง 3) The Local Tax Law กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ต่างๆที่สำคัญเกี่ยวกับภาษีของท้องถิ่น อาทิ ประเภทของภาษีท้องถิ่น ฐานและอัตราในการจัดเก็บภาษี เป็นการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะนำไปกำหนดรายละเอียดเฉพาะของท้องถิ่นตนเองต่อไป (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และพินิตพันธิ บริพัตร, 2548: 7-8)

กรณีประเทศเกาหลีใต้ : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของเกาหลี ได้แก่ จังหวัดมี 8 จังหวัด จังหวัดปกครองตนเองพิเศษ 1 จังหวัด (จังหวัดเชจู) มหานครพิเศษ ได้แก่ มหานครโซล และมหานคร 6 แห่ง ได้แก่ ปูซาน แทกู อินชอน กวางจู แทจอน และอุลซาน โดยผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งวาระ 4 ปี แต่ไม่เกิน 3 วาระหรือ 12 ปี สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกันมีวาระ 4 ปี และจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่กว้าง (wide-range) คือ จังหวัด มหานคร สมาชิกสภาท้องถิ่นร้อยละ 10 มาจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ส่วนระดับเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตตามเขตปกครอง รัฐบาลยังคงควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดผ่านทางกระทรวงบริหารรัฐกิจและความมั่นคง และตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ถูกแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัด มหานคร เทศบาลนคร เพราะสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ยังตึงเครียดอยู่ จึงมีผลต่อการกระจายอำนาจอย่างมาก (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554a: 110-120)

กรณีประเทศอินโดนีเซีย : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย มีจังหวัด 33 จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ผู้สมัครตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับการเสนอชื่อโดย “สภานิติบัญญัติภาค” (Regional Legislative Council) และนำรายชื่อเข้าหารือกับประธานาธิบดีก่อนมีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีวาระ 5 ปี ซึ่งมี 2 สถานะ คือ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด และเป็นตัวแทนของรัฐบาลในจังหวัด และมีสภาจังหวัดซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระ 5 ปี เช่นกัน ใน 33 จังหวัดดังกล่าว มี 5 จังหวัดที่มีสถานภาพพิเศษ ได้แก่ จังหวัดอาเจะห์ จังหวัดย๊อคยาการ์ตา จังหวัดปาปัว จังหวัดปาปัวตะวันตก และเขตนครหลวงพิเศษจาการ์ตา โดยในแต่ละจังหวัดแบ่งออกเป็นอำเภอ (regency) และเทศบาลหรือโคตา (kota) ซึ่งผู้บริหารอำเภอและเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน ในระยะหลังมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเองหลายครั้งทำให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น เช่น กฎหมายการปกครองตนเอง พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2548 เป็นต้น และการมีส่วนร่วมของการเมืองภาคพลเมืองเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้อินโดนีเซียก้าวสู่เส้นทางการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554a: 136-146)

กรณีประเทศฝรั่งเศส : โครงสร้างการบริหารราชการแบ่งออก 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ประกอบด้วย กระทรวง กรม ส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ (ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคคล้ายประเทศฝรั่งเศส) และส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภาค (régions) จังหวัด (département) เทศบาล (commune) และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ นครปารีส นครลียง นครมาร์กเซย(มีโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไป) โดยสมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งวาระ 6 ปี หัวหน้าฝ่ายบริหารในแต่ละระดับ ได้แก่ ภาค คือ ประธานสภาภาค ซึ่งมาจากประธานสภาจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางภาค จังหวัด คือ ประธานสภาจังหวัด เทศบาล คือ นายกเทศมนตรี ส่วนตัวแทนของรัฐ ได้แก่ ภาค คือ ผู้ว่าราชการภาค จังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามมติคณะรับมนตรี) เทศบาล คือ นายกเทศมนตรี ทั้งนี้รัฐบาลฝรั่งเศสได้สร้างกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ได้แก่ 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ถ้าพิจารณาเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมิชอบด้วยกฎหมายให้ส่งเรื่องไปยังศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยในขั้นสุดท้าย 2) ศาลปกครอง ถือเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐ 3) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (la chambre regionals des comptes) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนอำนาจการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลกลาง และควบคุมการบริหารงบประมาณโดยมีบทบาท “ที่ปรึกษาทางการคลัง” ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ผู้ตรวจการของสาธารณรัฐ (médiateur de la République) ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการบริหารงานหรือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2555: 94-112)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากตัวอย่างการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆในข้างต้นนั้น ต่างเป็นรัฐเดี่ยวมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อเปรียบเทียบกับการปกครองท้องถิ่นของไทยจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยมีบทบาทน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลมหานครในญี่ปุ่นที่สามารถเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ สนามบินคันไซ จากความร่วมมือหลายจังหวัดหลายเทศบาลร่วมกันทำ และเทศบาลนครหลายแห่งเป็นเจ้าของระบบรถไฟฟ้าใต้ดินที่ทันสมัยใหญ่โตจังหวัดและเทศบาลบางแห่งมีผู้นำก้าวหน้าทำขึ้นมาก่อนไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง แต่ของไทยอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ จัดสรร อนุมัติ และดูแลการพัฒนา การใช้การแสวงหา และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ ตลอดจนการประกอบกิจต่างๆของเอกชนและสังคม ล้วนแล้วแต่ได้มอบหมายให้ราชการส่วนกลางโดยเฉพาะกรมต่างๆเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นๆทั่วราชอาณาจักร (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557: 20-21) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี

อำนาจหน้าที่เหล่านั้นจึงไม่สามารถดำเนินการโครงการใหญ่แบบญี่ปุ่นได้ และในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มีการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นโดยตรงรวมถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไทยเหมือนกับฝรั่งเศสที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งเป็นตัวแทนส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของอินโดนีเซียเป็นที่น่าสนใจเพราะการกลั่นกรองผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเข้มข้น ซึ่งถ้านำมาปรับใช้กับอนาคตในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทยจะช่วยในการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในระดับหนึ่งก่อนมานำเสนอให้ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้ง จะช่วยลดวาทกรรมที่กล่าวหาว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้นักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเป็นบุคคลไม่มีคุณภาพออกไปได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามระบบการตรวจสอบของฝรั่งเศสสามารถช่วยลดปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้เพื่อสร้างการถ่วงดุลทางอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และเป็นการลดอคติที่หลายฝ่ายไม่เชื่อมั่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการทุจริตมาก แต่เมื่อเปรียบเทียบแล้วมูลค่าที่เสียหายจากการทุจริตกลับกลายเป็นว่าส่วนกลางมีมากกว่าส่วนท้องถิ่น

2.2.2 ปัญหาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาเรื่อง ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2559: 140-150) พบว่า การปฏิรูปที่ผ่านมายังคงแยกส่วนกับการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการประกอบกับการออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น ยังขาดกลไกการประสานที่เป็นทางการส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นมีความซ้ำซ้อนและไม่สามารถนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เป็นรูปธรรมในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงเห็นควรปฏิรูปท้องถิ่นนั้นๆ โดยจะใช้เวลาในการปฏิรูป 3-7 ปี บนพื้นฐานของความเหมาะสมและความสอดคล้องต่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่น ซึ่งมีการเสนอโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546: 382-387) มีความเป็นไปได้ในอนาคตจะมีการตัดสินใจใน 3 กรอบ คือ *โครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว* (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ทั้งประเทศ เช่น องค์การบริหารอำเภอ) *โครงสร้างระบบท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น* (มี 2 ระดับ ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นบน เป็นหน่วยจังหวัด กับองค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง เป็นเทศบาล) *โครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นแบบผสม* ใช้ระบบชั้นเดียวในบางเขต และเป็นระบบสองชั้นในบางเขต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากที่กล่าวมา การศึกษาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มีความเหลื่อมล้ำทับซ้อนกัน และพยายามเสนอแนะการปฏิรูปท้องถิ่นทั้งในเชิงโครงสร้าง เชิงสถาบัน และกระบวนการประชาธิปไตย

2.2.3 จังหวัดจัดการตนเองและการปกครองตนเอง

เรื่องจังหวัดจัดการตนเองและการปกครองตนเองมีการถกเถียงกันมาก เพราะมีความแตกต่างในภาษาที่ใช้ เช่น ความสามารถในการกำหนดใจและชีวิตของตนเอง (self determination) หรือการกำหนดเจตจำนงตนเอง หรือเรื่องเปลี่ยนพื้นที่ให้เป็น “เขตปกครองพิเศษ”(autonomy) (ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว, 2552: 207) รวมทั้งคำว่า การจัดการตนเอง การปกครองตนเอง และความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เป็นต้น ซึ่งคำลักษณะนี้เป็นเรื่องอ่อนไหว คนทั่วไปกลับมองว่าบางคำเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติมากกว่าหนทางหนึ่งของการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นที่เหลื่อมล้ำ (สวิง ตันอุด, 2557: 549) (ศรันยา สีมา, 2558: 7-8)

ที่ผ่านมาการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองตนเองมักปรากฏในงานศึกษาพื้นที่เฉพาะโดยเฉพาะชนพื้นเมือง ทั้งในพื้นที่ประเทศไทยและเปรียบเทียบกับพื้นที่ต่างประเทศ และกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นที่นำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพในบางประเทศ ณัฐกฤษตา เมฆา (2551) ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม โดยการวิจัยเอกสารจากข้อมูลที่เป็นปัญหาและลู่ทางของชนพื้นเมืองดั้งเดิม เพื่อศึกษาปัญหาและลู่ทางการใช้สิทธิในการกำหนดใจตนเองในกฎหมายระหว่างประเทศ จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าชนพื้นเมืองดั้งเดิม เช่น ชนเผ่าอินเดีย ชนเผ่าดั้งเดิมเมืองฮาวาย เป็นต้น ถูกทำลายความเป็นตัวตนและวัฒนธรรม จึงมีการเรียกร้องสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิมโดยมีจุดประสงค์เพื่อที่พวกเขาจะสามารถมีอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อที่พวกเขาจะสามารถรักษาความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมของพวกเขา รวมถึงการใช้ชีวิตแบบดั้งเดิมได้สืบไปโดยมิได้เป็นการเรียกร้องสิทธิเพื่อการแบ่งแยกดินแดนแต่อย่างใด ปัจจุบันสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิมได้รับการยอมรับในหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว อีกทั้งยังได้รับการรับรองให้ชัดเจนขึ้นจากปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม แต่มิได้มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้นเพื่อให้สิทธิดังกล่าวได้รับการเคารพ รัฐต่างๆ ที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจึงควรมีมาตรการเฉพาะรองรับสิทธิในปฏิญญาฯ ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิ์ดังกล่าวบรรลุเป้าหมายตามหลักการและจุดมุ่งหมายของปฏิญญาฯ

ทั้งนี้ ยังปรากฏในการศึกษาเกี่ยวกับเขตปกครองพิเศษ ได้แก่ พิชญ์อาภา พิศุทธ์เศรณี และศุภชัย วรรณเลิศสกุล (2558) ศึกษาเรื่อง ซินเจียง : ตัวแบบการปกครองตนเองของจีน ซึ่งประชากรพื้นเมืองของซินเจียงเป็นคนเชื้อสายเติร์กที่เรียกตัวเองว่าชาว “อุยกูร์” เป็นชนเผ่าที่นับถือศาสนาอิสลาม ซินเจียงเป็นจุดเชื่อมจีนเข้ากับเอเชียกลางและเอเชียใต้ ทำให้เจริญถึงขีดสุดในยุคที่การค้าบนเส้นทางสายไหมรุ่งเรือง ปัจจุบันมีฐานะเป็นหนึ่งในบรรดา “เขตปกครองตนเองของชนส่วนน้อย” (Ethnic Autonomous Region) 5 แห่งของจีน (เขตปกครองตนเองชนชาติหุยหนิงเซี่ย เขตปกครองตนเองมองโกเลียใน เขตปกครองตนเองชนชาติจ้วงกวางสี และเขตปกครองตนเองซีจั้ง (ทิเบต)) มีชื่อเรียกทางการว่า “เขตปกครองตนเองชนชาติอุยกูร์ซินเจียง” ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของซินเจียงมีผู้ว่าการเขตปกครองตนเองฯเป็นชาวอุยกูร์ แบ่งเป็น 14 จังหวัด เป็นจังหวัดธรรมดา 7 จังหวัด เป็นจังหวัดที่มีฐานะเป็นนคร 2 นคร และเป็นจังหวัดปกครองตนเอง 5 แห่ง ทั้งซินเจียงมี 99 อำเภอ 1,009 ตำบล ขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่ก่อความไม่สงบมี 2 ขบวนการ คือ ขบวนการอิสลามเตอร์กิสถานตะวันออก (The East Turkestan Islamic Movement – ETIM) และองค์การปลดปล่อยเตอร์กิสถานตะวันออก (East Turkestan Liberation Organization) จากการวิจัยพบว่า การแก้ปัญหาความไม่สงบโดยใช้นโยบายที่เน้นการปราบปรามและตอบโต้ด้วยความรุนแรงเป็นหลักในช่วง ค.ศ.1991-1996 นั้น เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เพราะยิ่งเป็นการสร้างความรู้สึกในทางลบต่อทางการ นำไปสู่การต่อต้านที่รุนแรงขึ้น จีนมีการปรับนโยบายในช่วง ค.ศ.1997-2001 โดยเน้นการผสมผสานการปราบปรามอย่างเด็ดขาดและบีบคั้นชาวมุสลิมอย่างหนัก ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่การไม่ใส่ใจความเป็นอยู่และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน จึงเป็นนโยบายที่แก้ปัญหาไม่ตรงจุด และเพิ่มประเด็นความขัดแย้งให้ขยายจากเรื่องการเมืองไปสู่เรื่องเศรษฐกิจ ใน ค.ศ.2002-2007 จีนหันไปใช้นโยบายที่เน้นการปราบปรามกลุ่มติดอาวุธแทนการบีบบังคับชาวมุสลิม และส่งเสริมอัตลักษณ์ของชาวมุสลิม ทำให้มุสลิมมีความสุขในการเป็นประชาชนของจีนเป็นครั้งแรก และหันมาร่วมมือกับทางการจีนในการพัฒนาพื้นที่ซินเจียง จีนยังได้ประโยชน์จากการใช้อัตลักษณ์ของคนเหล่านี้ผูกสัมพันธ์กับประเทศต่างๆในเอเชียกลาง ข้อพึงสังเกตว่า การอาศัยความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหานั้น เป็นสิ่งที่ส่งผลให้จีนสามารถแก้ปัญหาในซินเจียงอย่างได้ผลดีขึ้น

จาห์โย ปามุงกาส (2553) ศึกษาประสิทธิภาพของเขตปกครองตนเองในแดนมุสลิมมินดาเนา (ARMM) ในการรับมือกับลัทธิแบ่งแยกดินแดนและบทบาทของคณะกรรมการสมานฉันท์ (NRC) ในการสร้างสันติภาพในสามจังหวัดชายแดนใต้ โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งการทบทวนวรรณกรรม และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเหตุการณ์ความขัดแย้งในภาคใต้ของฟิลิปปินส์และภาคใต้ของไทย ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มีทั้งข้าราชการ เอ็นจีโอ ผู้นำท้องถิ่น และคนใน

แนวร่วมปลดปล่อย จากการวิจัยพบว่า รากเหง้าของความขัดแย้งส่วนใหญ่คล้ายคลึงกันทั้งโครงสร้าง ซึ่งมีการรวมศูนย์อำนาจการเมือง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบบริหาร ในพื้นที่มีความยากจน สำหรับวัฒนธรรมเป็นความขัดแย้งบนพื้นฐานชาติพันธุ์/ศาสนา ได้แก่ บังสะโมโรมุสลิมกับฟิลิปิโนคริสเตียน มุสลิมมาเลย์-ไทยพุทธ และประวัติศาสตร์ สเปนขายฟิลิปปินส์ให้สหรัฐฯรวมทั้งมินดาเนา ส่วนสามจังหวัดชายแดนใต้ตกเป็นเมืองขึ้นของสยามปี ค.ศ.1785 ปัญหาของ ARMM คือ ขาดความเป็นอิสระด้านการเงิน ทำให้ต้องขึ้นกับรัฐบาลแห่งชาติและขาดอำนาจที่จะดำเนินโครงการพัฒนา แม้จะได้รับอนุมัติจากสภานิติบัญญัติท้องถิ่น เพราะฉะนั้นจึงไม่ได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง เพียงแต่มีความเป็นเอกเทศในการบริหารเท่านั้น ส่วนข้อเสนอของ NRC ไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่นับว่าสามารถเปิดประเด็นให้มีการถกเถียงเรื่องนี้ในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นการช่วยฟื้นฟูการเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยกับชาวมุสลิมมาเลย์ ข้อเสนอหนึ่งที่หลุดไป คือ การให้สถานภาพการปกครองตนเองแก่ชาวมุสลิมมาเลย์ เพราะว่าเป็นเรื่องนอกเหนือกรอบรัฐธรรมนูญของไทย การปกครองตนเองได้ในทางปฏิบัติต่อรัฐบาลฟิลิปินส์ คือ 1)ใช้วิธีเจรจาต่อรองอย่างสันติกับ MILF (แนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร) 2)แก้ไขกฎหมาย Republic Act 9054 ให้สอดคล้องกับข้อตกลงสันติภาพขั้นสุดท้ายในปี 1996 3)ให้อิสระในการจัดการเงินงบประมาณ 4)ให้อำนาจและสนับสนุน ARMM ในการดำเนินการสร้างคุณค่าชุมชนเชิงวัฒนธรรม ส่วนข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทย คือ 1)ปฏิบัติตามข้อเสนอของ NRC 2)ถอนกำลังทหารและตำรวจออกจากพื้นที่ 3)เปิดพื้นที่สำหรับการเขียนประวัติศาสตร์ปัตตานีในลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ประเทศไทย 4)ตอบสนองต่อความปรารถนาของชาวมุสลิมมาเลย์ในการแบ่งปันอำนาจทางการเมืองระหว่างมุสลิม-มาเลย์กับรัฐบาลไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ชนินท์ทิรา ณ ถลาง (2558) ศึกษาเรื่อง โอกาสและความท้าทายในการเจรจาเพื่อสันติภาพในอาเจะห์ : บทเรียนสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย โดยเน้นวิธีสัมภาษณ์แบบ Semi-Structured เพื่อความยืดหยุ่นในการสัมภาษณ์และลดความเป็นทางการ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในลักษณะการสนทนากลุ่มย่อย รวมทั้งใช้เอกสารชั้นต้นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐเพื่อสร้างความเข้าใจในวิธีต่างๆที่รัฐใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสองพื้นที่ การวิจัยพบว่า ข้อตกลงทางสันติภาพในอาเจะห์ คือ การกระจายอำนาจในรูปแบบของเขตปกครองตนเอง เรียกว่า Self-government ตามหลักการแล้วการกระจายอำนาจในรูปแบบของเขตปกครองตนแองเพื่อแก้ไขความขัดแย้งเป็นการจัดสรรอำนาจใหม่ที่รัฐเองไม่ได้เสียดินแดน และไม่ได้เป็นการทำลายหรือขัดต่อความเป็นรัฐเดี่ยวแต่อย่างใด อาจจะเป็นการกระจายอำนาจเป็นพิเศษเฉพาะพื้นที่ (Asymmetrical Autonomy) ซึ่งอาจทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารและการปกครองที่มีลักษณะที่ไม่เหมือนกับ

พื้นที่อื่น สิ่งที่ควรระวัง คือ การเอื้อสิทธิให้กับกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ อาจเป็นสาเหตุก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อกลุ่มอื่นๆ และนำมาสู่ความขัดแย้งใหม่ในที่สุด

สำหรับความสำเร็จของข้อตกลงเฮลซิงกิมาจากปัจจัยดังนี้ 1.ตัวแทนของGAM (ขบวนการอาเจะห์เสรี:The Free Aceh Movement) สามารถประสานกับบุคคลสำคัญและกลุ่มคนในอาเจะห์เพื่อให้เห็นถึงประโยชน์ของการรับข้อตกลงดังกล่าว 2.รัฐบาลอินโดนีเซียในขณะนั้นมีความเข้มแข็ง สามารถจัดการฝ่ายทางการเมืองและทางทหารที่ไม่เห็นด้วยกับการเจรจาในการแก้ไขความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์ จะเห็นได้ชัดเจนว่าแนวทางทหารไม่ได้ยุติปัญหาความขัดแย้งแต่กลับสร้างความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงความโกรธแค้นให้ประชาชน เช่น การประกาศเขต DOM (เขตปกครองทหาร) และการประกาศกฎอัยการศึก ในพ.ศ.2546 เป็นต้น ชนินท์ทิรา มีความเห็นต่อไปอีกว่า โครงสร้างในปัจจุบันที่มีลักษณะรวมศูนย์มีปัญหา และควรต้องปรับเปลี่ยนในลักษณะที่เปิดพื้นที่ให้คนมีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อให้ปรับการปกครองส่วนพื้นที่ให้เข้ากับวัฒนธรรมและศาสนาที่หลากหลาย ควรขึ้นอยู่กับคนที่จะอยู่ภายใต้โครงสร้างใหม่ว่าเขาคิดว่าการใช้วิธีหรือเครื่องมือใดก็ตามควรเปิดช่องทางให้คนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมแบบใดเหมาะสมที่สุด สำหรับกรณีขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องเปิดกว้างมากกว่ากรณีอาเจะห์เพราะมีกลุ่มเคลื่อนไหวที่หลากหลายมากกว่า รัฐบาลไทยต้องเปิดใจยอมให้มีการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงที่ยั่งยืน ต้องหาตัวกลางในการเจรจาที่เหมาะสม

อำนาจ ศรีพูนสุข (2558) ศึกษาเขตการปกครองพิเศษ : ข้อเสนอสำหรับภาคใต้ไทย ได้มีข้อเสนอว่า เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ ควรมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยเปลี่ยนแปลงการปกครองพื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานี ให้เป็น นครยะลา นครปัตตานี และนครนราธิวาส มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โครงสร้างการบริหารงานแบ่งเป็นสองส่วน คือ โครงสร้างระดับบน ประกอบด้วย สภานครมีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขต(อำเภอ)ต่างๆเขตละ 2 คน และสมาชิกสภาเทศบาลที่ตั้งอยู่ในเขตของนคร ได้รับการคัดเลือกจากสภาเทศบาลแห่งละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจนคร เป็นองค์กรที่ปรึกษาของนครที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำ คระกรรมการ ประกอบด้วย ผู้นำทางศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น จำนวน 30-50 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ผู้ว่าราชการนคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตนคร มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี โครงสร้างระดับอำเภอ/เขต ประกอบด้วย สภาเขต และสำนักงานเขต ผู้วิจัยดังกล่าวเห็นว่าปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญจะต้องทบทวนการดำเนินการโดยเร่งด่วน ดังนี้ 1)การแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ตามหลักการที่กล่าวอ้างว่า

จะใช้ “นโยบายการเมืองนำการทหาร” 2)การทบทวนนโยบายและการปฏิบัติ โดยการยอมรับความแตกต่างทางอัตลักษณ์ของมลายูมุสลิม อาทิ ให้มีการใช้ภาษามลายูเป็นภาษาราชการอีกภาษาหนึ่ง ให้ใช้กฎหมายอิสลามในการวินิจฉัยคดีในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ จำกัดพื้นที่การพิจารณาอนุญาตให้จัดตั้งสถานบันเทิงแหล่งอบายมุขที่ขัดกับหลักศาสนาอิสลาม และปรับเปลี่ยนเวลาปฏิบัติราชการ หยุดศุกร์-เสาร์ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติศาสนกิจ เป็นต้น

มะเนาะ ยูเด็น (2556) ศึกษาเรื่อง การปกครองตนเองของทีโรลใต้ พบว่า วิธีการบรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ การเสนอแนวทางที่เป็นไปได้อย่างตรงไปตรงมาและติดตามอย่างจริงจังด้วยสันติวิธี โดยมีสิ่งที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1.การทำให้ปัญหาของทีโรลใต้เป็นปัญหาระดับนานาชาติโดยสัญญาปารีสในปี ค.ศ.1946 ที่ทำให้ออสเตรียซึ่งเป็นรัฐร่วมวัฒนธรรมกับทีโรลใต้มีบทบาทในฐานะอำนาจคุ้มครองได้ 2.รวมกำลังเหนียวแน่นภายใต้พรรค เอส.วี.พี 3.ความพร้อมของรัฐบาลอิตาลีในด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและกล่องมติที่จะประกันสถานะพิเศษของกลุ่มชนที่พูดภาษาเยอรมันและภาษาละติน พร้อมถ่ายโอนอำนาจที่ชนกลุ่มน้อยเห็นว่าสำคัญต่อการดำรงอยู่และการพัฒนา โดยระบุหลักการในกฎหมายชัดเจนว่า กลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างกันจะสามารถอยู่ร่วมกันในระบบการเมืองได้ถ้าความต้องการของทุกกลุ่มได้รับการใส่ใจและเกิดสมดุลทางความสัมพันธ์ระหว่างกัน ระบบการบริการภาครัฐและระบบราชการทั้งหมดจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนทางชาติพันธุ์ ซึ่งรวมถึงสัดส่วนเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องสอดคล้องกับสัดส่วนประชากรแต่ละชาติพันธุ์ รวมทั้งหลีกเลี่ยงมาตรการที่จะกลืนชาติ

แนวคิดการปกครองตนเอง ถูกนำเสนอด้วยภาษาและถ้อยคำที่แตกต่างออกไป องค์กรภาคประชาสังคมนำเสนอรูปแบบ *จังหวัดจัดการตนเอง* (สวิง ตันอุด, 2557: 541-550) ที่ให้จังหวัด สามารถจัดการในเรื่องทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการท่องเที่ยว ด้านการศาสนาและวัฒนธรรม ด้านสวัสดิการ ด้านกีฬา ด้านระบบภาษี โดยที่จังหวัดจัดเก็บภาษีไว้ที่ท้องถิ่น 70% ส่วนกลาง 30% เป็นต้น ทั้งนี้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองไม่ใช่การแยกประเทศ แต่เป็นแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเพื่อให้ดำรงไว้ซึ่งความเป็นชาติ จึงมีสิ่งที่จังหวัดไม่จัดการ เพราะเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล คือ การทหารความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระบบเงินตราภายในประเทศใช้ระบบเดียวกันทั้งประเทศ ระบบศาลยุติธรรม และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน จึงไม่ใช่เรื่องแบ่งแยกดินแดน ศรันยา สีมา (2558) กล่าวว่า แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาของการปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองขึ้นอีกในหลายจังหวัดทั่วประเทศ และประกาศความพร้อมที่จะเสนอร่างกฎหมายสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เช่น เชียงใหม่ ภูเก็ต และปัตตานี เป็นต้น และจังหวัดจัดการตนเองไม่ขัดกับหลักความเป็นรัฐเดี่ยว เพราะอำนาจในการป้องกันประเทศ การ

คลังของรัฐและระบบเงินตรา กระบวนการยุติธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางอยู่ อีกทั้งราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย

2.2.4 วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2550: 813-842) ให้ความหมาย “วัฒนธรรมการเมือง” คือ อุปนิสัยทางการเมืองของพลเมืองและสถาบันการเมืองในสังคมนั้นๆ รวมถึงความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ท่าที และพฤติกรรมทางการเมืองของพลเมืองและสถาบันการเมือง ในปัจจุบันจำแนกแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นไทยยุคใหม่ออกเป็น 3 แบบ คือ 1)วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือ ซึ่งพัฒนามาจากความโดดเด่นของการมีองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง มักจะพบในองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าที่อื่นๆ 2)วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขัน-ทำลาย ซึ่งพัฒนามาจากการแย่งชิงและยึดครองฐานเสียงและผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น พบในเทศบาล 3)วัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-ผูกขาดอำนาจทางการเมือง ซึ่งพัฒนามาจากการรวมศูนย์อำนาจและการจัดระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองการปกครองแนวดิ่งในอดีต เพราะฉะนั้นขีดความสามารถในการริเริ่มนโยบายการพัฒนาใหม่ๆของท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับแบบแผนวัฒนธรรมการเมืองของท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมแบบปรึกษาหารือมีขีดความสามารถในการริเริ่มและขับเคลื่อนนโยบายในเชิงนวัตกรรมได้สูงกว่าวัฒนธรรมแบบอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับณัฐพล ใจจริง (2559: 3-5) พบว่า มีโครงสร้างอำนาจและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นของนักการเมืองท้องถิ่น 3 แบบ กล่าวคือ 1)โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบขั้วเดียวหรือแบบรวมศูนย์ท้องถิ่นมักมีชนชั้นนำกลุ่มหนึ่งที่รวมตัวกันเหนียวแน่นผูกขาดอำนาจและการตัดสินใจของสังคมในทุกเรื่องปราศจากคู่แข่งทางการเมืองที่มีศักยภาพ การดำเนินกิจกรรมในจังหวัดนั้นๆ มีเสถียรภาพสูง มีความเป็นเอกภาพและปราศจากความขัดแย้ง ตรงกับวัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาดรวมศูนย์อำนาจ เกิดจากการก่อตัวของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งอาศัยอำนาจรัฐเป็นองค์ประกอบในขั้นต้น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอิทธิพลที่อิงอำนาจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐปราศจากคู่แข่ง 2)โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบ 2 หรือ 3 ขั้วอำนาจการเมือง ไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจเหนือกลุ่มใดเด็ดขาด แต่ละกลุ่มมีฐานะทางเศรษฐกิจและเครือข่ายเท่าๆกัน ข้อดี คือ ทำให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เป็นวัฒนธรรมการเมืองแบบรุนแรงพบในชุมชนเขตเมืองหรือกึ่งชนบทกึ่งเมือง ใช้กลยุทธ์ในการต่อสู้แบบทำลายล้างเพื่อชนะคู่ต่อสู้ 3)โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบหลายขั้วไม่ถูกครอบงำแบบเบ็ดเสร็จ เพราะอำนาจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ไม่ได้ผูกขาดอยู่กับชนชั้นนำกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การต่อสู้ของชนชั้นนำต่างๆยังอิสระต่อกันมาก จนไม่มีใครมีอำนาจเหนือใครต้องจับมือเป็นพันธมิตรเพื่อรวมตัวกันบริหารงานท้องถิ่น และไม่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองภายนอก เพราะฉะนั้นนักการเมืองในท้องถิ่นมักเป็นกลุ่มเดียวกับชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่น ที่สำคัญต้องทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นทั้งการเมืองภาคตัวแทนและการเมืองภาคพลเมือง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ ยังอธิบายว่า รัฐสมัยใหม่มีบุคคล 4 ประเภท คือ 1)ผู้ที่ไม่สนใจการเมือง ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา 2)ผู้สนใจทางการเมือง เป็นบุคคลที่สนใจเรื่องราวข่าวสารการเมืองและอาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการดำเนินกิจการของรัฐ รู้ถึงความสำคัญของการตัดสินใจของสถาบันการเมือง แต่ยังไม่ได้ลงรับสมัครเลือกตั้ง 3)ผู้แสวงหาอำนาจและผู้นำในสังคมการเมืองหนึ่งๆ แสวงหาอิทธิพลเพื่อผลทางด้านนโยบาย ระเบียบข้อบังคับ และการตัดสินใจในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อประโยชน์ทางการเมือง การคุ้มครองผลประโยชน์ประชาชนหรือผลประโยชน์ของตัวเองและพวกพ้องตัวเอง 4)ผู้ทรงอำนาจทางการเมือง หมายถึง บุคคลที่มีทรัพยากรทางการเมืองหรือเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง สำหรับนักการเมืองท้องถิ่นมี 2 มิติ คือ มิติการเมืองภาคตัวแทน คือ การเมืองที่ประชาชนเลือกนักการเมืองท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมิติการเมืองภาคพลเมือง เป็นการเมืองที่เกิดขึ้นจากประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาในข้างต้น เป็นภาพรวมของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งแสดงให้เห็นทัศนะของนักการเมืองท้องถินว่า การเมืองท้องถิ่นเป็นอีกปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนกำหนดระดับความสามารถในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ทั้งหมดนี้ คือ สภาพความเป็นจริงของการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งแต่ละประเภทขององค์กรมีความแตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นและเขตพื้นที่การพัฒนาของสังคม เช่น เมือง กึ่งเมือง และชนบท ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในเมืองนั้นฐานะทางเศรษฐกิจของนักการเมืองและกลุ่มผู้มีอิทธิพลมีความสำคัญเป็นลำดับแรก ในพื้นที่กึ่งเมืองจะมีอิทธิพลรูปแบบสืบทอดทางวัฒนธรรมไทยเข้ามาผสมกับฐานะทางเศรษฐกิจ ส่วนพื้นที่ชนบทนั้นมีอิทธิพลและบารมีแบบสังคมเก่าเป็นหลัก นอกจากนั้นพื้นที่ของประเทศไทยในแต่ละพื้นที่ยังมีการศึกษาที่แตกต่างกัน นั้นหมายถึงความพร้อมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2559) ได้กล่าวถึง ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนไทยต่อการปกครองท้องถิ่น แบ่งออก 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เน้นท้องถิ่นว่าเป็นส่วนประกอบของรัฐที่มีสถานะต่ำและขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง (Sub-ordinate) เป็นมรดกทางสังคมและวัฒนธรรมของสังคมบางประเภท ที่คิดว่าศูนย์กลางมีความสำคัญมากกว่าส่วนอื่นๆ สังคมแบบนี้มักจะมีการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เช่น อำนาจทางการทหาร ทางนิติบัญญัติ การศาล เป็นต้น กลุ่มที่ 2 เน้นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ของรัฐและรัฐบาลกลาง กลุ่มที่ 3 เน้นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเสมอกันหรือเท่ากัน (Equal) กับรัฐและรัฐบาลกลาง

เมื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1) ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Sub-Nation Government in General) ไม่มีส่วนภูมิภาคของรัฐบาลกลางเป็นองค์กรเข้าไปสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น โดยมีความสัมพันธ์กันตามที่กฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น(Local Function) และทำการแทนตามที่ส่วนกลางมอบหมาย(Delegated Functions) ซึ่ง Fumio Nagai, Tsuruyo Funatsu, Kazuhiro Kagoya (March 2008, p. 8)ให้ความเห็นว่า ระบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นไทยดูเหมือนคล้ายกับญี่ปุ่นมาก แต่ความแตกต่างอยู่ที่การดำรงอยู่ของระบบการบริหารส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัดเจ้าหน้าที่มหาดไทยอยู่ร่วมกันกับลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่มีอะไรนอกจากการเปลี่ยนหน้าที่ งบประมาณ และทรัพยากรมนุษย์ จากระบบบริหารส่วนภูมิภาคไปสู่ระบบการบริหารส่วนท้องถิ่น

2)ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations) เป็นการมอบอำนาจโดยกรมให้แก่ผู้แทนของกรม เพื่อทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ส่วนกลางมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจเสมอคณะรัฐมนตรีให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยผู้รับมอบอำนาจต้องทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการ เรียกว่า เป็นระบบวางแผนการทำงานส่วนภูมิภาค (Region Planning Model) เช่น ประเทศสวีเดน เป็นต้น

3)ความสัมพันธ์แบบมีระบบผู้แทนของรัฐประจำพื้นที่ (Prefect System) เป็นระบบผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐที่มาจากการเสนอชื่อของกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีให้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในเขตพื้นที่ของรัฐ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น ทั้งนี้ปัจจัยเรื่องประชาธิปไตย โลกาภิวัตน์ และนิติรัฐ มีส่วนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559: 6-9)

วิลาวัณย์ หงส์นคร (2551) ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ.2545 - 2549) พบว่า ลักษณะความสัมพันธ์ที่ปรากฏมี 2 ลักษณะ คือ 1) เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ส่วนกลางยังคงครอบครองทรัพยากรของท้องถิ่น เพราะความดูแลรับผิดชอบพื้นที่ประวัติศาสตร์เป็นของหน่วยงานส่วนกลางทั้งนั้น และส่วนกลางส่วนภูมิภาคยังคงจัดการภารกิจในระดับท้องถิ่น รวมทั้งควบคุมท้องถิ่นด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น ใช้กฎหมายควบคุม จัดตั้งสำนักงานในท้องถิ่น ให้งบประมาณสนับสนุน เป็นต้น 2) เป็นความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแทรกแซงการจัดการทรัพยากรและภารกิจในท้องถิ่น และท้องถิ่นขาดผู้นำในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นร่วมกัน รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะหน่วยงานภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจและภารกิจในระดับท้องถิ่นยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่เป็นการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย (Fragmented Centralism) เนื่องจากแต่ละกระทรวงกรมมีอำนาจเฉพาะส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งวิลาวัณย์ เสนอวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ ให้ยกเลิกหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเปลี่ยนเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น และเพิ่มอำนาจและบทบาทของการปกครองท้องถิ่นควบคู่ไปด้วยกัน เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

ในทัศนะของผู้วิจัย มีความเห็นว่าหลักสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นและพัฒนาในพื้นที่ต่างๆทั่วโลกนั้น ตั้งอยู่บนเป้าหมายพื้นฐาน 2 ประการ คือ การกระจายอำนาจการเมือง และการกระจายอำนาจเศรษฐกิจ

บทที่ 3
พัฒนาการการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่นไทย

3.1 พัฒนาการแนวคิดการปกครองตนเองในท้องถิ่นไทย

การปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการเป็นวิถีดั้งเดิมของหมู่บ้านตำบลในลักษณะผู้นำตามธรรมชาติและเครือข่ายเครือญาติที่ช่วยกันดูแลชุมชน ต่อมาเมื่อรัฐเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินโดยยกเลิกมณฑล และใช้ส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานกลางทำงานในจังหวัดแทนทุกกระทรวงทบวงกรมโดยไม่ต้องผ่านมณฑลอีกต่อไป กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่รับเงินเดือนจากส่วนภูมิภาค เปรียบได้กับเป็นปลายประสาทของกระทรวงมหาดไทย เป็นแขนเป็นขาให้กับทางราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เกิดขึ้นยาวนานพร้อมๆกับการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 องค์กรท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจเป็นองค์กรแรก หลังเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง คือ เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลเป็นกฎหมายรองรับ มีการแบ่งอำนาจในองค์กรทั้งฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่และรายได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน นับจากนั้นมาไม่เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาลจะยืนยงทำหน้าที่ตลอดมา หากยังมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามมาอีกหลายรูปแบบ การเกิดขึ้นการดำรงอยู่และการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้พัฒนาการทั้งแนวคิดและโครงสร้างผ่านวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ผันผวนมานับครั้งไม่ถ้วน

นักวิชาการหลายท่านได้แบ่งช่วงเวลาของพัฒนาการกระจายอำนาจเอาไว้แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถเปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการแต่ละท่านได้ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2561: 3-4)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 3 การแบ่งช่วงพัฒนาการของการกระจายอำนาจ

ธเนศวร์ เจริญเมือง	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
แบ่งพัฒนาการการกระจายอำนาจเป็น 4 ขั้น	แบ่งพัฒนาการการกระจายอำนาจเป็น 4 ก้าว	แบ่งพัฒนาการการกระจายอำนาจเป็น 5 ช่วง
ขั้นที่ 1 : ความพยายามในการจัดตั้งการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (พ.ศ.2476)	**ก้าวที่ 1** : พ.ศ.2475-2500	**ช่วงที่1** : การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ธเนศวร์ เจริญเมือง	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ขั้นที่ 2 : การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ.2495-2499)	**ก้าวที่ 2** : พ.ศ.2501-2532	**ช่วงที่2** : การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2501
ขั้นที่ 3 : นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีและภาวะชะงักงันของการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.2504-2535)	**ก้าวที่ 3** : พ.ศ.2540-2553	**ช่วงที่3** : การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2535
ขั้นที่ 4 : ระยะแห่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการณ์ปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.2535-2539)	**ก้าวที่ 4** : ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 เป็นต้นไป	**ช่วงที่4** : การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540
		ช่วงที่5 : ทิศทางการปกครองท้องถิ่นภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาการแบ่งพัฒนาการการกระจายอำนาจ 4 ก้าวของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่าระยะเวลาในการแบ่งพัฒนาการการกระจายอำนาจแต่ละก้าวมีห้วงเวลานานหลายปีโดยอธิบายเรื่องการบริหารของส่วนกลางที่มีผลต่อท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ และครอบคลุมถึงแค่ปี พ.ศ.2553 นอกนั้นเป็นการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งไม่ครอบคลุมในการนำมาวิเคราะห์ถึงช่วงปี พ.ศ.2557- พ.ศ.2563 ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการแบ่งช่วงเวลาการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเองในไทยของธเนศวร์ เจริญเมือง และการแบ่งช่วงระยะเวลาพัฒนาการการกระจายอำนาจของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และนำมาสังเคราะห์จัดทำการแบ่งพัฒนาการแนวคิดการปกครองตนเองในท้องถิ่นไทยเป็น 7 ยุค เพราะต้องการมองภาพการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเองที่ครอบคลุมทั้งมิติประวัติศาสตร์ มิติวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญและมิติด้านกฎหมาย รวมทั้งมีการนำเสนอให้เห็นว่าแต่ละช่วงยุคสมัยนั้นรัฐราชการไทยได้ส่งเสริมสนับสนุนหรือขัดขวางการกระจายอำนาจและแนวคิดการปกครองตนเองไปในลักษณะทิศทางใดบ้างดังนี้

ยุคที่ 1 การจัดตั้งการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (พ.ศ.2476 - พ.ศ.2494)

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ.2575 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีเจตจำนงให้อำนาจอธิปไตยจากพระมหากษัตริย์มาเป็นของปวงชนชาวไทย เป็นยุคเริ่มต้นการปกครองตนเองของราษฎร คณะราษฎรซึ่งเป็นผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองต้องการวางรากฐานให้ราษฎรปกครองตนเองทั้งในระดับชาติและกระจายไปสู่การปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตยในอนาคต ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ดังมีคำปรารภในพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ดังนี้ “โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่าเป็นการสมควรที่จะจัดวางระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมแก่ความต้องการแห่งสมัย” จากคำปรารภดังกล่าว “สมัย” คือ ยุคประชาธิปไตยนั่นเอง พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กำหนดเทศบาลเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล จัดตั้งเทศบาลทั่วประเทศได้ 117 แห่ง และกำหนดให้มีสภาจังหวัดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่กรรมการจังหวัด โดยยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นั้นถือว่าเป็นการจัดตั้งครั้งแรกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ได้วางรากฐานการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนมากที่สุด ทั้งด้านอำนาจ หน้าที่ รายได้ และความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามการสั่งการของกระทรวงมหาดไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติถึงโครงสร้างขององค์กรคล้ายกับย่อส่วนมาจากรัฐบาลประชาธิปไตยของคณะราษฎรในยุคนั้น นายกมนตรี คณะมนตรีของเทศบาลมาจากการแต่งตั้งโดยข้าหลวงประจำจังหวัด ทำนองเดียวกับคณะราษฎรแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเสมือนกับการสาธิตประชาธิปไตยในยุคแรกๆ แตกต่างกันตรงที่เทศบาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ ข้าหลวง และรัฐบาลกลาง ส่วนหน้าที่ของเทศบาลครอบคลุมงานบริการจัดหาสาธารณูปโภค การศึกษา และสาธารณสุข พร้อมมีอำนาจจัดเก็บภาษี จำหน่ายน้ำประปา ไฟฟ้า และออกระเบียบข้อบังคับ รวมไปถึงการจัดศาลเทศบาล ในขณะเดียวกันเทศบาลมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เงินบริจาค เงินเก็บภาษีบางประเภท และรายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล รวมความแล้วการปกครองท้องถิ่นในช่วงนี้เป็นต้นแบบของการปกครองท้องถิ่นในยุคต่อๆมา

ยุคที่ 2 การปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการ (พ.ศ.2495 - พ.ศ.2503)

การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง ซึ่งเป็นการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายเสรีนิยมกับฝ่ายอนุรักษ์นิยมในคณะราษฎร จนถึงปี พ.ศ.2490 ฝ่ายเสรีนิยมถูกกวาดล้างจนหมดสิ้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จึงถูกแทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และจนกระทั่งมาถึงยุคการประนีประนอมระหว่างคณะราษฎรฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับฝ่ายนิยมเจ้า ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495) ขึ้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหมวด 3 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ บทบัญญัติในหมวดที่ 3 รัฐได้รวมอำนาจทุกด้านทั้งการเมือง ทหาร เศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และการศึกษา โดยอ้างเรื่องการรักษาเอกราชและความสงบภายใน

แนวคิดการปกครองท้องถิ่นได้ถูกปรับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยใช้บุคลากรของรัฐหรือข้าราชการเข้ามามีบทบาทช่วยบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้นใหม่และแต่งตั้งข้าราชการประจำไปปกครองในตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล และมีปลัดอำเภอ กำนันเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีการปรับปรุงกฎหมายใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 และรัฐบาลจัดให้มีรูปแบบสภาตำบลขึ้นมา 2 รูปแบบ เพื่อให้เป็นเสมือนโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชนในระดับตำบล แต่สภาตำบลนี้ไม่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ประการใด ด้านการบริหารงานมีนโยบายในการสร้างชาติ ซึ่งมีแนวโน้มเป็นลัทธิชาตินิยม เช่น สงวนอาชีพบางอย่างไว้เฉพาะคนไทย ออกกฎหมายคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ และปลูกฝังให้ประชาชนนิยมใช้สินค้าไทย ด้วยคำขวัญว่า "ไทยทำ ไทยใช้ ไทยเจริญ" เป็นต้น รัฐบาลจอมพล ป. ได้เปลี่ยนแปลงประเพณีและวัฒนธรรมบางอย่างให้เกิดความทันสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่น ประกาศให้ข้าราชการเลิกนุ่งผ้าม่วง เลิกสวมเสื้อราชปะแตน และให้นุ่งกางเกงขายาวแทน มีการยกเลิกบรรดาศักดิ์และยศข้าราชการพลเรือน เป็นต้น นอกจากนี้มีการเปลี่ยนชื่อประเทศจาก "สยาม" เป็น "ไทย"

ยุคที่ 3 การกระชับอำนาจของส่วนกลาง (พ.ศ.2504 - พ.ศ.2515)

การเมืองของประเทศได้เข้าสู่ยุคเผด็จการทหารเต็มรูปแบบตั้งแต่การทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเทศไทยถูกปกครองโดยอำนาจเผด็จการและมีศัตรูสำคัญของขาติ คือ ลัทธิคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์จึงเลือกข้างสหรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ และรัฐบาลได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก พ.ศ.2504 - พ.ศ.2509 ภายใต้การแนะนำของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เพื่อใช้ต่อสู้กับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคนี้ได้รับผลกระทบไปด้วย ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2505 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยส่งข้าราชการของกระทรวงเข้าไปเป็นพนักงานเทศบาลโดยรับเงินเดือนจากสังกัดเดิม นี่คือการเปลี่ยนความสัมพันธ์จากส่วนกลางที่ควบคุมดูแลไปเป็นการเข้ายึดครอง ในปี พ.ศ.2509 มีการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยยกเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ด้วยการยุบสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล หลังจากที่เคยเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2499 ต่อมาในปี พ.ศ.2515 มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ให้รวมเทศบาลกรุงเทพฯกับเทศบาลธนบุรีและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปอื่นๆเข้าด้วยกันกลายเป็นกรุงเทพมหานคร (กทม.) ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งในระยะเริ่มต้น ด้านการบริหารอยู่ในช่วงใช้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จ มุ่งเน้นความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง รัฐบาลใช้ "มาตรา 17 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2502" ปราบปรามคอมมิวนิสต์และผู้มีความเห็นต่างจากรัฐบาล ยุคนี้การปกครองท้องถิ่นชะงักงันจนถึง พ.ศ.2515

ยุคที่ 4 การสถาปนาหน่ออ่อนของการปกครองตนเอง (พ.ศ.2516 - พ.ศ.2534)

การสิ้นสุดยุคเผด็จการทหารที่ครองอำนาจมายาวนาน 16 ปี จากการเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษาจนเกิดเหตุการณ์นองเลือด 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 การปกครองประชาธิปไตยกลับมาอีกครั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 มี 4 มาตรา โดยเฉพาะมาตรา 216 บัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นในทุกระดับทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย และมาตรา 217 บัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใช้วิธีออกเสียงโดยตรงและลับ และในปี พ.ศ.2518 มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก ผลการเลือกตั้งได้นายธรรมนูญ เทียนเงิน จากพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ต่อมาในปี พ.ศ.2520 ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครถูกปลดโดยรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งมาจากการรัฐประหารในปลายปี พ.ศ.2519 และในปี พ.ศ.2521 ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่คล้ายกับระบบผู้จัดการเมืองในสหรัฐอเมริกา การบริหารเมืองพัทยาแบ่งเป็น 2 องค์การ คือ สภาเมืองพัทยา และฝ่ายบริหาร ถึงอย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2528 การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครโดยตรงได้เกิดขึ้นอีกครั้งในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ด้านการบริหารในช่วงนี้ถึงแม้ว่าจะเป็นการปกครองประชาธิปไตยในระยะสั้นๆ เนื่องจากเกิดรัฐประหารหลายครั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับต่อมายังมีหมวดการปกครองท้องถิ่นทุกฉบับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แสดงให้เห็นว่าผลจากการฟื้นฟูประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษาจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ทำให้การปกครองท้องถิ่นถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดหนึ่ง นับว่าการปกครองท้องถิ่นถูกยกระดับทางกฎหมายให้สูงขึ้นกว่าในอดีต และมีแนวโน้มว่าหมวดการปกครองท้องถิ่นจะถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆไป โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ยุคที่ 5 สู่การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.2535 - พ.ศ.2539)

หลังจากเกิดการขับไล่รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร ที่สืบทอดอำนาจมาจากคณะรัฐประหาร รสช. ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ได้สร้างผลสะเทือนทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ บรรดาพรรคการเมืองต่างๆร่วมกันขับไล่รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร จนต้องลาออกหลังจากเป็นรัฐบาลได้เพียง 47 วัน พรรคการเมืองต่างๆได้ตื่นตัวสร้างเครือข่ายอำนาจในท้องถิ่นไว้สำหรับการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น อีกด้านหนึ่งต้องการใช้การปกครองท้องถิ่นเป็นที่ฟูมฟักนักการเมืองรุ่นต่อไปของพรรค ปรากฏว่าในการเลือกตั้งเดือนกันยายน พ.ศ.2535 มีพรรคการเมืองถึง 5 พรรคเสนอนโยบายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และมีพรรคการเมือง 4 พรรคที่เสนอนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยบอกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งของข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่ใช่การปกครองท้องถิ่น ฉะนั้นจึงไม่อาจอยู่ในข่ายของการกระจายอำนาจ นอกจากนี้นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนได้มีข้อเสนอให้ปฏิรูปการเมืองโดยรวมเรื่องการกระจายอำนาจเข้าไปด้วย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และเป็นพื้นที่ในการนำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตัวท้องถิ่นเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังเกิดขึ้นในยุคนี้ ในปี พ.ศ.2537 มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยมีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน และปีพ.ศ.2538 ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองต่างๆได้ใช้การปกครองท้องถิ่นฟูมฟักนักการเมืองรุ่นต่อๆไปของตนเองอย่างเต็มที่

ยุคที่ 6 การยกระดับการกระจายอำนาจท้องถิ่น (พ.ศ.2540 - พ.ศ.2556)

ผลจากการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2540 ซึ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น และตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ยกฐานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร 20 แห่ง และกำหนดให้ภายในปี พ.ศ.2549

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 35% ของรายได้ของรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีของเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ปี พ.ศ.2553 มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการปฏิรูป (คปร.) และแต่งตั้งกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) และข้อเสนอเรื่อง “จังหวัดปกครองตนเอง”ถูกนำมาเสนออย่างแพร่หลาย ปี พ.ศ.2554 ประชาชนและสื่อมวลชนร่วมกันผลักดันให้พรรคการเมือง รับเอาข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปประเทศไทยบรรจุเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและชุมชนภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง รวมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ..... มีการเคลื่อนไหวในนามจังหวัดจัดการตนเอง เช่น เชียงใหม่ อำนาจเจริญ และภูเก็ต เป็นต้น และเกิดการรวมเครือข่ายในจังหวัดภาคอีสาน 20 จังหวัด เพื่อขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง/ร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานคร ถูกนำไปยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง การบริหารงานท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีเป้าหมายในการวางรากฐานของการเมืองไทยตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยให้หยั่งรากลึกมากขึ้น โครงสร้างใหม่ของการบริหารท้องถิ่นดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงการเมืองไทยหลายทาง คือ 1) การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยทั่วประเทศช่วยขยายการเมืองระบบเลือกตั้งในเมืองและชนบท ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เช่น ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้ และประชุมแผนพัฒนาท้องถิ่นเสนอความต้องการของชุมชน เป็นต้น 2) อำนาจของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นถูกเปลี่ยนไปเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้เล่นในฐานะคู่แข่งกับอำนาจรัฐท้าทายอำนาจของระบบราชการส่วนกลางที่กุมอำนาจมานับร้อยปี ถึงแม้ว่านักธุรกิจคนสำคัญของจังหวัดจะผูกขาดตำแหน่งการเมืองเป็นส่วนมาก แต่ผู้นำท้องถิ่นข้างน้อยและมีธุรกิจทั่วไปก็ได้อำนาจนี้ด้วย 3) การกระจายงบประมาณในพื้นที่การเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการแข่งขันสูงเพื่อตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่ไทยเป็นรัฐสมัยใหม่ที่การก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลในการสร้างการตื่นตัวทางการเมืองและปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในพื้นที่ต่างจังหวัดมากที่สุด

แต่ในอีกด้านหนึ่งได้มีแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ CEO สอดแทรกมาในปีพ.ศ.2544 โดยมีหลักคิดว่าการบริหารงานในจังหวัดต้องมีเจ้าภาพที่มองทุกตารางนิ้วในจังหวัดเป็นภารกิจหน้าที่จะต้องดูแลแก้ไข มีการทำงานเป็นทีมในรูปของคณะผู้บริหารจังหวัด ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการ โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะผู้บริหาร หรือ CEO (Chief

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Executive officer) มีอำนาจเสมือนเป็นนายกรัฐมนตรีของจังหวัด และคณะผู้บริหารจังหวัดเปรียบเหมือนเป็นคณะรัฐมนตรีของจังหวัด ปีพ.ศ.2545 รัฐบาลได้ทดลองให้จังหวัดบริหารงานแบบบูรณาการ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติให้ทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้รูปแบบบริหารจังหวัดบูรณาการ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นว่าแนวคิดผู้ว่าฯ CEO เป็นการรวมศูนย์อำนาจ เช่น ธเนศวร์ เจริญเมือง (2547) กล่าวว่า ผู้ว่าฯ CEO เป็นงานชิ้นหนึ่งที่รัฐบาลกลางอยากระดมข้าราชการให้ทำงานหนักจริงจัง พร้อมรับคำสั่งทุกอย่างอย่างมีวินัยและเต็มไปด้วยประสิทธิภาพเพื่อให้คำสั่งและนโยบายของผู้นำรัฐบาลได้รับการปฏิบัติและสนับสนุนอย่างแข็งขัน เหตุใดต้องเน้นลักษณะบนสู่ล่างในขณะที่สังคมไทยกำลังก้าวไปสู่การกระจายอำนาจมากขึ้น แต่ก็มีคนอีกกลุ่มชื่นชมว่าผู้นำเด็ดขาดและออกคำสั่งมากๆคือแบบอย่างของเขา นั่นก็คือผลพวงของระบบรวมศูนย์อำนาจที่ยาวนาน เป็นต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าผู้ว่าฯCEO ในปี พ.ศ.2544 กำลังกลับฟื้นชีพขึ้นมาในปัจจุบัน กล่าวคือ มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2565 เป็นการบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆภายในจังหวัดเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จ และมีงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของจังหวัดโดยตรง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือสามารถรายงานต่อคณะอนุกรรมการประจำภาคหรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) มอบหมาย รวมทั้งกระทรวงหรือกรมมอบอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการประเมินผลเลื่อนเงินเดือน,ให้บำเหน็จ,ดำเนินการทางวินัย ซึ่งกฎหมายฉบับเก่าที่เกิดในยุคหลังรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ได้ถูกยกเลิกไปนั้น ได้ระบุให้ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ แต่ฉบับล่าสุดปีพ.ศ.2565 ไม่มีเรื่องการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีบทบาทที่สำคัญ และการขยายอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเกินกว่าที่กฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534) ให้ไว้หรือไม่ในการเข้าไปควบคุมหน่วยงานต่างๆของรัฐที่มิใช่ส่วนภูมิภาค (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2565: 77-78) กล่าวโดยรวมแล้วยุคนี้ถือว่าเป็นครั้งแรกที่การปกครองท้องถิ่นได้รับทั้งอำนาจหน้าที่และงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่ก็มีนโยบายรวบอำนาจสอดแทรกเข้ามาและพัฒนาไปสู่การกระชับอำนาจในยุคต่อไป

ยุคที่ 7 การกระชับอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคและการชะงักงันของประชาธิปไตยท้องถิ่น (พ.ศ.2557 - พ.ศ.2562)

การทำรัฐประหารของ คสช. นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีพ.ศ.2557 ได้บังคับใช้มาตรา 44 ออกคำสั่งที่มีผลต่อการบริหารท้องถิ่น จำนวน 10 คำสั่ง (จากทั้งหมด 176

คำสั่ง) ห้ามกลุ่มหรือขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆออกมาเคลื่อนไหว ทำให้การขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจนี้หยุดชะงักไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง และใครที่มีความเห็นต่างจากรัฐบาล คสช. จะถูกเจ้าหน้าที่คุกคามหลายรูปแบบ เพราะต่างถูกมองว่าการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงออกทางความคิดเห็นนั้น เป็นภัยต่อความสงบของประเทศในสภาวะเช่นนี้ รวมถึงยุติการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกระดับ นอกจากนี้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสิ้น 6 ฉบับ เพื่อเพิ่มอำนาจควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น และให้อำนาจข้าราชการส่วนภูมิภาคสามารถตั้งกรรมการสวบสวนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

หลังจากรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 เลขาธิการคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยกเรื่องกระจายอำนาจว่าจะทำให้บ้านเมืองไม่มีเสถียรภาพ และเป็นภัยบ่อนทำลายความสามัคคีในการบริหารต้องหยุดกระบวนการกระจายอำนาจ คสช.ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว (Nethipo, 2019: 245-246) ดังนี้

1) ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ ให้งดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปก่อนจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยในระหว่างนี้ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีสมาชิกสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาที่เหลืออยู่นั้นเป็นอันสิ้นสุดลงนับแต่วันที่จำนวนสมาชิกสภาเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2) การแต่งตั้งสมาชิกสภาใหม่หลังจากสภาสิ้นสุดลง ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความสามารถด้านการบริหารงานท้องถิ่น โดยสมาชิกใหม่จะประกอบด้วยอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป

3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทประกอบด้วยจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาจำนวนสิบคน เทศบาลทุกประเภทมีสมาชิกสภาจำนวนสิบสองคน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีจำนวนสมาชิกสภากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดที่มีอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ

4) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการในเขตจังหวัดในระดับตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป และต้องพ้นหรือออกจากราชการแล้ว

5) คณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลตามข้อ 2) ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดคนหนึ่งซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร) และประธานสภาหอการค้าจังหวัดหรือประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดหรือประธานสภาทนายความประจำจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ

6) เมื่อได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการสรรหาประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นภายในสามวัน และให้ถือว่าผู้ที่ได้รับการประกาศแต่งตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับแต่วันประกาศแต่งตั้ง

จะเห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารให้ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้นในการเข้าไปแทรกแซงการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติอีกจำนวนมาก (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ได้แก่

-ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 86/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว

-คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

-คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2559 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น

-คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2559 เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

-คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2560 เรื่อง การแต่งตั้งนายกเมืองพัทยา

-คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น

-คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 15/2561 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการเมืองพัทยา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)ใช้อำนาจระงับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกสอบสวนคดีทุจริตหลายร้อยคน ผลคือทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังอย่างมากเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกสอบสวนเรื่องทุจริต จึงมีงบประมาณสะสมในบัญชีท้องถิ่นประมาณ 1.7 พันล้านบาท ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2560 รัฐบาลเผด็จการทหารเปลี่ยนกฎระเบียบเพื่อนำเงินเหล่านี้มาใช้เพื่อการอื่น (Nethipo, 2019: 246) เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าคำสั่งเหล่านี้ของ คสช.ได้ต่อต้านการกระจายอำนาจ และมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบอำนาจใหม่อย่างถึงที่สุด ในปีพ.ศ.2559 ประเทศไทยมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0 มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ภาครัฐต้องปรับตัวให้สามารถอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมยุคดิจิทัลท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและไม่สามารถคาดเดาได้ จึงมุ่งเน้นความคล่องตัวเพื่อขับเคลื่อนภารกิจพิเศษ (Agenda-Based) และนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาพลิกโฉมระบบราชการสู่ Government 4.0 และปีพ.ศ.2560 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ 11 คณะ

กล่าวโดยสรุปรัฐบาล คสช. รวมอำนาจในการบริหารไว้กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เลื่อนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นถึง 5 ปี หลังการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ.2562 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และหัวหน้าคณะรัฐประหารได้กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2563 จึงมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นครั้งแรกตั้งแต่มีการรัฐประหาร และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ยังไม่สามารถยกระดับการกระจายอำนาจได้ และเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้ รวมทั้งเรื่องจังหวัดจัดการตนเองไม่ได้รับความสำคัญเหมือนที่ผ่านมา แม้กระทั่งแผนปฏิรูปประเทศก็ไม่ได้กล่าวถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงจากประชาชนแต่อย่างใด เพราะกระบวนการผ่านกฎหมายในเรื่องการบริหารท้องถิ่นนั้น ผู้เล่นถูกจำกัดในองค์กรสูงสุด คือ คสช. สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารให้ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้นในการเข้าไปแทรกแซงการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นสถานการณ์การปกครองตนเองของท้องถิ่นในปัจจุบัน คือ การเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงโดยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนในเรื่องอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินเชิงนโยบายยังคงยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ยังคงถูกกำกับดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาค นับว่าแตกต่างจากการกระจายอำนาจการเมืองหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรัฐ กล่าวคือ การกระจาย

อำนาจในครั้งนี้ได้ลดอำนาจรัฐบาลในเมือง และลดความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพลในต่างจังหวัดกับอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจากกรุงเทพมหานคร การเปลี่ยนแปลงนี้ทำลายความสัมพันธ์อุปถัมภ์ระหว่างรัฐและผู้มีอิทธิพล ปัจจุบันผู้นำท้องถิ่นเลือกวิธีการเข้าถึงอำนาจรัฐในรูปแบบของตำแหน่งการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอีกไม่นานจะมีความคงที่และโครงสร้างความเสี่ยงของระบบอุปถัมภ์ถูกทำให้แตกต่างไปจากเจ้าพ่อ (Nethipo, 2019: 235)

หากเรียงลำดับความก้าวหน้าของการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเองที่ปรากฏขึ้นเป็นรูปธรรมชัดเจนดังนี้

ปี พ.ศ.2535 มีการเสนอนโยบายโดยพรรคการเมืองให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งได้ปลุกกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกจังหวัด

ปี พ.ศ.2540 มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การเป็นตัวแทนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตื่นตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ปี พ.ศ.2546 มีการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นทุกประเภทโดยตรง ทำให้ความเป็นตัวแทน ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมสูงขึ้นอีกระดับหนึ่ง

ปี พ.ศ.2551 เกิดสภาองค์กรชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้ง และพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชน แต่กลับกลายเป็นการทำงานทับซ้อนกับส่วนท้องถิ่น

ปี พ.ศ.2554 มีข้อเสนอ “จังหวัดจัดการตนเอง” ถือเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดการปกครองตนเองก้าวหน้าที่สุด มีทั้งความเป็นตัวแทน ความรับผิดรับชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจจัดสรรทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.2 ทัศนะที่หลากหลายเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย

มุมมองเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง

- **ข้าราชการประจำ**

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า “เมื่อเราไปดูข้อเสนอเรื่อง จังหวัดจัดการตนเองหรืออะไรต่างๆ มันก็มาจากปัญหา ปัญหาปัจจุบัน คือ ในพื้นที่ไม่สามารถถูกจำกัดขอบเขตการแก้ไขให้อยู่ในพื้นที่ได้ เพราะฉะนั้นหลายเรื่องส่วนใหญ่ต้องมารอที่ส่วนกลาง เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาหรือใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ถ้าเราพิจารณาถึงสาเหตุจริงๆแล้ว ปัญหาสำคัญ คือ การบริหารงานในพื้นที่ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรให้พื้นที่สามารถแก้ไข

ปัญหาของพื้นที่ได้ด้วยตัวเองด้วยความรวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเราตั้งโจทย์อย่างนี้เราจะเห็นว่าอันนี้ คือ หลัก ส่วนวิธีการอาจจะมีหลายวิธีอย่างที่บอก ถ้ายังใช้วิธีการให้คนจากส่วนกลางไปปฏิบัติก็ต้องมีการมอบอำนาจให้กับพื้นที่ หรือจะใช้วิธีการกระจายอำนาจก็ต้องกระจายอำนาจให้กับคนในพื้นที่ แต่ไม่ว่าคำว่ากระจายอำนาจหรือมอบอำนาจหลักการเหมือนกัน คือ ให้อำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของเขาเองจะโดยใครก็แล้วแต่ แต่ให้ขอบเขตมันอยู่ในพื้นที่ ถ้าตรงนี้เราจับหลักได้ว่าถ้าจะกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจให้กับพื้นที่และให้พื้นที่ได้มีโอกาสบริหารจัดการซึ่งรวมไปถึงการกระจายงบประมาณลงไปสู่พื้นที่ มาถึงคำตอบที่ว่าจังหวัดจัดการตนเองหรือปกครองตนเองคิดว่าอย่างไร ในทัศนะของผมมันต้องอยู่ตรงนี้ โดยเราอาจจะเริ่มต้นจากเรื่องทำอย่างไรจะปฏิรูปให้มีการกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจที่เป็นเรื่องของพื้นที่ที่ไม่ใช่เรื่องภาพรวมของประเทศ เช่น เรื่องการต่างประเทศ เรื่องการทหารความมั่นคง เป็นต้น จากราชการส่วนกลางที่เป็นกระทรวงกรม ไปสู่จังหวัดให้ได้มากที่สุด โดยใช้กลไกเก่า ส่วนกลไกปัจจุบัน คือ จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ทำอย่างนี้ปัญหาจบ คือ พื้นที่ดูแลตนเอง แต่ถ้าในอนาคตคิดว่ากลไกตัวนี้ให้ไปแล้วยังติดขัด เรื่องตัวบุคคลอาจจะต้องมาทบทวนดูในอนาคต แต่วันนี้ในทัศนะของผมปัญหามันอยู่ที่เรื่องการบริหารจัดการอำนาจหน้าที่ของกลไกในพื้นที่ ถ้ากลับกันให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง แต่ถ้าอำนาจหน้าที่ยังคงเดิม มันก็เหมือนเดิมไม่เกิดประโยชน์ใดๆ เรื่องที่มาของบุคคลเป็นเรื่องรอง” (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า “ถ้าพื้นที่ใดพร้อมที่จะเป็นจังหวัดจัดการตนเองก็เห็นด้วย จังหวัดที่เป็นรูปแบบพิเศษหรือจะยกเป็นมหานครแบบกรุงเทพฯอันนี้เห็นด้วย เช่น ภูเก็ต เพราะเจริญทั้งพื้นที่ หลักกระจายอำนาจของพวกเขา คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง จริงๆปัจจุบันนี้ท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มขึ้นกว่าในอดีต ” (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า “เรื่องจังหวัดจัดการตนเองถามว่าเชียงใหม่ทำได้หรือ เชียงใหม่มีเพียง 3 อำเภอเท่านั้นที่มีรายได้ดี ส่วนที่เหลืออีก 20 อำเภออยู่ในชนบทและยากจน เอาเงินไปให้อำเภออื่นไม่พอแน่นอน แต่ถ้าภูเก็ตอาจทำได้เพราะ 3 อำเภอ รายได้ดีหมดเลย ชลบุรีก็จัดการตนเองได้ ต้องดูที่เศรษฐกิจแต่ละจังหวัดว่าไปรอดไหม ถ้าไม่ต้องพึ่งพาส่วนกลาง ตัวอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่ปกครองตนเอง เพราะว่าแต่ละจังหวัดมันเจริญใกล้เคียงกัน ทุกวันนี้ท้องถิ่นยังมองว่าตัวเองต้องใช้เงินหลวงทุกเม็ด ถ้าจะกระจายอำนาจได้รัฐต้องทำเฉพาะเรื่องความมั่นคงเท่านั้น รัฐจะสนับสนุนงบประมาณเฉพาะความมั่นคงเท่านั้น และคุมหลักเกณฑ์ความมั่นคง

จากส่วนกลาง ส่วนเรื่องเศรษฐกิจห้ามมาขอเงินจากส่วนกลาง ส่วนกลางจะเอาเงินที่ไหนถ้าไม่ดึงภาษีจากจังหวัดเจริญแล้วมาเกลี่ยให้จังหวัดที่ยังไม่เจริญ รัฐบาลเอาเงินจากไหนถ้าทุกจังหวัดจัดการตนเอง ส่วนกลางก็เป็นยูนิตเล็กๆกำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ๆเป็นมาตรฐาน ส่วนหลักเกณฑ์ย่อยแล้วแต่พื้นที่ไปกำหนดเอง อาจจะออกกฎหมายเอง สหรัฐอเมริกาบางรัฐเขามีกฎหมายเขาเอง แต่เรื่องความมั่นคง ระบบการเงิน และเรื่องการต่างประเทศ รัฐบาลกลางขอคุมเอง” (สัมภาษณ์ 13 มิถุนายน 2566)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า “สำหรับจังหวัดขอนแก่น ถ้าจะจัดรูปแบบ“จังหวัดจัดการตนเอง” ต้องดูโครงสร้างและงบประมาณ จังหวัดนี้จะยืนหยัดด้วยตนเองเพียงลำพังหรือ ถ้าจัดการตนเองแสดงว่าจะไม่เอาภาษีของรัฐบาลกลางมาใช้ใช่ไหม คุณจะไม่เอาเงินของชาวสมุทรปราการมาใช้ที่นี่ใช่ไหม ถ้าคุณจัดการตนเองต้องยืนได้ด้วยตนเอง ไม่ใช่มาบอกว่าเงินไม่พอถ้าเป็นอย่างนี้ก็จะเกิดปัญหาตามมาอีก เพราะฉะนั้นเราต้องคิดให้ดีเปรียบเทียบฐานแต่ละอย่างประเมินประสิทธิภาพสมรรถนะและประสิทธิผลต่างๆภายใต้ฐานที่ทัดเทียมกัน เช่น ฐานอำนาจทางกฎหมายเท่าเทียมกันไหม ถ้าบอกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันมีอำนาจเท่านี้ ถ้าจังหวัดจัดการตนเองมีอำนาจมากกว่าการประเมินไม่เท่ากันแล้ว ถ้าให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งสามารถบริหารจัดการทุกอย่างได้ทุกคนดูว่าจะเป็นอย่างไรกับการปกครองตนเอง เพราะผมเชื่อมั่นอยู่หนึ่งอย่างว่าเราอยู่มหาดไทยย้ายไปอยู่หลายภูมิภาคได้เห็นประสบการณ์หลายสิ่งหลายอย่างทั้งสิ่งที่ดีและสิ่งที่ไม่ดี ทั้งสิ่งที่ควรพัฒนาและสิ่งที่พัฒนาแล้วเป็นปัญหา เรามีประสบการณ์มามากในเชิงการบริหาร เพราะฉะนั้นสิ่งต่างๆเหล่านี้เพิ่มความละเอียดอ่อนในการทำงานของพวกเราได้รัดกุมได้รอบคอบมากกว่า” (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า “รูปแบบพิเศษของแม่สอดปกติเสนอร่างของเทศบาลนครหรือร่างพระราชบัญญัติโดยหลักมันต้องเหมือนกัน อย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัด เป็นต้น ยอมรับว่าสามารถทำได้” (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า “จริงๆต้องดูในรายละเอียดทั้งหมดในการจัดรูปแบบมหานครต้องถามว่ารายละเอียดที่เขานำเสนอนั้นเป็นมหานครแบบไหน เราอาจจะฟังชื่อแล้วมหานครปัตตานีเป็นแบบกรุงเทพมหานครไหม ถ้าเป็นแบบกรุงเทพมหานครก็โอเคเป็นทิศทางที่ใช้ได้ แต่ต้องดูว่าเมื่อกระจายอำนาจแล้ว ต้นทุนเรามีโอกาสทางเศรษฐกิจ งบประมาณ และการดูแลประชาชนการปกครองในแบบนั้นไหม เรามีรายได้เข้าพื้นที่ท้องถิ่นดูแลตนเองส่วนมากรายได้เป็นหลักสำคัญของประเทศได้ไหม อยากจะให้ดูตรงจุดนี้ ฉะนั้นแล้วพอเราจัดการยังไม่รู้รายละเอียดของมหานครปัตตานีหรือรูปแบบกรุงเทพมหานคร รูปแบบแบบนี้เป็นรูปแบบทฤษฎีประชาธิปไตย คือคล้ายๆว่าการเจริญ คือ เราต้องการให้ประเทศเจริญเราต้องวางความเจริญไว้ในแบบนี้ ถ้าคิดว่า

รูปแบบความเจริญเป็นมหานครก็คิดว่าเป็นศูนย์กระจายความเจริญได้ แต่ถ้าคิดว่าเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการปกครองแก้ปัญหาอำนาจชนชั้นปกครอง มันใช่หรือไม่ และวันนี้คิดว่าประเทศไทยเรามีการกระจายอำนาจในรูปแบบทุกตารางนิ้ว มีองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ในปัจจุบันชายแดนภาคใต้คนที่มาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและการเลือกตั้งก็เป็นที่ยอมกันทั้งหมดแล้ว ผมถึงบอกว่าถ้าจะเสนอรูปแบบไหนลงมาต้องถามว่าคุณจะมาแก้ปัญหาอะไร ถ้ามาแก้ปัญหาเฉพาะการใช้อำนาจปกครองอย่างเดียวผมคิดว่าไม่ใช่คำตอบ แล้วมันต้องมาแก้หลายๆวิธีทั้งเรื่องเศรษฐกิจทั้งเรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งเรื่องของการยอมรับพี่น้องประชาชนต่างๆมีส่วนสำคัญ” (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

- **ผู้บริหารท้องถิ่น**

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า “แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” หรือ “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”เป็นแนวทางที่ทำให้ท้องถิ่นเองกระจายอำนาจ เรารวมศูนย์อำนาจมานาน แต่ในอดีตย้อนไปถึงสมัยสุโขทัย รัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นการปกครองตนเองกลายๆ มีระบบจ่าบ้าน มีการจัดการในชุมชนที่ค่อนข้างละเอียดละออด้วยซ้ำไป เพียงแต่ส่งส่วยส่งการยอมรับไปที่ส่วนกลาง หลังจากรัชกาลที่ 5 เปลี่ยนระบบก็กลับไปคิดเทียบเคียงกับต่างประเทศกว่าจะมาเป็นประชาธิปไตยได้ต้องเรียนรู้มายาวนานกว่าเรา “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นเรื่องที่ทำให้คนมีโอกาสเข้ามาสู่การแบ่งปันอำนาจในการบริหารตนเองบริหารเมืองมากขึ้น น่าจะเป็นทางออกของประเทศอย่างเราที่กำลังพัฒนา เป็นตัวต่อยอดตัวหนึ่งที่ทำให้เราขยับกันออกไปจากกับดักวังวนอำนาจไปอีกระดับหนึ่ง พรรคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย คือ พรรคราชการ ซึ่งครอบคลุมไปทุกหย่อมหญ้า ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของเราถูกตีกรอบตลอด แล้วไปฝังรากในหน่วยย่อย ทำให้การเจริญเติบโตหรือวิธีแนวคิดทัศนคติทางการเมืองบ้านเราไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จริงๆไม่ได้แยกกันความเป็นอยู่ของมนุษย์การเมืองการปกครองมันอยู่ด้วยกัน แต่คนไปสร้างกระบวนการให้คิดแยกออกไป เพราะฉะนั้นควรจะต้องเปิดช่องการให้อำนาจจัดการตนเองในชุมชน สิ่งที่ได้รับ คือ ความพึงพอใจ ความสัมพันธ์กับชาวบ้านดีกว่าที่อื่น คุณภาพไม่แตกต่างจากใช้ผู้รับจ้างผู้รับเหมาเบื้องต้นเป็นการผสมผสานเนื่องจากทัศนคติความเคยชินและวิธีคิดของเราถูกจัดระบบกันอย่างนี้

ถ้าแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” หน่วยย่อยที่สุด คือ จังหวัด ความใหญ่โตของจังหวัดก็เข้าใจ เป็นเหมือนคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแค่หัวหน้าของคณะกรรมการเท่านั้น เป็นเรื่องระบบตัวแทนเข้ามาเพื่อแบ่งปันร่วมกันไม่ใช้แบ่งปันแต่เรื่องอำนาจอย่างเดียว สิ่งที่สำคัญมนุษย์ต้องแบ่งปันเรื่องข้อมูลแล้วสร้างการเรียนรู้ร่วม ถ้ายังเป็นระบบแบบเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการไม่สามารถแบ่งปันข้อมูลไม่สามารถรู้ข้อมูลอย่างอื่นได้เลย

ยกเว้นถูกจัดให้รู้แค่นั้นเอง เมื่อถูกจัดให้รู้ในทัศนคติที่จะขับเคลื่อนไปข้างหน้าของชุมชนหรือคณะกรรมการไปต่อไม่ได้ เพราะจะอยู่ประมาณไปแล้วก็กลับซ้ำไปซ้ำมา

ถ้าเทศบาลนครขอนแก่นจะใช้ “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ค่อยเรียนรู้ร่วมกันไป จะต้องมีจุดเริ่มต้นแล้ววิธีใหม่ๆในโลกนี้เกิดขึ้นแล้ว มีคนคิดระบบกระบวนการขึ้นเพราะฉะนั้นวิธีการสุดโต่งแบบสันติอโศกเขามีระบบของเขาเป็นคณะกรรมการ หรือเทียบเคียงการปกครองของท่านธรรมไชโยในเรื่องของหลักการศาสนาพวกนี้อาจเป็นกรอบใดกรอบหนึ่งของศาสนาเรา แต่จริงๆชุมชนที่ใหญ่ที่สุดเรียกว่าประเทศ เกิดระบบหน่วยย่อยในการจัดการเพื่อที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน คนคิดว่าจังหวัดจัดการตนเอง หมายถึงการขาดอำนาจจากส่วนกลาง แต่ไม่ใช่เพราะเป็นเรื่อง 70-80% ที่ต้องจัดการด้วยตนเอง เช่น เราป่วยเราต้องไปหาหมอเอง หน่วยย่อยที่สุดคือ คน หมอแค่แนะนำเรา เราต้องดูแลตัวเองออกกำลังกายทานอาหารให้ถูกต้อง ชุมชนเราต้องจัดการเองจะให้คนอื่นมาจัดการแทนหมดไม่ได้” (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า “คณะการปกครองท้องถิ่นวุฒิสภาจะลงพื้นที่แม่สอด 30-31 มกราคม 2563 ติดตามการนำเสนอการยกฐานะเตรียมเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยท่านนายกเทศมนตรีเริ่มทำมานานจะเป็น 10 ปีแล้วในการขับเคลื่อนในทุกยุคสมัย นำเข้าคณะรัฐมนตรีแล้วยุบสภา แต่มันก็ต้องถอยกลับมาตั้งต้นใหม่เนื่องจากเปลี่ยนรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแม่สอดเหมือนกับเมืองพัทยาคือ มีนายก มีสภา แต่อำนาจหน้าที่เป็นแค่ท้องถิ่น ไม่ได้คิดที่จะแบ่งแยกดินแดน” (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า “ผมกลัวเรื่องความแตกต่างทางวัฒนธรรมศาสนา โดยเฉพาะเรื่องศาสนาพูดยาก ถ้าร้องขอให้สนับสนุนจังหวัดจัดการตนเองถ้าไม่ทำก็รู้สึกไม่ดี ผมคิดว่าตอนนี้ท้องถิ่นยังไม่พร้อมจัดการตนเอง” (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

กล่าวโดยสรุปแนวคิดการปกครองตนเองเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง พบว่าข้าราชการประจำมีมุมมองไปในทิศทางเดียวกัน คือ จังหวัดที่จะปกครองตนเองต้องมีความพร้อม 2 ประการ คือ มีอำนาจเพิ่มขึ้นกับมีงบประมาณเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ต้องมีฐานเศรษฐกิจของจังหวัดที่สามารถเลี้ยงตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ทั้งนี้ข้าราชการประจำมีทัศนคติว่าการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดไม่ได้ขึ้นกับผู้บริหารจะมาจากการแต่งตั้งหรือจากการเลือกตั้งก็สามารถแก้ปัญหาได้ ถ้าหากมีอำนาจเต็มและมีงบประมาณเพียงพอ ข้าราชการประจำให้ความเห็นว่าจังหวัดยังเลี้ยงตัวเองไม่ได้และไม่พร้อมที่จะจัดการตนเอง ในขณะเดียวกันผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมุมมองแตกต่างจากข้าราชการประจำในประเด็นการแก้ปัญหาในพื้นที่โดยคนในพื้นที่และเพื่อคนในพื้นที่ตามฉันทามติของประชาชนในพื้นที่ ส่วนใหญ่แล้วมองว่าจังหวัดจัดการตนเองสามารถพัฒนาจังหวัดให้เจริญก้าวหน้าตามความต้องการของประชาชนในจังหวัดได้ดีกว่าจังหวัดที่ถูกบริหารโดยข้าราชการจากส่วนกลาง

มุมมองเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

- **ข้าราชการประจำ**

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้งไม่ใช่คำตอบสุดท้าย คำตอบจริงๆคือทำอย่างไรให้ปัญหาในพื้นที่สามารถแก้ไขได้ ถึงแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง แต่ถ้ากฎหมายทุกอย่างและระบบงบประมาณยังคงเดิม ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบเลือกตั้งก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง” (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า “ถ้ายังมีภูมิภาคเพื่อกำกับดูแลก็ยังคงต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง แต่ถ้าไม่มีภูมิภาคก็ว่าอีกเรื่อง หรือถ้าการแบ่งอำนาจยังไม่ชัดเจนก็ยังไม่ควรมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง” (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า “ข้อเสียของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด คือ วันดีคืนดีเอาผู้มีอิทธิพล หรือลูกหลานผู้มีอิทธิพลมาลงสมัครเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ช่องทางในการทุจริตหรือเล่นพรรคเล่นพวกก็จะสูงขึ้น ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งถ้าเป็นคนในพื้นที่ก็คิดว่าเป็นคนแถวนั้นรู้พื้นเพดี อาจจะมาพัฒนาก็ได้ หรือถ้ากลัวคนในพื้นที่สร้างอิทธิพลก็เอาคนนอกมาก็ได้ ในขณะเดียวกันถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นคนไม่ดีย้ายไปจังหวัดอื่นก็ไปสร้างปัญหาที่อื่น แต่ถ้าเป็นคนดีมันคุ้มค่าคนดีคนเก่ง แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งเป็นคนดีก็พัฒนาบ้านเมือง โดยอิสระของมันเองเขาทำให้เต็มที่ด้วยความใจรักบ้านเกิด แต่ถ้ามันไม่ดีก็สร้างอิทธิพลได้เหมือนกัน แต่ที่สำคัญ คือ ถ้าไม่ดีชาวบ้านปฏิเสธเองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ไม่สามารถไปสมัครจังหวัดอื่นได้ ที่ทุกอย่างมี 2 ด้านเสมอ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีการสั่งสมประสบการณ์ในการแก้ปัญหา เอาคนอายุยังน้อยมาลงสมัครเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาอาจจะมีน้อยด้วย การแก้ปัญหาควรใช้ศิลปะด้วยประสบการณ์สำคัญ ประสบการณ์ คือ เราลองผิดลองถูกว่ากรณีใดใช้วิธีใดแก้ปัญหาที่ดีที่สุด มันดีคนละอย่าง แต่คนที่แต่งตั้งดีอยู่แล้วเพียงแต่ว่าต้องเอาคนดีมาบริหาร” (สัมภาษณ์ 13 มิถุนายน 2566)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า “ต้องถามต่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งมันเสียหายอะไร การเลือกตั้งเนื่องจากว่าโดยพื้นฐานการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งจะมีการจำกัดอำนาจค่อนข้างจะมากกว่า ยกตัวอย่างเช่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครหลวง มีอำนาจค่อนข้างเต็มในหลายเรื่อง แล้วบางอย่างก็โดนตัดทอนอำนาจออกไป ซึ่งแตกต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัด การจะบอกว่าอะไรแตกต่างกันนั้นต้องดูก่อนว่าถ้าเขามาจากการเลือกตั้งเกณฑ์การวัดใช้อะไรวัดในการเปรียบเทียบประสิทธิภาพสมรรถนะและประสิทธิผล ถ้าใช้เกณฑ์การวัดที่ต่างกันและตัวบุคคลต่างกันบริบทต่างกันแน่นอนผลลัพธ์ต่างกัน สมมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร มีเงินหมื่นล้านบาทเหมือนกรุงเทพมหานครใครทำงานได้ดีกว่ากัน หรือว่าให้กรุงเทพมหานครมีเงินแค่ 250 ล้านบาทเหมือนขอนแก่นดูว่าประสิทธิภาพใครจะเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นเกณฑ์การเปรียบเทียบต้องทัดเทียมกัน ถ้ามาประเมินแล้วคนหนึ่งมีงบประมาณเยอะมีอำนาจในการให้คุณให้โทษคนเยอะมีบุคลากรทรัพยากรเยอะมาเทียบอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งงบประมาณก็มีน้อยคนก็บังคับไม่ได้ เพราะว่าหน่วยแต่ละหน่วยมีผู้บังคับบัญชาลงมาฝากอยู่เฉยๆ มันจะแสดงออกหลายอย่าง ทำไมขอนแก่นเคลื่อนตัวงานไปได้มาก เพราะว่าบุคลิกภาพในการบริหารงานทำให้ทุกคนยอมมาทำงานร่วมกับเรา แต่ถ้ามาจากการเลือกตั้งแล้วมาบังคับเขาเจ๊งทันที ถ้าวัดไม่เท่ากันต้องมีแต้มต่อสัดส่วนที่ไม่เท่ากันต้องไปคิดสูตรมาลองใช้” (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า “โดยหลักการการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี แต่ว่าต้องดูข้อเท็จจริงประกอบด้วยในยุคที่เหตุการณ์บ้านเมืองไม่สงบประมาณปี พ.ศ.2552-2554 ที่รัฐบาลมาจากพรรคหนึ่ง แล้วนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากอีกพรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงบ้านเมืองไม่ได้เป็นไปตามหลักการ เกิดความวุ่นวายขัดแย้งกัน” (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า “ถ้าเป็นแบบผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกตั้งก็คิดว่าเป็นแนวคิดอย่างหนึ่ง แต่ถ้าการพัฒนาทรัพยากรคนหรือพี่น้องประชาชน รวมกระทั่งเรื่องของเศรษฐกิจความเป็นอยู่ต่างๆอยู่ในระดับที่เป็นมาตรฐานอย่างหนึ่ง เราควรจะมีการจัดการตนเองอีกครั้งหนึ่ง อีกประการหนึ่งการจัดการตนเองต้องมาจากว่าการปกครองในปัจจุบันนั้นมีข้อร้องเรียนอะไร ฉะนั้นถ้ามองวันนี้คิดว่าประเทศไทยที่มีการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมที่จะต้องใช้ไปอีกระยะเวลาหนึ่ง จนกว่าเรื่องการกระจายอำนาจ เรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพทรัพยากรต่างๆจะดีขึ้นทุกอย่าง แล้วดูกระบวนการปกครองมีปัญหาอะไร แก้ปัญหาได้ดีแล้วก็สอดคล้องกับประเทศไปในทิศทางที่ดี หัวใจที่สำคัญ คือ เราต้องอย่าลืมว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บางอย่างนั้นมันเป็นโอกาสที่ดี แต่ในสถานการณ์บางครั้งถือว่าอะไรทำได้ดีกว่าเร็วกว่าและมีคุณภาพมากกว่า ยังเชื่อมั่นว่าในขณะนี้การกระจายอำนาจมีทั้งการแบ่งอำนาจและการใช้อำนาจอย่างมากและสามารถนำพาประเทศไปในทิศทางที่เจริญขึ้นและการพัฒนาที่ยั่งยืนได้" (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

- **นักการเมือง**

นายซูการ์โน มะทา ส.ส.ยะลา พรรคประชาชาติ "เห็นด้วยกับการทำประชามติเลือกตั้งผู้ว่าฯ จังหวัดใดอยากเลือกตั้งผู้ว่าฯ ให้ทำแบบค่อยเป็นค่อยไปดูจังหวัดที่มีความพร้อม และทำแผนกระจายอำนาจ และขั้นตอนไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นยกระดับฐานะ เช่น ภูเก็ต เกาะสมุย แหลมฉบัง หรือจังหวัดชายแดนใต้ อย่ามองเรื่องการแบ่งแยกพื้นที่ ต้องปล่อยให้เขากำหนดอนาคตตัวเอง รวมทั้งยกระดับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้เป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย" (สัมมนาหัวข้อ"ท้องถิ่นมั่งคั่ง ประเทศมั่นคง" 22 มิถุนายน 2566)

นายวรภพ วิริยะโรจน์ ส.ส.บัญชีรายชื่อพรรคก้าวไกล มีความเห็นว่า "แม้เป็นเรื่องยาก แต่จำเป็นต้องทำ เพื่อการทำบริการสาธารณะที่ดีมากยิ่งขึ้น แม้จะเกิดแรงต้านจากข้าราชการ แต่ประชามติของประชาชนจะเป็นคำตอบของเรื่องนี้" (สัมมนาหัวข้อ"ท้องถิ่นมั่งคั่ง ประเทศมั่นคง" 22 มิถุนายน 2566)

นายนิกร จำนง ส.ส.พรรคชาติไทยพัฒนา มีความเห็นว่า "เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่ากับเปลี่ยนบุคคลไปครอบงำท้องถิ่น โดยเริ่มในจังหวัดหรือพื้นที่ที่พร้อม เช่น ภูเก็ต สมุย เป็นต้น และค่อยๆสร้างการเรียนรู้เรื่องการปกครองตนเองของสังคม" (สัมมนาหัวข้อ"ท้องถิ่นมั่งคั่ง ประเทศมั่นคง" 22 มิถุนายน 2566)

นายนิพนธ์ บุญญามณี พรรคประชาธิปัตย์ มีความเห็นว่า "ต้องไม่ใช่แค่การเลือกตั้งเหมือนผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เลือกตั้งแล้วไม่จบ ต้องถ่ายโอนภารกิจส่วนกลางด้วย ศึกษาญี่ปุ่นโมเดล คือ ค่อยๆปรับจำนวนบุคลากรในสังกัดท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ข้าราชการท้องถิ่นในญี่ปุ่นมี 2-3 ล้านคน และเสนอทำจังหวัดนำร่องใน "ปริมณฑล"" (สัมมนาหัวข้อ"ท้องถิ่นมั่งคั่ง ประเทศมั่นคง" 22 มิถุนายน 2566)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

- **ผู้บริหารท้องถิ่น**

นายบุญชู จันทร์สุวรรณ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า “การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการแก้ปัญหา “ผู้ว่าฯมาแล้วไป” ทำให้งานไม่ปะติดปะต่อ ซึ่งคนในจังหวัดรู้จักพื้นที่ตัวเองดีที่สุด และความรักความผูกพันในจังหวัดมีมากกว่าคนต่างถิ่น ควรเลือกตั้งทั้งจังหวัดเล็กและจังหวัดใหญ่” (สัมมนาหัวข้อ“ท้องถิ่นมั่งคั่ง ประเทศมั่นคง” 22 มิถุนายน 2566)

นายสมชาย รังสิวัฒนศักดิ์ นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า “ไม่เอา “โมเดล กทม.” เป็นต้นแบบ เพราะกลัวว่าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จะถูกยุบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล นอกจากนี้ต้องมีสิทธิ์ในการบริหารจัดการพื้นที่โดยไม่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ทั้งเงิน คน และงาน ต้องมีบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน เพราะปัจจุบันซับซ้อนกัน รวมทั้งควรจัดตั้ง “เมืองรูปแบบพิเศษ” เช่น ด้านท่องเที่ยว ด้านชายแดน เป็นต้น และยกร่างรัฐธรรมนูญหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่” (สัมมนาหัวข้อ“ท้องถิ่นมั่งคั่ง ประเทศมั่นคง” 22 มิถุนายน 2566)

ดร.วิระศักดิ์ ฮาดดา นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า “ปัจจุบันมีปัญหาเรื่องบุคลากรภูมิภาคและท้องถิ่น คนเคยมีอำนาจต้อง “เสียอำนาจ”ไป เพราะฉะนั้นไม่ควรทำครั้งเดียวทั้งประเทศ และเรื่องอำนาจควรดูว่ามีอำนาจหน้าที่เต็มหรือไม่ เช่น งานตำรวจ (ควรอยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด) รวมทั้งตั้งสำนักงานท้องถิ่นแห่งชาติแยกออกเป็นอิสระ” (สัมมนาหัวข้อ“ท้องถิ่นมั่งคั่ง ประเทศมั่นคง” 22 มิถุนายน 2566)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

กล่าวโดยสรุปแนวคิดการปกครองตนเองเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าข้าราชการประจำมีมุมมองไปในทิศทางใกล้เคียงกันในประเด็นคุณภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการแต่งตั้งหรือจะมาจากการเลือกตั้ง และยังมีความเห็นว่าถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจและงบประมาณมากมีทรัพยากรบุคคลมากก็สร้างผลงานได้มากเช่นเดียวกัน ส่วนนักการเมืองระดับชาติจากพรรคการเมืองต่างๆล้วนมีความเห็นสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะจะทำให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดอนาคตตนเองและบริการสาธารณะได้ดีมากยิ่งขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็มีข้อแนะนำว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละจังหวัด ในขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับนักการเมืองระดับชาติ

บทที่ 4
ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจ

กระทรวงมหาดไทยก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ฟื้นราชการมหาดไทยทั้งกระทรวง สมเด็จฯ ได้ทรงทำการปรับปรุงงานของกระทรวงมหาดไทยหลายประการ อาทิ แก้ไขระเบียบการปฏิบัติงาน ยกเลิกประเพณีที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องไปเสนอราชการที่บ้านเสนาบดี เลิกประเพณีที่เสนาบดีเอาตราตำแหน่งไปไว้ที่บ้าน กำหนดระเบียบการออกตรวจราชการหัวเมือง ให้มีการจัดสร้างศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัด เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้ริเริ่มแนวคิดการทำงานของกระทรวงมหาดไทยที่มุ่งเน้นให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข รวมตลอดจนการจัดตั้งกรมต่างๆ ขึ้น และรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ ให้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเพียงแห่งเดียว เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

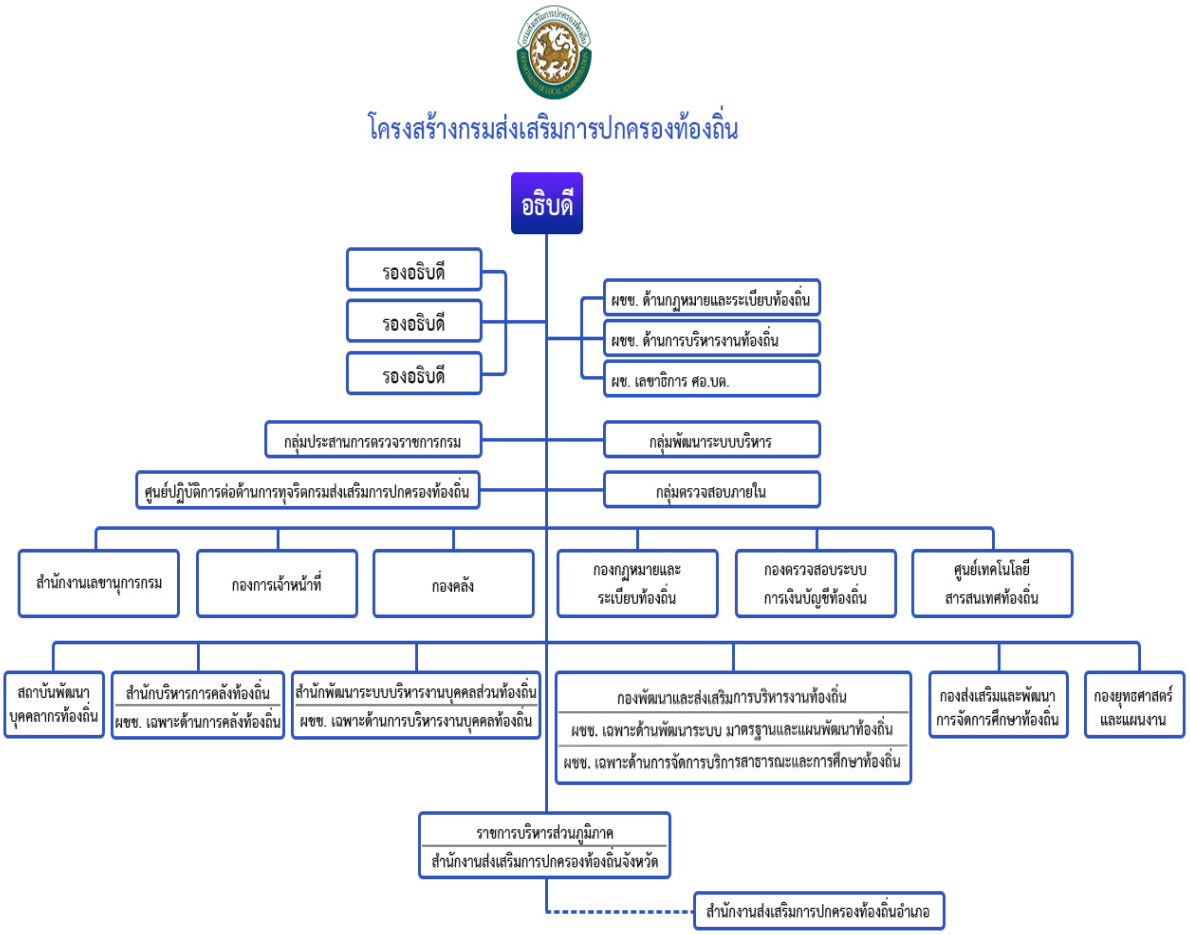
ในปี พ.ศ.2534 กระทรวงมหาดไทยมีการแบ่งส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 ได้แก่ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมตำรวจ กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ กรมโยธาธิการ กรมราชทัณฑ์ กรมแรงงาน สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย สำนักผังเมือง สำนักงานประกันสังคม สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

Chulalongkorn University

ต่อมาปี พ.ศ.2545 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ 4 ประการ คือ **ประการแรก ด้านการเมืองการปกครอง** มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการอำนวยการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ปกครองและบริหารหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และการรักษาความมั่นคงของชาติ **ประการที่สอง ด้านเศรษฐกิจ** มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งจะต้องประสาน และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังรับผิดชอบการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร การคุ้มครองผู้เช่านา การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดเล็กนอกเขตชลประทาน และการชลประทานราษฎร์ เป็นต้น **ประการที่สาม ด้านสังคม** มีความ

รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชน และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นต้น **ประการที่สี่ด้านการพัฒนาทางกายภาพ** มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดชุมชนการจัดที่ดิน การให้บริการขั้นพื้นฐานในชนบท การจัดผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ และการให้บริการสาธารณูปโภคในเขตเมือง เป็นต้น ซึ่งมีการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี(Office of the Minister) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (Office of the Permanent Secretary for Interior) กรมการปกครอง (Department of Provincial Administration) กรมการพัฒนาชุมชน (Community Development Department) กรมที่ดิน (Department of Lands) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation) กรมโยธาธิการและผังเมือง (Department of Public Works and Town and Country Planning) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Department of Local Administration)

ภาพที่ 1 โครงสร้างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



ที่มา : http://www.dla.go.th/chart/chart2559.jsp

สำหรับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถูกก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.2545 เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีบทบาทภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยมีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2545

ต่อมาในปี พ.ศ.2551 กำหนดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค และจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขึ้น ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2551 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินการกำกับ ดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดตั้งกลุ่มตรวจสอบภายในและกลุ่มพัฒนาระบบบริหารขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วนราชการ และพัฒนาการบริหารของส่วนราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ต่อมาได้มีคำสั่งแบ่งงานภายในกำหนดให้มี “สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ” เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ระดับอำเภอ และสนับสนุนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

หลังจากนั้น ปี พ.ศ.2559 ได้จัดตั้งกองยุทธศาสตร์และแผนงานเป็นส่วนราชการภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อรับผิดชอบด้านแผนงานและการจัดทำงบประมาณกรม โดยตรงแยกออกมาจากสำนักงานเลขานุการกรม และจัดตั้งกองส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น เพื่อรับผิดชอบด้านการศึกษาเป็นหลัก (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562: 7-13)

ด้วยเหตุนี้อำนาจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ใช้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและสายงานบังคับบัญชาที่ทำให้เชื่อว่าองค์กรเหล่านี้จะปฏิบัตินโยบายตามนโยบายชองชาติ (Nethipo, 2019: 241-242)

สำหรับเรื่องการถ่ายโอนอำนาจนั้น หน่วยงานของส่วนกลางเป็นส่วนหนึ่งที่ขัดขวางการเปลี่ยนอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของกระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนอำนาจสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตกลงกับกระทรวงสาธารณสุขว่า งานสาธารณสุขเบื้องต้นทั้งหมดจะให้เป็นการบริการสุขภาพชุมชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ.2553 โดย ปีพ.ศ.2550 กระทรวงสาธารณสุขตั้งคณะกรรมการเตรียมการแนะนำเรื่องการถ่ายโอนอำนาจ แต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดจะถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีความพร้อมเท่านั้น โดยจะต้องได้รับรางวัลธรรมาภิบาล และมีเงินสนุบสนุนกองทุนสาธารณสุข นอกจากนี้เจ้าหน้าที่หรือหัวหน้าด้านสาธารณสุขจะต้องเต็มใจที่จะโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ากระทรวงสาธารณสุข ส่งผลให้ปี พ.ศ.2553 มีเพียงหน่วยสาธารณสุขในชนบท 28 แห่ง จาก 9,787 แห่ง โอนย้ายมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนถึงปี พ.ศ.2559 มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเพียง 51 แห่งเท่านั้นที่ถูกถ่ายโอน (Nethipo, 2019: 242-245) เป็นต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน **ประการแรก** ถึงแม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจจะเป็นไปตามกฎหมายและมีโครงสร้างพร้อม หน่วยงานรัฐดำเนินการล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย **ประการที่สอง** อำนาจอภิสิทธิ์ในการบริหารส่วนกลางของผู้เชี่ยวชาญและมืออาชีพถูกแอบซ่อนไว้ในการกระจายอำนาจ ดังนั้นยังคงยึดติดกับชื่อเสียงของกระทรวงมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจ **ประการสุดท้าย** ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงหรือเผชิญกับความท้าทายในการปฏิบัติงานที่มีภารกิจแปลกใหม่และหลากหลาย

เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ถูกกำหนดด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นตัวการสำคัญ ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าพัฒนาการที่สำคัญของการกระจายอำนาจมากที่สุด คือ การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540** กล่าวคือ ในหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรัฐธรรมนูญได้ออกแบบสำหรับการกระจายอำนาจโดยปัญญาชนผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการออกกฎหมาย หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282-290 โดยมีสาระสำคัญ 5 ประการ (สถาบันพระปกเกล้า, 2561: 5-6) ดังนี้

1)ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 282-284) กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ใดๆของหน่วยงานราชการที่คาบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะสามารถดำเนินการเรื่องนั้นๆได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการทำงานร่วมกันหรือถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในที่สุด และในมาตรา 284 วรรค 2 ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ทำให้เจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจชัดเจนมากยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2)อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ใน มาตรา 289 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น” รวมถึงให้มีอำนาจในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยให้จัดทำกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลสิ่งแวดล้อมในประเด็นเรื่องการดูแล การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ นอกพื้นที่ รวมถึงการจัดกิจกรรมหรือโครงการภายนอกพื้นที่ที่จะส่งผลกระทบและเป็นประโยชน์ต่อสภาพแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น

3)การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้น และให้มีอำนาจให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือการสั่งให้ออกจากราชการของพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้คำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น และให้มีการจัดทำกฎหมายสำหรับการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อกำหนดเกณฑ์ มาตรฐาน และวิธีดำเนินการต่างหาก เป็นผลให้รัฐบาลจัดทำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 288

4)วาระและการได้มาซึ่งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา 285 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยทั้งสองตำแหน่งให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อีกทั้งยังได้กำหนดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์ วิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เป็นผลให้เวลาต่อมารัฐบาลออกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดังกล่าว

5)การเข้าชื่อถอดถอนและเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้ อีกทั้งยังกำหนดให้ประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอข้อบัญญัติต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติ เป็นผลให้เวลาต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เมื่อศึกษาถึงรูปแบบของการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า ยุคที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากมติของสภาหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม พ.ศ.2540-2546 ทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามีการแบ่งปันอำนาจ (Power-Sharing) โดยฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบ (Accountable)ต่อฝ่ายสภา จุดอ่อน คือ ทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ เนื่องจากต้องพึ่งพาเสียงข้างมากของสภา เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร จึงมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นยุคที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรง พ.ศ.2546-2557 มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตั้งแต่ พ.ศ.2546 ทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดและทำให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น เพราะมีที่มาของความชอบธรรมจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โครงสร้างใหม่ของการบริหารท้องถิ่นดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงการเมืองไทยหลายทาง คือ 1) การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยทั่วประเทศช่วยขยายการเมืองระบบเลือกตั้งในเมืองและชนบท ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าการไปเลือกตั้ง 2) อำนาจของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นถูกเปลี่ยนไปเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้เล่นในฐานะคู่แข่งกับอำนาจรัฐ ท้าทายอำนาจของระบบราชการส่วนกลางที่กุมอำนาจมานับร้อยปี ถึงแม้ว่านักธุรกิจคนสำคัญของจังหวัดจะผูกขาดตำแหน่งการเมืองเป็นส่วนมาก แต่ผู้นำท้องถิ่นข้างน้อยและมีธุรกิจทั่วไปก็ได้อำนาจนี้ด้วย 3) การกระจายงบประมาณในพื้นที่การเมืองท้องถิ่นโดยเฉพาะพื้นที่เมืองที่มีการแข่งขันเพื่อตำแหน่งในองค์กรบริหารท้องถิ่น (Nethipo, 2019: 228) นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่ไทยเป็นรัฐสมัยใหม่ที่การก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลในการสร้างการเมืองระบบใหม่ที่เป็นการปฏิวัติการเมืองไทยและโครงสร้างอำนาจในพื้นที่ต่างจังหวัดเป็นการเชย่าลักษณะของรัฐไทยที่มีมาในอดีต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สำหรับ**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550** หมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281-290 โดยมีสาระสำคัญ 5 ประการ (สถาบันพระปกเกล้า, 2561: 13-15) ดังนี้

1) เพิ่มอิสระและบทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ชัดเจนมากขึ้นและได้ยกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นให้มีหลักมาตรฐานในการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท ตามมาตรา 281 วรรค 2 “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยการกำกับดูแลนั้นต้องไม่ให้กระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีการกำกับดูแลจากภาคประชาชนเพิ่มเข้ามาด้วย ตามมาตรา 282 วรรค2 “...รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก..."

2) ขยายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กำหนดให้ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาประเทศด้วย และยังได้ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้อย่างอิสระสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองได้ สามารถร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนได้ และยังได้ให้จัดทำกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อให้ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการเอง และยังกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆได้ด้วยตนเอง

3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และยังกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีระบบการคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการตนเองมากยิ่งขึ้นเหมือนกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มาตรา 284 วรรค 9 ความว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นใดที่มีความจำเป็นเฉพาะที่จะจัดให้มีการบริหารงานแบบพิเศษ ด้วยบริบทเฉพาะพื้นที่ก็สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาได้ ดังนั้นการที่ท้องถิ่นหลายแห่งต้องการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในช่วงปี พ.ศ.2554 เป็นสิ่งที่เริ่มแนวคิดการปกครองตนเองอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นและในอนาคตจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่หลายประเภทมากยิ่งขึ้น แม้จะอยู่ท่ามกลางภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ตาม

5) การมีส่วนร่วมของประชาชน แก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 287 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งรายละเอียดให้ประชาชนทราบหากโครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการนั้นกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้กระบวนการทำประชาคมรับฟังความคิดเห็นหรือการทำประชามติก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ในยุคปัจจุบันนี้ มีการประกาศใช้**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560** หมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 249-253 โดยมีสาระสำคัญ 5 ประการ (สถาบันพระปกเกล้า, 2561: 23-25) ดังนี้

1) การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสามารถจัดบริการสาธารณะต่างๆได้ตราบใดที่การบริการสาธารณะนั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และตามหลักพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมกับเอกชนหรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการการจัดบริการสาธารณะตามความเหมาะสม ตามมาตรา 250 วรรค 3

2) กำหนดให้มีการจัดสรรเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานในพื้นที่ ยังคงให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ตามมาตรา 250 วรรค 4

3) การบริหารงานบุคคล การออกกฎหมายบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำให้มีความเหมาะสมกับความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีการกำหนดมาตรฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศเพื่อให้สามารถโยกย้ายบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ ตามมาตรา 251

4) การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 253

5) สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนหรือเสนอข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขั้นตอนหรือกระบวนการในการเข้าชื่อถอดถอนและการเสนอข้อบัญญัติให้เป็นไปตามมาตรา 254

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฯฉบับอื่นๆ มีการตัดคำว่ากระจายอำนาจออกไป และใช้ข้อบังคับต่างๆควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเดิม

ส่วนแผนการปฏิรูปมีการบรรจุเรื่องการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมไว้แล้ว พร้อมกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1) ให้มีการกระจายอำนาจและการพัฒนานักการเมืองท้องถิ่น 2) ให้มีการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในท้องถิ่น 3) ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น และ4)ให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีแผนงานยุทธศาสตร์และกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 มีการกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สรุปจำนวนเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) จำนวน 23 ฉบับ ประกอบด้วย 37 เป้าหมาย และ 39 ตัวชี้วัด (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

ซึ่งประเด็นที่กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นได้ว่าราชการส่วนกลางดำเนินนโยบายตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนำนโยบายต่างๆลงสู่ท้องถิ่น ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดขอนแก่น และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวมีความสำคัญในด้าน “การบูรณาการเชิงพื้นที่” (Area – Based) ในการจัดทำแผนท้องถิ่นชุมชนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ทำให้แผนพัฒนาประเทศเชื่อมโยงกันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 65 และมาตรา 275 โดยการลงพื้นที่วิจัยจะสามารถแสดงให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับ (1) การจัดบริการสาธารณะ (Best & Efficiency Public Service) ที่มีประโยชน์ถึงมือประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และทั่วถึงหรือไม่ และ (2) ประชาชนได้รับความพึงพอใจ (People Satisfying) ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่จะส่งผลเป็นภาพรวมของประเทศที่เจริญก้าวหน้าสู่สังคมโลกได้อย่างแท้จริงหรือไม่ประการใด เพราะทุกนโยบายที่ส่วนกลางส่งมาให้ท้องถิ่นเป็นการให้เพื่อหาหุ้นส่วนได้การสนองตอบแทนผลประโยชน์ร่วมกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) (พ.ศ.2558-2573)

ประเด็นสำคัญของวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ.2558 คือ การจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) และประเทศสมาชิกของสหประชาชาติได้รับรองวาระการพัฒนาอย่างยั่งยืน พ.ศ.2573 ซึ่งจะบรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลา 15 ปีประกอบด้วย 17 เป้าหมาย (Goals) 169 เป้าประสงค์ (Targets) 241 ตัวชี้วัด (Indicators) โดยให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลทั้ง 3 มิติของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในรูปแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วมเพื่อไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2561) สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจะสามารถเป็นเงื่อนไขให้ท้องถิ่นเพิ่มพื้นที่การเจรจาต่อรองอำนาจกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้มากน้อยเพียงใด

3) กฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ (1)พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 (2)พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2562

(3)พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562

(4)พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562

(5)พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2562

(6)พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

ทั้งนี้การแก้ไขมาตราต่างๆในพระราชบัญญัติทั้ง 6 ฉบับในข้างต้นนี้ ทำให้ส่วนภูมิภาคควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น แทนที่จะให้ประชาชนใช้อำนาจประชาธิปไตยทางตรงเพื่อควบคุมและถอดถอนผู้บริหาร รัฐบาลแทรกแซงโดยการให้อำนาจข้าราชการส่วนภูมิภาคสามารถตั้งกรรมการสวบสวนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (บรรณ แก้วฉ่ำ, 2565 : 65)

จากที่กล่าวมาในข้างต้น สรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถดำรงอยู่อย่างยาวนาน นับตั้งแต่พ.ศ.2476 เป็นต้นมา ผ่านสถานการณ์การเมืองที่ผันแปรทุกรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นยังคงปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่างต่อเนื่อง เหตุผลสำคัญที่ทำให้แนวคิดการปกครองตนเองอยู่รอดมาได้ เพราะทั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารมีมุมมองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน คือ มองเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการที่ทำงานด้านบริการประชาชนและสังคมบางงานบางด้านที่หน่วยงานราชการอื่นไม่ทำ และงานเหล่านั้นกลายเป็นงานประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพนักงานที่ชำนาญงานเหล่านี้ อีกทั้งมีกำลังคนและองค์กรประเภทเดียวกันกระจายทั่วประเทศ นี่คือโอกาสและเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยควรนำมาเป็นประสบการณ์ข้อแรกที่จะพัฒนาการปกครองตนเองให้ก้าวหน้ามีความเข้มแข็งและผลักดันการกระจายอำนาจรุดหน้าไปในอนาคต

4.2 กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายของรัฐ

จากกรณีศึกษาทั้ง 3 พื้นที่ที่ปฏิบัติการจริงของการใช้แนวคิดการปกครองตนเองในสถานการณ์ที่แตกต่าง ซึ่งผู้วิจัยได้ลงไปศึกษาในพื้นที่ดังกล่าว ช่วงปี พ.ศ.2562 – พ.ศ.2563 อันได้แก่ พื้นที่พัฒนาเมืองอัจฉริยะโดยอาศัยโอกาสจากนโยบายประชารัฐ (ขอนแก่น) พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (แม่สอด) และพื้นที่ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งรุนแรงมีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ (ปัตตานี) ซึ่งอำนาจการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามปกติถูกกำหนดอย่างชัดเจนโดย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และถูกกำกับดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาค แต่ในสถานการณ์การเมืองอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหาร อำนาจการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกแทรกแซงโดยตรง กล่าวคือ รัฐบาลจะใช้นโยบายของส่วนกลางเข้าไปแทนที่นโยบายโครงสร้างสร้างของท้องถิ่นหรือเรียกว่า “จำแลง” ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นเพียงผู้สนับสนุนนโยบายเท่านั้น มิใช่ผู้กำหนดตัดสินใจนโยบายด้วยตนเอง แต่กระนั้นการแทรกแซงของรัฐบาลเผด็จการทหารยังมีโอกาสให้ท้องถิ่นได้พัฒนาตนเองบางด้านอยู่บ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองและจังหวะก้าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ดังกรณีศึกษาต่อไปนี้

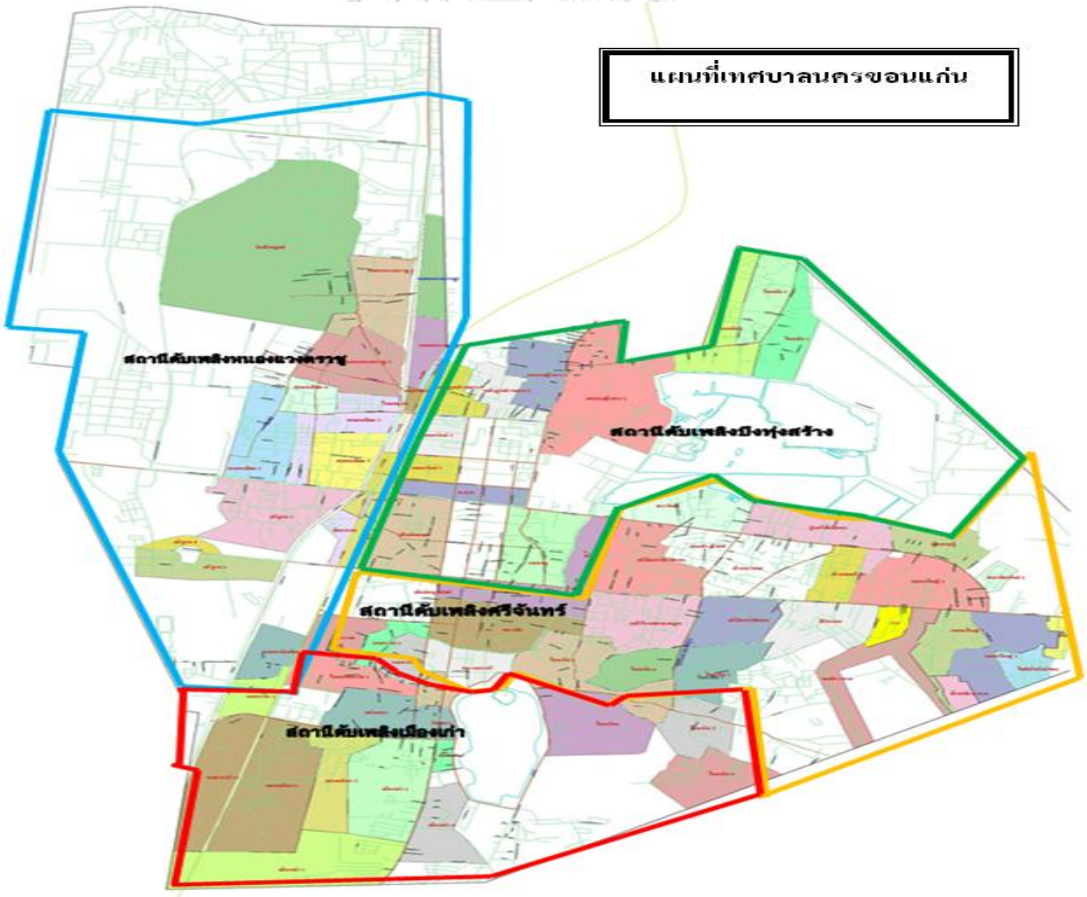
4.2.1 เทศบาลนครขอนแก่น

จังหวัดขอนแก่น อยู่บริเวณตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนประชากรชาย 882,462 คน หญิง 912,069 คน รวมทั้งสิ้น 1,794,531 คน(กรมการปกครอง, 2563b) มี 26 อำเภอ 198 ตำบล 2,331 หมู่บ้าน และ 389 ชุมชน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 225 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง เทศบาล จำนวน 75 แห่ง (เทศบาลนคร จำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 6 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 68 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 149 แห่ง

ประวัติความเป็นมาของเทศบาลนครขอนแก่น เริ่มจากวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2478 ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองขอนแก่น ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2478 (ราชกิจจานุเบกษา, 2478a) โดยเห็นสมควรจัดเขตชุมชนในตำบลอันเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัดขอนแก่นให้มีฐานะเป็นเทศบาลเมืองขอนแก่น และนายกเทศมนตรีคนแรก คือ พระเสนาราชภักดี

ศาลาเทศบาลเมืองขอนแก่นในอดีตตั้งอยู่ในที่ดินราชพัสดุแปลงที่ตั้งศาลากลางจังหวัดขอนแก่น ตั้งอยู่ทางทิศใต้ด้านตะวันตกของถนนกลางเมือง ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น ตรงข้ามกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองขอนแก่นในปัจจุบัน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2492 จึงได้ย้ายที่ทำการไปอยู่ในที่ดินแปลงที่ตั้งสถานีอนามัยและสถานีดับเพลิงด้านตะวันออกของถนนกลางเมือง อยู่ตรงข้ามกับโรงเรียนขอนแก่นวิทยายน จนถึงปี พ.ศ.2508 เป็นเวลา 16 ปี ต่อมากระทรวงมหาดไทย ให้สำนักงานเทศบาลเมืองขอนแก่นใช้อาคารร่วมกับที่ว่าการอำเภอเมืองขอนแก่น ซึ่งได้ย้ายมาอยู่ตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2508 จนถึงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2527 รวมเป็นเวลา 19 ปี ต่อมาในปี พ.ศ.2527 จึงได้ย้ายสำนักงานมาตั้งอยู่ในที่ปัจจุบันซึ่งใกล้กับศาลหลักเมืองจังหวัดขอนแก่น และได้เปิดทำการตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2527 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (วิกิพีเดีย, 2566)

ในปี พ.ศ.2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พ.ศ.2538 ให้เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองขอนแก่น เป็นเทศบาลนครขอนแก่น (ราชกิจจานุเบกษา, 2538) ซึ่งปัจจุบันเป็นพื้นที่พัฒนาเมืองอัจฉริยะโดยอาศัยโอกาสจากนโยบายประชารัฐ มีเขตพื้นที่ทั้งหมด 46 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 95 ชุมชน แบ่งออกเป็น 4 เขต มีอาณาเขตทิศเหนือติดกับตำบลศิลา ทิศใต้ติดกับตำบลเมืองเก่า ทิศตะวันออกติดกับตำบลพระลับ และทิศตะวันตกติดกับตำบลบ้านเป็ด มีประชากรชาย 52,156 คน หญิง 58,459 คน รวมทั้งสิ้น 110,615 คน (กรมการปกครอง, 2563) โดยมีการบริหารงานที่พัฒนามาจาก “การส่งเสริมการมีส่วนร่วม” และมีการพัฒนาต่อยอดการทำงานอยู่เสมอมา ซึ่งการดำเนินงานแบบเครือข่ายของเทศบาลนครขอนแก่นมุ่งสร้างจิตสำนึกของเครือข่ายให้กลายเป็นเจ้าของเทศบาลร่วมกัน โดยเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานภายในองค์กรว่าความสำเร็จของงานคือผลงานความสำเร็จของภาคีเครือข่ายที่ดำเนินงานร่วมกัน เป็นการหลอมให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ขององค์กร และยังเป็นองค์กรที่ไม่หยุดนิ่ง เรียกว่า “องค์กรสมสมัยหรือSmart” (สถาบันพระปกเกล้า, 2557: 279)

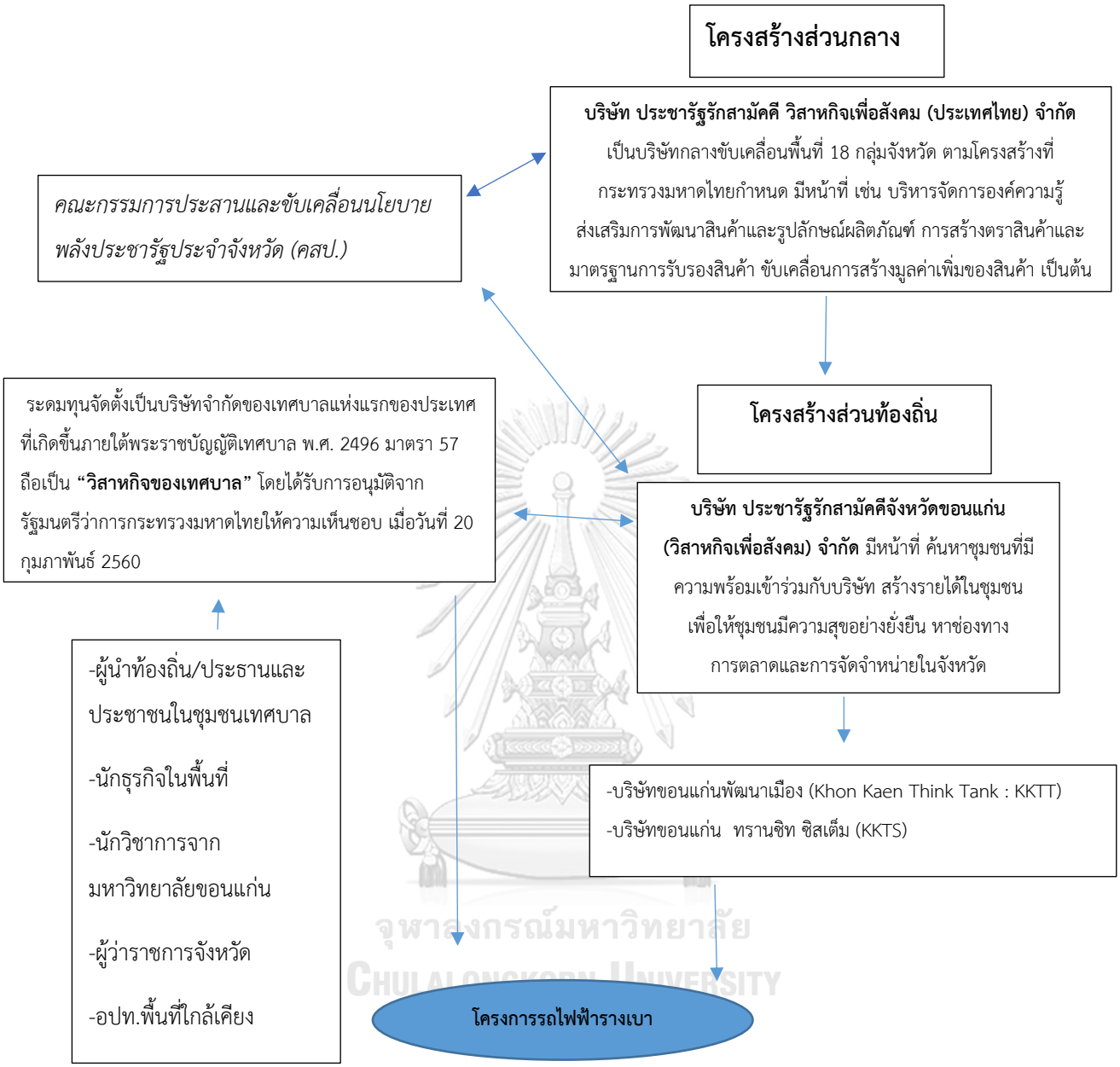


ที่มา : ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาลนครขอนแก่น

บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีจังหวัดขอนแก่น (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด

การส่งเสริมยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลนครขอนแก่นสู่ KKM SMART CITY ซึ่งประกอบด้วย 7 ด้าน คือ 1) Smart People (เมืองที่ให้ความเท่าเทียมกันในสังคม) 2) Smart Living (เมืองที่น่าอยู่ มีความปลอดภัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขภาพอนามัย) 3) Smart Education (เมืองที่มีการพัฒนาการจัดการศึกษาให้ทั่วถึง ครอบคลุมทุกกลุ่มทุกวัยอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต) 4) Smart Environment (เมืองที่ประหยัดพลังงาน) 5) Smart Economy (เมืองที่เอื้อต่อการทำธุรกิจ การสร้างนวัตกรรมด้านผลิตภัณฑ์และบริการ รวมถึงการสร้างบริษัทใหม่ๆในยุคดิจิทัล) 6) Smart Mobility (เมืองที่สามารถติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้อย่างสะดวกสบาย) 7) Smart Governance (เมืองที่บริหารจัดการโปร่งใส มีความร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ) จึงนำไปสู่การพัฒนาโครงการรถไฟฟ้ารางเบา เพื่อตอบสนองความเป็น KKM SMART CITY

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University



ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายของรัฐ (ขอนแก่น)

จากภาพในข้างต้น กรณีเทศบาลนครขอนแก่นได้ใช้โอกาสจากนโยบายของส่วนกลาง คือ บริษัท ประชารัฐรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด เป็นบริษัทกลางขับเคลื่อนพื้นที่ 18 กลุ่มจังหวัด ตามโครงสร้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด มีหน้าที่ เช่น บริหารจัดการองค์ความรู้ ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและรูปลักษณ์ผลิตภัณฑ์ การสร้างตราสินค้าและมาตรฐานการรับรองสินค้า ขับเคลื่อนการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้า เป็นต้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ

นโยบายประชารัฐของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นความร่วมมือในการสร้างสรรค์ สร้างพลังในการทำความดีเพื่อชาติทำเพื่อประชาชนทุกคน ซึ่งไม่ใช่ของใหม่แต่มีความต่อเนื่องกับคำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นคำที่ใช้กันมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 สำหรับการขับเคลื่อนในแบบภาคีเครือข่ายประชารัฐทำให้ไม่เกิดความแตกแยกระหว่างรัฐกับประชาสังคม เพราะ “ปัจจัยทางการเมือง” ของบรรดานักการเมืองถูกขจัดออกไป และภาคประชาสังคมพร้อมมองรัฐในแง่บวก ซึ่งนโยบายประชารัฐใช้เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาโดยเริ่มจากระดับท้องถิ่นขึ้นมา มุ่งเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน โดยเน้นให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการขับเคลื่อนหลักเพื่อดำเนินการตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และได้รับการสนับสนุนจากบริษัทเอกชน จำนวน 16 บริษัท (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561: 204) เป็นคณะทำงานขับเคลื่อนด้านต่างๆร่วมกับภาครัฐ

สำหรับจังหวัดขอนแก่นในการดำเนินตามนโยบายรัฐบาลจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีขอนแก่น วิสาหกิจเพื่อสังคม จำกัด ด้วยทุนจดทะเบียน 4 ล้านบาท และเป็นการชำระหุ้นแบบเต็มจำนวน โดยร่วมมือกันจาก 5 ภาคส่วน ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และภาควิชาการอย่างสมบูรณ์ และสามารถดำเนินการได้เร็วกว่าแผนงานที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยเริ่มต้นจากบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด 1,000,000 บาท ธนาคารกรุงเทพฯ 390,000 แสนบาท ที่เหลือเป็นยอดเงินระดมหุ้นในพื้นที่จำนวน 2,600,000 บาท (อีสานบิซ, 2559) ซึ่งได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะภาคเอกชน เช่น ช.ทวีดอลลาเลี่ยนจำกัด (มหาชน) โฆษะกรุ๊ป รวมทั้งในนามส่วนตัว ที่ต่างแสดงความจำนงร่วมลงทุนเข้ามาเป็นจำนวนมากจนต้องขอชะลอการระดมทุน เพราะตัวเลขจะเกินทุนจดทะเบียนที่ต้องการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน แม้จะไม่มีทุนทรัพย์เท่าภาคเอกชน แต่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐอย่างเข้มแข็ง เช่น มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า เครือข่ายโอท็อป เครือข่ายบ้านมั่นคง ขบวนองค์กรชุมชน สภาเกษตรกรฯ สมาคมโคเนื้ออีสาน สหกรณ์การเกษตรเครือข่ายสภาเกษตรกร และเครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งการปกครองตนเองของเทศบาลนครขอนแก่นมีลักษณะเด่นในการทำงานที่ได้รับความร่วมมือกันทุกภาคส่วน เพราะรู้จักกันหมดและนักธุรกิจเป็นคนในพื้นที่ ประกอบกับอาศัยโอกาสจากนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ส่งผลให้เทศบาลนครขอนแก่นได้ร่วมกับเอกชนในการจัดตั้งรถราง โดยบริษัทกรุงเทพธนาคมสำเร็จ และเทศบาลข้างเคียง ได้เงินจากบริษัทเอามาพัฒนาในท้องถิ่น ทำให้เกิดการบริหารด้วยความรู้สึกว่ามีส่วนร่วมเป็นตัวผลักดัน นอกจากนี้ยังมีอาจารย์จากมหาวิทยาลัยขอนแก่นมาช่วยสนับสนุนข้อมูลด้านวิชาการในการขับเคลื่อนนโยบายของเทศบาลนครขอนแก่น และได้รับความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดใน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การส่งเสริมสนับสนุนให้การดำเนินงานนโยบายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น

นอกจากนี้ บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีจังหวัดขอนแก่น (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ต้องทำงานร่วมกับคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธาน และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดและพัฒนาการจังหวัดเป็นเลขานุการร่วม โดยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนงาน กำหนดแนวทางปฏิบัติและแผนดำเนินงานในพื้นที่ ประสานการปฏิบัติงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัด ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานการขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐ รายงานผลการดำเนินงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐบาลทราบโดยผ่านทางกระทรวงมหาดไทย และแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามที่ คสป. มอบหมาย รวมทั้งปฏิบัติด้านอื่นๆตามที่กระทรวงมหาดไทย นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 106/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด

สิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในทุกชุมชนของเทศบาลนครขอนแก่น คือ การประสานงานระหว่างนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกเทศบาล และประธานชุมชน ที่มีความมุ่งมั่นบริหารจัดการปัญหาภายในชุมชนได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะหลักการบริหารจัดการที่เรียกว่า ท.เล็ก ท.ใหญ่ กล่าวคือ การบริหารจัดการภายในชุมชนทุกเรื่องจะมีคณะกรรมการชุมชนคอยดูแลดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ประสบเฉพาะและร่วมวางแผนจัดการอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียม การจัดเก็บขยะ การจัดการควบคุมสุนัขจรจัด การดูแลรักษาความสะอาดในชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นการทำงานที่คนในชุมชนร่วมกันปรึกษาหารือช่วยกันนำเสนอแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชน และพยายามชักนำคนรุ่นใหม่เข้ามาเป็นกรรมการชุมชน เพื่อสร้างความสำนึกรักบ้านเกิดแก่คนรุ่นใหม่ต่อไป ทำให้มีกรรมการหลายท่านที่เป็นคนรุ่นใหม่และจบการศึกษาจากต่างประเทศเข้ามาร่วมบริหารจัดการปัญหาภายในชุมชน แม้จะมีค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อยก็ตาม ถ้ามีปัญหาใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากหรือต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสาธารณูปโภค ท.เล็ก คือ คณะกรรมการชุมชน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ปัญหาดังกล่าวจะถูกส่งไปให้ ท.ใหญ่ คือ คณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นนำเข้าประชุมคณะบริหารและสภาเทศบาลร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า การบริหารราชการส่วนกลางส่งนโยบายที่เป็นโครงการประชารัฐลงมาสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยแต่งตั้งข้าราชการจากกระทรวงต่างๆในจังหวัดเป็นคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ขณะเดียวกันเป็นพื้นที่ที่มีทุนทางสังคมสูง เพราะได้รับความร่วมมือจากผู้นำท้องถิ่น ภาคเอกชน ประธานชุมชนในเขตเทศบาล นักธุรกิจในพื้นที่ นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น และภาคประชาชน เพื่อคิดเชิงสร้างสรรค์ในการสร้างโครงการรถไฟฟ้ารางเบาและเมื่อนโยบายชาติลงมาสู่ท้องถิ่น เทศบาลนครขอนแก่นได้ใช้โอกาสนี้ขอจัดตั้ง **"วิสาหกิจของเทศบาล"** เพื่อเจรจาต่อรองจนมีฐานะเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ต่างใช้ประโยชน์จากกันและกัน

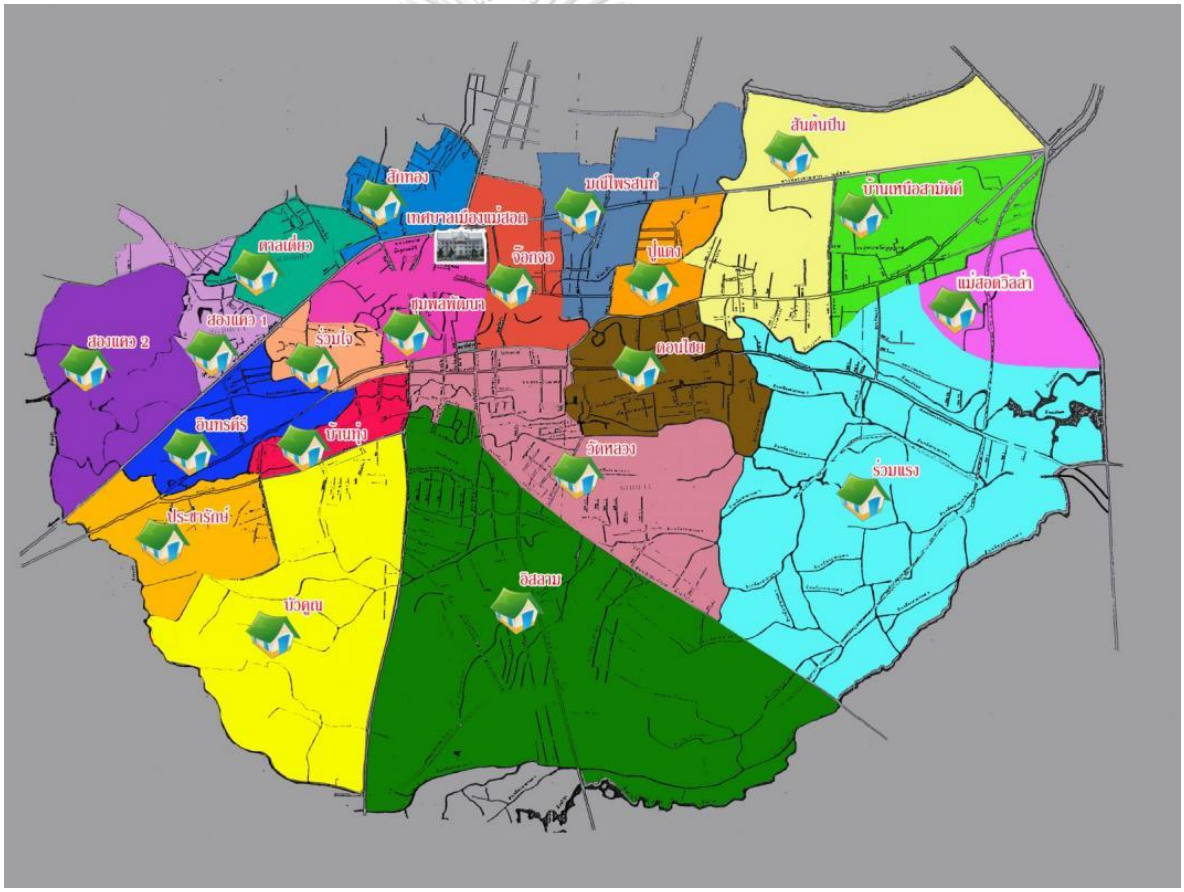
4.2.2 เทศบาลนครแม่สอด

จังหวัดตาก ตั้งอยู่ภาคเหนือตอนล่างของประเทศ มีจำนวนประชากรชาย 338,951 คน หญิง 331,314 คน รวมทั้งสิ้น 670,265 คน (กรมการปกครอง, 2563ก) มี 9 อำเภอ 63 ตำบล 562 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 69 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 19 แห่ง (เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 17 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล 49 แห่ง

ประวัติความเป็นมาของเทศบาลนครแม่สอด เริ่มจากจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2482 ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแม่สอด ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลแม่สอด จังหวัดตาก พ.ศ.2482 (ราชกิจจานุเบกษา, 2482) โดยมีอาณาเขตในสมัยนั้น เนื้อที่ 480 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้าน 27 หมู่บ้าน ต่อมาเทศบาลตำบลแม่สอดมีสภาพความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น จึงเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองแม่สอดตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ.2544 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 (ราชกิจจานุเบกษา, 2544) และหลังจากนั้นมีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน รวมทั้งมีรายได้เข้าเงื่อนไขหลักเกณฑ์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 จึงมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเทศบาลนครแม่สอด เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2553 (ราชกิจจานุเบกษา, 2553)

เทศบาลนครแม่สอด มีระยะทางห่างจากตัวจังหวัด 87 กิโลเมตร เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ มีเขตพื้นที่ทั้งหมด 1.4 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 17,000 ไร่ครอบคลุมพื้นที่ 20 ชุมชน มีประชากรชาย 20,670 คน หญิง 20,911 คน รวมทั้งสิ้น 41,581 คน (กรมการปกครอง, 2563) โดยมีอาณาเขตทิศเหนือติดกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ ทิศใต้ติดกับเขตเทศบาลตำบลแม่ตาวและองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง ทิศตะวันออกติดกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะและองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง และทิศตะวันตกติดกับเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด (เทศบาลนครแม่สอด, 2563)

แผนที่เทศบาลนครแม่สอด



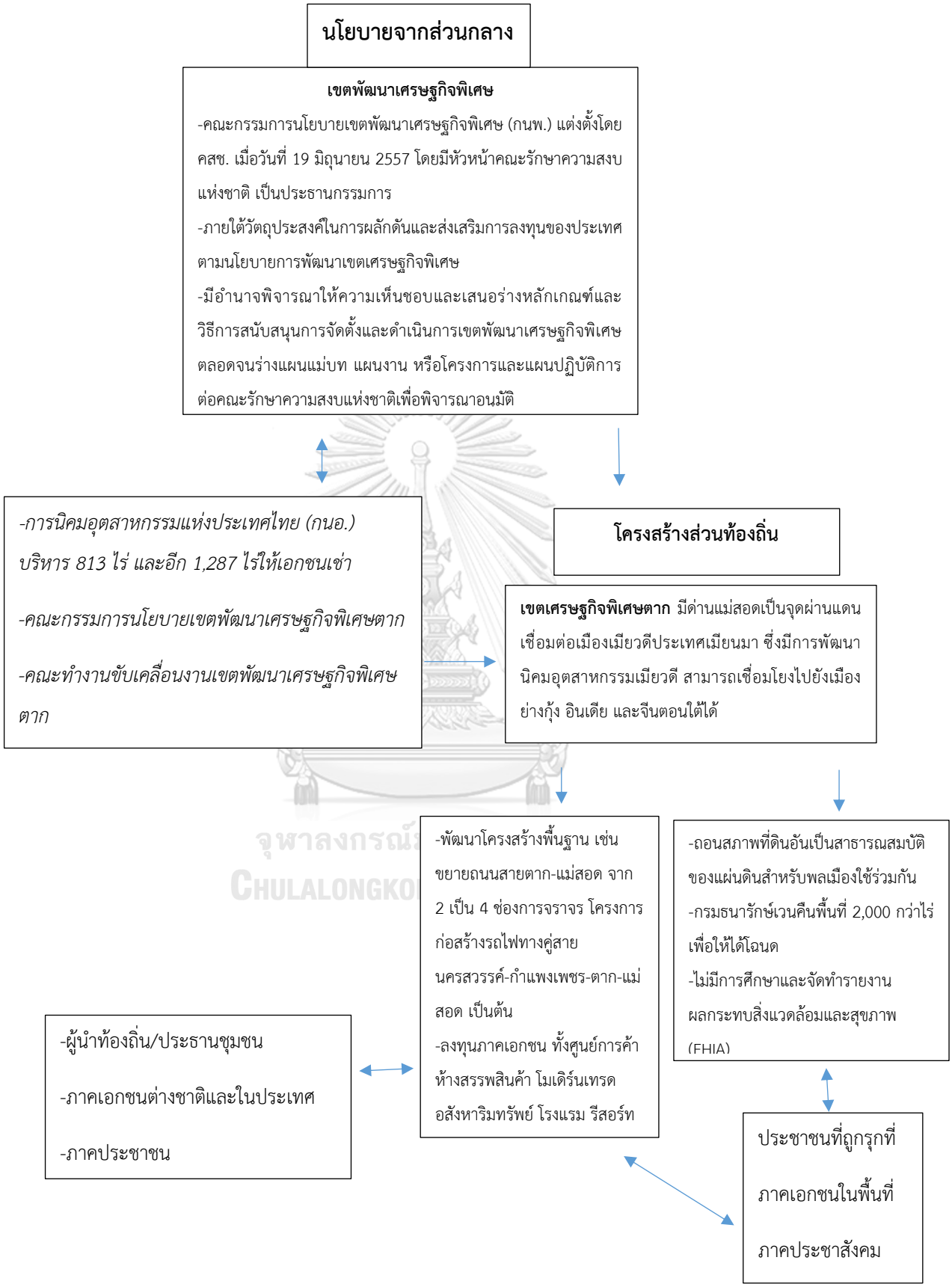
ที่มา : เว็บไซต์เทศบาลนครแม่สอด

เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) แต่งตั้งโดย คสช. เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2557 โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ ภายใต้วัตถุประสงค์ในการผลักดันและส่งเสริมการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ

พิเศษ มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงาน หรือโครงการและแผนปฏิบัติการต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติ

อำเภอแม่สอดมีพื้นที่ติดด่านชายแดนเป็นจุดผ่านแดนถาวรเชื่อมต่อกับเมืองเมียวดี ประเทศพม่า การคมนาคมขนส่งชายแดนแม่สอดเป็นทางออกของประเทศไทยที่สามารถเชื่อมออกไปยังอินเดียและจีนได้ ในช่วงที่นายทุนต่างชาติเริ่มย้ายฐานการผลิตไปประเทศเพื่อนบ้านที่มีอัตราต้นทุนที่ถูกกว่า รัฐบาล คสช. จึงเร่งออกมาตรการแรกเพื่อแก้ปัญหา คือ การประกาศพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 10 พื้นที่ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 และที่ 2/2558 โดยมี 14 ตำบล 886,875 ไร่ ในอำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และมีคำสั่ง คสช. ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ให้เป็นพื้นที่ราชพัสดุโดยความเห็นชอบของ คสช. ทำให้แนวเขตตามพื้นที่ที่กำหนดมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 945 (พ.ศ.2524) ตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ศูนย์ข้อมูลมูลนิธิผสานวัฒนธรรม, 2559: 3-4) นำมาสู่การเวนคืนที่ทำกิน ซึ่งชาวบ้านผู้ยากไร้หรือเกษตรกรที่ทำกินในที่ดินดังกล่าวมายาวนานตั้งแต่บรรพบุรุษจะเผชิญหน้ากับชะตากรรมที่รัฐราชการสั่งการลงมากลายเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งรัฐบาล คสช.เปลี่ยนเป็นนิคมอุตสาหกรรม ปัจจัยเรื่องที่ดินมีส่วนสำคัญ รัฐเลือกพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ คือ เลือกเอาที่ดินที่เป็นของรัฐ เพราะตามหลักกฎหมายประชาชนไม่มีสิทธิเรียกร้องต่อรอง เนื่องจากกฎหมายถือว่าประชาชนบุกรุกไม่สามารถต่อรองได้ ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบเรียกร้องให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน แต่ก็ยังไม่มีคำสั่งแต่งตั้งจากทางจังหวัด และปัญหาเร่งด่วน คือ กรมธนารักษ์เร่งขอเวนคืนพื้นที่ 2,000 กว่าไร่เพื่อให้ได้โฉนด เมื่อชาวบ้านคัดค้านก็พาทหารมาคุมรังวัดที่ดิน ชาวบ้านไม่กล้าขัดขวาง และที่สำคัญ คำสั่ง คสช.ที่ 17/2558 การจัดทำพื้นที่รองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากไม่มีการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ทำให้ชาวบ้านไม่มีหลักประกันและไม่สามารถตรวจสอบผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายของรัฐ (แม่สอด)

จากภาพในข้างต้น เมื่อมีคำสั่ง คสช. ที่ 3/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและคำสั่ง คสช. ที่ 4/2559 เป็นการปลดล็อคสร้างโรงไฟฟ้าขยะได้ทุกที่ไม่อยู่ในบังคับของผังเมืองอีกต่อไป ความจริงแล้วกฎหมายผังเมืองเป็นสิ่งที่ควรจะศักดิ์สิทธิ์คุ้มครองชีวิตคนในพื้นที่และลูกหลานของเขา แต่กลับกำลังถูกสิ่งที่ถูกทำให้ศักดิ์สิทธิ์กว่า เช่น การพัฒนาโรงงาน การสร้างโรงไฟฟ้า เป็นต้น โดยอำนาจจากการทำรัฐประหารมาสถาปนาอำนาจแห่งความศักดิ์สิทธิ์เหนือกว่าอำนาจของชุมชน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2560: 112) ซึ่งในเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก ได้มีโครงการลงทุนที่กำลังก่อสร้างและอยู่ในแผนเตรียมพัฒนา ดังนี้ 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ประกอบด้วย ขยายถนนสายตาก-แม่สอด จาก 2 เป็น 4 ช่องการจราจร โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่สายนครสวรรค์-กำแพงเพชร-ตาก-แม่สอด โครงการปรับปรุงท่าอากาศยานแม่สอด สะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 ตัดถนนสายใหม่ตามผังเมืองรวม เช่น สาย ง2 และ ง3 เป็นต้น สถานีขนส่งสินค้าจังหวัดและขยายโรงพยาบาลแม่สอด 2) การลุงทุนภาคเอกชน ทั้งศูนย์การค้า ห้างสรรพสินค้า โมเดิร์นเทรด อสังหาริมทรัพย์ โรงแรมรีสอร์ท โรงพยาบาลเอกชน โลจิสติกส์ เช่น Robinson Makro Tesco Lotus และ Home Pro เป็นต้น (TERRABKK, 2558) ซึ่งปัจจุบันเอกชนดำเนินการสร้างเสร็จเรียบร้อยและเปิดให้บริการแล้ว ปัญหาที่ตามมาจากการทำวิจัยในพื้นที่ คือ ประชาชนที่ทำเกษตรกรรมและยากจนจะใช้ชีวิตในชุมชนท้องถิ่นของตนเองที่อยู่กันมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายายอย่างไรและเมื่อรัฐบีบให้ออกมาจากพื้นที่ของตนเพื่อหวังให้คนเหล่านี้ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากได้เข้ามาสู่ตลาดแรงงาน โดยหวังว่าการจัดทำโครงการใหญ่ครั้งนี้นอกจากจะส่งเสริมให้ภาคเศรษฐกิจมีเงินทุนจากต่างชาติ เช่น นักลงทุนจีน เป็นต้น เข้ามาลงทุน และเป็นการเพิ่มอัตราจ้างแรงงานมากขึ้น แต่ในสภาพความเป็นจริงการลงทุนของเอกชนที่มารองรับการเกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก อย่างเช่น Robinson Makro Tesco Lotus และ Home Pro เป็นต้น ต่างยินดีที่จะจ้างแรงงานพม่ามากกว่าจ้างแรงงานไทย เพราะแรงงานพม่าพูดได้ 3 ภาษา ทั้ง พม่า ไทย และอังกฤษ กลับกลายเป็นว่าเมื่อเมืองขยายความเจริญคนไทยกลับเป็นคนชายขอบที่ไม่มีที่อยู่อาศัยและได้รับการจ้างแรงงานราคาถูกแต่ต้องใช้จ่ายในอัตราค่าครองชีพที่สูง ซึ่งในเรื่องดังกล่าวเป็นความท้าทายที่เทศบาลนครแม่สอดจะต้องใช้การปกครองตนเองในการขจัดปัญหาดังกล่าวในสถานภาพองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชน แม้ว่านโยบายส่วนกลางยังคงยืนยันที่จะดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป เพื่อสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติไปสู่แผนแม่บทในประเด็นที่ 9 คือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) ซึ่งเทศบาลนครแม่สอดมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจและการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

พัฒนาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก นอกจากนี้ถ้ามีจุดเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งหรือปัญหาในพื้นที่ นายกเทศมนตรีจะเข้าไปเจรจาแก้ปัญหา ถึงแม้ไม่ได้ผล100% แต่ไม่เรื้อรัง สำหรับการเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องมีสาธารณูปโภคเพียงพอ แต่ในแม่สอดยังไม่พร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เช่น เทศบาลนครแม่สอดมอบอาคาร 4 ชั้นให้เป็นสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยการขับเคลื่อนของผู้ว่าราชการจังหวัดตาก เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2563 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพิ่งเล็งเห็นความสำคัญจึงเชิญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้นำเสนอแผนงานโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ นอกจากนี้เทศบาลนครแม่สอดต้องประสานความสัมพันธ์ทั้งนักธุรกิจภายในพื้นที่จังหวัดและนอกจังหวัด รวมถึงนักธุรกิจชาวจีนและชาวพม่า ซึ่งการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆได้รับการสนับสนุนจากพนักงานและผู้บริหารโดยนำเอาองค์ความรู้และประสบการณ์ และข้อเสนอแนะของแต่ละชุมชนมีทั้งสมาชิกเทศบาล คณะกรรมการชุมชน และสภาองค์กรชุมชนร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติในชุมชน ส่วนอำเภอได้ส่งเสริมการจัดประชุมระดมสมองรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาชุมชนนำไปจัดทำแผนพัฒนาอำเภอต่อไป

ทั้งนี้ ได้มีการแต่งตั้งตัวแทนของส่วนกลางลงไปกำกับดูแลการทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) โดยบริหาร 813 ไร่ และอีก 1,287 ไร่ให้เอกชนเช่า คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ซึ่งภายในสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากประกอบด้วย ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลุงทุน (One Stop Service : OSS) ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง เพื่อให้บริการด้านต่างๆเกี่ยวกับแรงงาน และศูนย์สถาปนาความสัมพันธ์บ้านพี่เมืองน้อง (Sister City)ระหว่างแม่สอดและเมียวดี เพื่อใช้เป็นสำนักงานในการประสานความร่วมมือ โดยมอบหมายเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติงานประจำ ณ สำนักงานดังกล่าว (สำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก, 2558: 5)

แต่สิ่งที่กำลังเป็นกังวลของรัฐราชการไทย คือ โครงการเมืองอัจฉริยะของเมืองโก๊ะโก่ อันเป็นผลจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนและสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนนโยบาย “One Belt One Road” (OBOR) หรือภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น "Belt and Road Initiative" (BRI) ของจีน โดยมีบริษัท YATAI INTERNATIONAL HOLDING

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

GROUP เป็นบริษัทภายใต้การบริหารจัดการของผู้บริหารจากสมาพันธ์ชาวจีนโพ้นทะเลที่กลับมาตุภูมิทั่วประเทศจีน ได้ทำสัญญาและลงนามตามความร่วมมือ MOU กับนายพลหม่องชิดตู่ ผู้นำกะเหรี่ยง กองกำลังพิทักษ์ชายแดนพม่า (BGF : Border Guard Force) เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2560 ณ เมืองโก๊ะโก่ ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับบ้านวังแก้ว ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด (โกวิทย์ บุญธรรม, 2563) โดยพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองโก๊ะโก่และเขตนิคมอุตสาหกรรมเมืองโก๊ะโก่เป็นคู่แฝดเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเมียวดี โดยนายทุนพม่าและนายทุนจีนร่วมมือกันสร้างเมืองใหม่ เพราะพม่าสนับสนุนการลงทุนแก่นักลงทุนต่างชาติเต็มที่ และมีข้อจำกัดเรื่องที่ดิน ข้อกฎหมาย กฎระเบียบปฏิบัติ และแรงงานชาวเมียนมาน้อยมาก

ความท้าทายที่ทำให้เทศบาลต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของท้องถิ่น คือ องค์ความรู้และประสบการณ์การทำงาน รวมทั้งมีหน่วยการตรวจสอบเข้ามา ทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของท้องถิ่นให้ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น และยิ่งในช่วงโควิด-19 มาตรการเข้าออกคนต่างด้าว ยังคงอยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดตาก *ผู้นำท้องถิ่นท่านหนึ่ง กล่าวว่า “เทศบาลนครแม่สอดควรเปลี่ยนเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อดูแลประชาชนในเรื่องต่างๆได้เต็มที่ และช่วยให้ประชาชนกินดีอยู่ดีลูกหลานมีรายได้ ตราบใดที่รัฐบาลไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะเหมือนกับเดินได้ 3 ก้าวล้ม” (ผู้นำท้องถิ่นเทศบาลนครแม่สอด, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2563)*

การปกครองตนเองในชุมชนของเทศบาล มีทั้งสิ้น 20 ชุมชน แต่ละชุมชนแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ผู้สูงอายุ และพัฒนาสตรี แต่ละชุมชนมีการทำประชาคมประชุมชาวบ้านร่วมกันเพื่อเรียงลำดับความต้องการของคนในชุมชนจัดทำเป็นแผนพัฒนาชุมชนแต่ละปีและนำแผนเสนอให้เทศบาล เทศบาลจะตอบสนองหรือไม่ขึ้นอยู่กับสมาชิกเทศบาล (สท.) ซึ่งมีทั้งหมด 4 เขต เขตละ 6 คน ถ้าเขตไหนมีสมาชิกเทศบาลที่เข้มแข็งจะได้รับงบประมาณมากกว่าเขตอื่น นอกจากนี้เทศบาลนครแม่สอดร่วมมือกับ 14 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) โครงการบริหารจัดการกำจัดขยะมูลฝอยและผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กใช้ขยะชุมชนเป็นเชื้อเพลิง เป็นส่วนหนึ่งของโครงการจ้างเหมาเอกชนกำจัดขยะมูลฝอยเป็นระยะเวลา 27 ปี ซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่ 5 ตำบลแม่ปะ อัตราในการกำจัดขยะมูลฝอยได้ 120 ตันต่อวัน รวมทั้งยังมีโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ซึ่งอยู่ระหว่างการทำประชาพิจารณ์ และสร้างอาคารศิลปวัฒนธรรม เป็นลานกิจกรรมให้ชนเผ่าชาติพันธุ์จำหน่ายสินค้าพื้นเมือง รวมทั้งออกแบบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ลำห้วยน้ำใสปลูกต้นไม้ เป็นระยะทางประมาณ 12 กิโลเมตร เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวและรักษาสิ่งแวดล้อมให้สดชื่น

เทศบาลนครแม่สอดได้สร้างความพึงพอใจให้ประชาชนในพื้นที่ เพราะผู้นำชุมชนและคณะกรรมการตั้งใจมุ่งมั่นแก้ไขปัญหารวดเร็ว แม้บางครั้งต้องใช้งบประมาณส่วนตัวในการดำเนินการแก้ไขปัญหา สำหรับพลังขับเคลื่อนที่นำนโยบายลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ คือ คณะกรรมการชุมชน สภาองค์กรชุมชน และสมาชิกในชุมชน อย่างไรก็ตาม *ประธานชุมชนส่วนใหญ่ กล่าวว่าประชาชนในชุมชนอยากให้ท้องถิ่นปรับปรุงในเรื่องอาชีพ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพราะค่าครองชีพสูงแต่ประชาชนรายได้น้อย และติดตั้งกล้อง CCTV ชุมชนละ 6 จุดในพื้นที่เสี่ยง (Focus Group, 11 กุมภาพันธ์ 2563)*

จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า การมีส่วนร่วมของเทศบาลนครแม่สอดในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษตากเป็นบทบาทของนายกเทศมนตรีนครแม่สอดได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานขับเคลื่อนงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดตากเป็นประธานขับเคลื่อนงาน 7 ด้าน ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และแต่งตั้งคณะทำงาน 7 คณะ โดยนายกเทศมนตรีนครแม่สอดเป็นคณะทำงานเพียง 3 คณะเท่านั้น คณะทำงานส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงานทั้ง 7 คณะ นอกจากนี้ยังมีภาคเอกชน เช่น ประธานหอการค้า ประธานอุตสาหกรรม และประธานสมาคมธนาคาร เป็นต้น ได้เป็นคณะทำงาน แสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครแม่สอดเป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานเฉพาะที่ได้รับมอบหมายบางงานเท่านั้น ไม่สามารถมีอำนาจตัดสินใจได้อย่างอิสระ เพราะโครงการดังกล่าวถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.2.3 เทศบาลเมืองปัตตานี

จังหวัดปัตตานี ตั้งอยู่ภาคใต้ของประเทศไทย มีจำนวนประชากรชาย 358,611 คน หญิง 367,404 คน รวมทั้งสิ้น 726,015 คน (กรมการปกครอง, 2563a) มี 12 อำเภอ 113 ตำบล 645 หมู่บ้าน โดยมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง (เทศบาลเมืองปัตตานี และเทศบาลเมืองตะลุบัน) เทศบาลตำบล 15 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 96 แห่ง

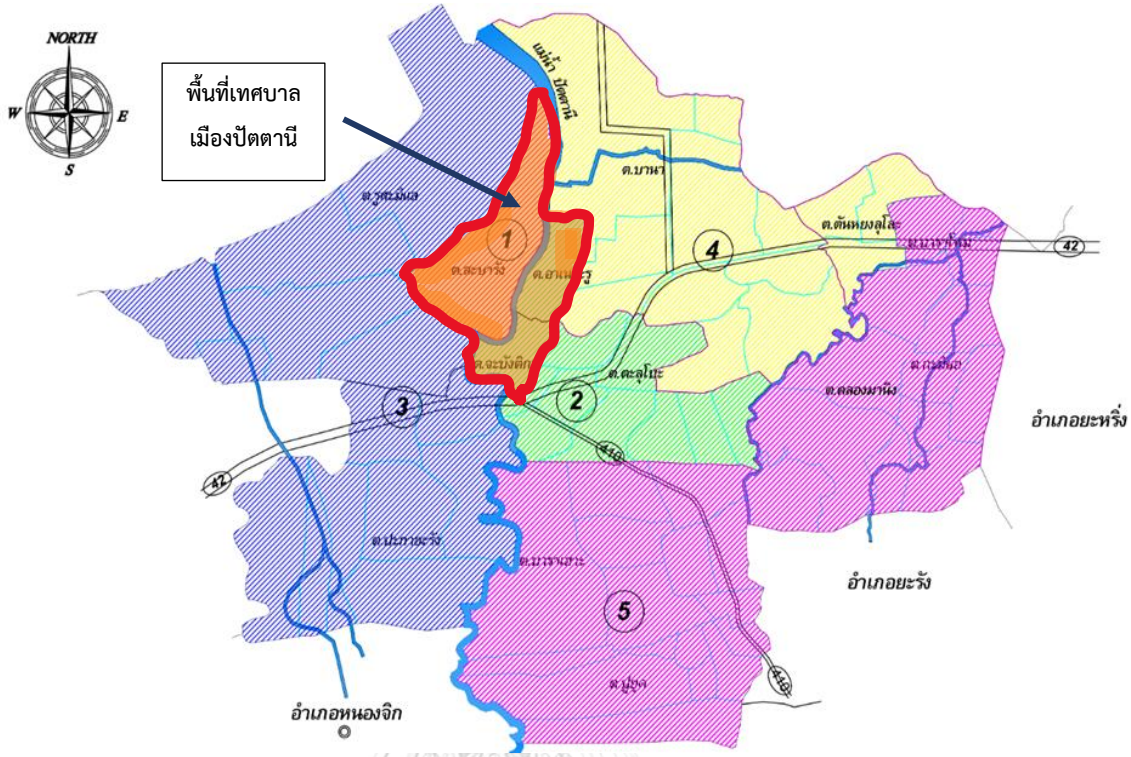
ประวัติความเป็นมาของเทศบาลเมืองปัตตานี เริ่มจากจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2478 ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองปัตตานี ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี พ.ศ.2478 โดยรวมตำบลสะบารัง ตำบลอาเนาะรู และตำบลจะบังติกอ ซึ่งเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัดปัตตานีให้เป็นเทศบาลเมืองปัตตานี (ราชกิจจานุเบกษา, 2478b) ต่อมาเมื่อปี

พ.ศ.2497 ได้ทำการก่อสร้างอาคารศาลาเทศบาลหลังใหม่ และสร้างเสร็จเรียบร้อยเมื่อปี พ.ศ.2500 ในสมัยของนางสาวสายไหม โกวิทยา เป็นนายกเทศมนตรีเมืองปัตตานีได้มีการปรับปรุงอาคารสำนักงานเทศบาลใหม่ในปี พ.ศ.2535 ด้วยการขยายด้านข้างอาคารออกไปทั้งสองด้านพร้อมต่อเติมอาคารด้านหลังทั้งชั้นบนและชั้นล่างใช้เป็นที่ปฏิบัติงาน บริการสาธารณะแก่ประชาชน และในปี พ.ศ.2553 คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี โดยนายพิทักษ์ ก่อเกียรติพิทักษ์ นายกเทศมนตรีเมืองปัตตานี เห็นว่าอาคารเทศบาลที่ใช้ปฏิบัติงานอยู่มีความคับแคบ ไม่เอื้อต่อการให้บริการแก่พี่น้องประชาชนประกอบกับเพื่อรับรอง ภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นจากการถ่ายโอนของส่วนราชการภูมิภาคต่างๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ.2542 จึงได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังใหม่ขึ้น เป็นอาคารสถาปัตยกรรมทรงไทยที่สวยงามและเทศบาลเมืองปัตตานีจะใช้พื้นที่ทั้งอาคารหลังเก่าและอาคารหลัง ใหม่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริการสาธารณะแก่ประชาชน

เทศบาลเมืองปัตตานี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพภูมิศาสตร์ตั้งอยู่ท่ามกลางปัญหาและความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเขตพื้นที่ทั้งหมด 4.78 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลสะบารัง ตำบลอาเนาะรู และตำบลจะบังติกอ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 19 ชุมชน มีประชากรชาย 22,336 คน หญิง 23,690 คน รวมทั้งสิ้น 46,026 คน (กรมการปกครอง, 2563) โดยมีอาณาเขตทิศเหนือติดกับเทศบาลตำบลรูสะมิแล ทิศใต้ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ ทิศตะวันออกติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลบานา และทิศตะวันตกติดกับเทศบาลตำบลรูสะมิแล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แผนที่เทศบาลเมืองปัตตานี



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปัตตานี

กระบวนการสันติภาพกับท้องถิ่น

การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ดำเนินการโดยมีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 นโยบายบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2560-2562 แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2561-2564 และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผู้แทนพิเศษของรัฐบาล

ทั้งนี้ เมื่อมีประกาศยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2557 โดยแบ่งการบริหารงาน เป็น 3 ระดับ ได้แก่

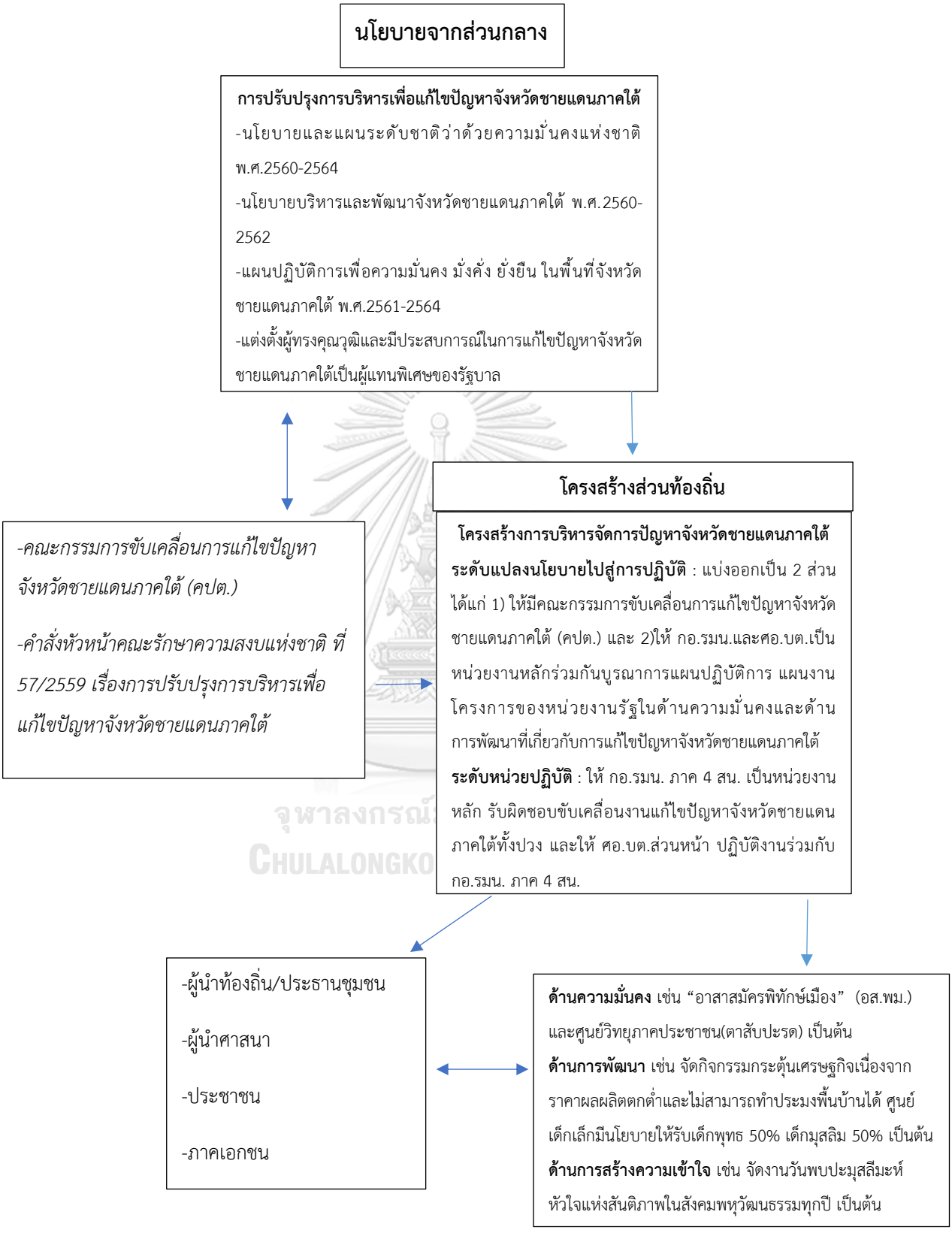
ระดับนโยบาย ให้หัวหน้า คสช.เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ให้คำปรึกษา

ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานการ

แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ 2) ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันในการบูรณาการแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดจนสร้างความประสารสอดคล้องในทุกมิติ

ระดับหน่วยปฏิบัติ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ และให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จัดให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้า เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และมีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 96/2557 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2557 ให้รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นประธานกรรมการ โดยมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นเลขานุการ รวมทั้งมีเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายของรัฐ (ปัตตานี)

จากภาพในข้างต้น กรณีเทศบาลเมืองปัตตานีอยู่ภายใต้กฎหมายความมั่นคงที่รัฐบาลสั่งการลงมาให้ยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด โดยในปี พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีมีติให้ยุบ 2 หน่วยงาน คือ ศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) แล้วมอบภารกิจทั้งหมดให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพียงฝ่ายเดียว และปี พ.ศ.2547 เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้น คือ การสังหารหมู่ที่มัสยิดกรือเซะ และการสลายการชุมนุมที่หน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก (อารีฟิน บินจิ, 2558: 431-456) จึงเป็นวาระของรัฐราชการไทยจะต้องหาทางแก้ไขด้วยการขจัดเงื่อนไข มูลเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน หลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา และแสวงหาแนวทางสมานฉันท์สันติวิธี

ในปี พ.ศ.2552 เกิดกระแสเรียกร้องสันติภาพด้วยการเสนอ “รูปแบบการเมืองและการปกครองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น” หรือการกระจายอำนาจให้เป็นเขตปกครองพิเศษนครปัตตานี หรือปัตตานีมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และแนวคิดเรื่อง “กระจายอำนาจ” ที่ให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง ข้าราชการระดับสูงบางจังหวัดสั่งห้ามการเคลื่อนไหวเผยแพร่แนวคิดดังกล่าว โดยอ้างว่าแนวคิดการกระจายอำนาจนั้น คือขั้นตอนแรกของการแบ่งแยกดินแดน ทำให้แนวคิดนี้ถูกต่อต้านอย่างหนักทั้งจากพรรคการเมือง ข้าราชการ ผู้นำท้องที่ และผู้นำท้องถิ่น เหตุผลที่คัดค้านจากเวทีปราศรัยที่มหาวิทยาลัยอิสลามยะลาก่อนการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ.2554 (อารีฟิน บินจิ, 2558: 528-531) คือ 1) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในลักษณะเขตปกครองพิเศษ อาจนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนในโอกาสต่อไป 2) พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการกระจายอำนาจการบริหารในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งประชาชนในพื้นที่ได้ใช้สิทธิ์ในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปบริหารแล้ว 3) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนา โดยมีสภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มาจากประชาชนในพื้นที่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจแล้ว และยังมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ดูแลความมั่นคงและรักษาความสงบ 4) การกระจายอำนาจจะมีปัญหาเรื่องงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารท้องถิ่น โดยเชื่อว่าท้องถิ่นไม่อาจจะเลี้ยงตนเองได้ 5) อาจจะมีผู้มีอิทธิพลเข้ามามีอำนาจในองค์กร 6) จะมีการทุจริตประพฤติมิชอบในองค์กรมากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ.2554 สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม (สปร.) ได้เข้ามาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม โดยจัดตั้ง “สภาประชาสังคมชายแดนใต้” จัดเวทีรับฟัง

ความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ และจัดเวทีสมัชชาประเด็นปัญหาภาคใต้ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2555 ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา ประเด็นสำคัญในการขับเคลื่อน คือ การเยียวยาเพื่อความเป็นธรรมและสมานฉันท์ การยกเลิกพระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และการกระจายอำนาจ นอกจากนั้นมีการจัดเวทีสมัชชาฯครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2556 ณ โรงเรียนเบญจมราชูทิศ จังหวัดปัตตานี ได้มีข้อเสนอต่อสังคมใน 3 ประเด็นหลัก คือ 1) กระบวนการสันติภาพชายแดนภาคใต้ 2) การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น 3) การปฏิรูปการพัฒนาชุมชน และร่างพระราชกำหนดการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อารีฟิน บินจิ, 2558: 532-533) หลังจากนั้นปี พ.ศ.2556 นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้เดินทางไปประเทศมาเลเซียเพื่อเข้าพบและหารือแบบทวิภาคีร่วมกับนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย (นายนาจิบ ราซัก) เพื่อเปิดพื้นที่พูดคุยสันติภาพชายแดนใต้ ซึ่งมาเลเซียยินดีจะช่วยในฐานะที่เป็นคนกลางและพร้อมอำนวยความสะดวกในการสร้างสันติภาพ นำไปสู่การลงนามความร่วมมือในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2556 (อารีฟิน บินจิ, 2558: 538-542) โดยให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติทั้งของไทยและมาเลเซียร่วมกันหาทางออกเพื่อสันติภาพ ซึ่งองค์กรแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (BRN) ได้เข้ามาร่วมเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลไทยเป็นกลุ่มแรก

สำหรับ “การพูดคุยสันติภาพ” กลับเงียบสงบ แต่เปลี่ยนโครงสร้างเป็นการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 259/2558 เรื่อง แต่งตั้งหัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2558 ให้ พลเอกอักษรา เกิดผล ทำหน้าที่หัวหน้าคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขฯ โดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติสนับสนุนงบประมาณในการขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขฯ และ กอ.รมน. เป็นสำนักงานเลขานุการ คณะดังกล่าวในการจัดสรรพื้นที่ปฏิบัติงาน กำลังพล และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงหลักการของการพูดคุยไปจากแนวทางเดิม โดยเน้นเรื่อง “สร้างสิ่งแวดล้อมด้านความมั่นคงปลอดภัยให้ประชาชนในพื้นที่” และลดระดับความสำคัญในประเด็น “รูปแบบการปกครอง”หรือ “การปกครองพิเศษ” หรือ “การปกครองตนเอง”ลงไป ซึ่งท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการตามข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 57/2559 เรื่องการปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2559 ในกรณีเห็นสมควร นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและมี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผู้แทนพิเศษของรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีและราชการส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ ปรากฏว่า รัฐบาลแต่งตั้งคณะผู้แทนพิเศษ จำนวน 9 ท่าน เป็นข้าราชการทหารยศพลเอก จำนวน 7 ท่าน ข้าราชการพลเรือน 2 ท่าน จะเห็นได้ว่าปัตตานีเป็นพื้นที่อ่อนไหวต่อความมั่นคง รัฐได้ใช้โครงสร้างด้านความมั่นคงเข้าบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว โดยมีหน่วยงานด้านความมั่นคงในข้างต้นเข้ามากำกับควบคุมดูแลทั้งในเรื่อง ความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ และการพัฒนาด้านต่างๆ

สำหรับการปกครองตนเองของเทศบาลเมืองปัตตานี ได้ดำเนินการตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2560-2562 ในประเด็น 1) สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหามากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เช่น จัดกิจกรรม “น้ำชายามเช้าเทศบาลพบประชาชน” โดยมีนายกเทศมนตรีเมืองปัตตานี พร้อมด้วยคณะผู้บริหาร สมาชิกเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการของเทศบาลเมืองปัตตานี ปลัดอำเภอ และผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเมืองปัตตานี ร่วมพบปะพูดคุยกับคณะกรรมการชุมชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่างๆให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในชุมชน ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจัดเดือนละ 1 ครั้ง หมุนเวียนไปทุกชุมชน และได้รับความร่วมมือจากภาคธุรกิจในพื้นที่และผู้ว่าราชการจังหวัดในการสร้างสวนสาธารณะเป็น Sky Walk และ TK Park Pattani อุทยานการเรียนรู้ปัตตานี เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความต้องการของชุมชนท้องถิ่นเป็นหลักรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วน เป็นต้น 2) พัฒนาและส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ส่งเสริมการกระจายอำนาจบนพื้นฐานความเป็นพหุสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น สนับสนุนงบประมาณในการทำกิจกรรมของชุมชนมุสลิมอย่างทั่วถึง ส่งเสริมการจัดงานประเพณีวัฒนธรรมของทุกศาสนา เช่น งานตรุษจีน งานกินเจ วันฮารีรายอ วันอาชูรออ์ และประกวดการอ่านคัมภีร์อัลกุรอาน เทศบาลเมืองปัตตานีสนับสนุนงบประมาณในการจัดงานทุกงาน *ผู้นำท้องถิ่นท่านหนึ่ง กล่าวว่า “เราต้องทำให้พี่น้องมุสลิมไว้วางใจ อย่าทำให้เขารู้สึกว่าเลือกปฏิบัติ ไม่มีจุดอ่อนให้ใครโจมตีว่าเลือกปฏิบัติและไม่เท่าเทียมกัน” (ผู้นำท้องถิ่นเทศบาลเมืองปัตตานี, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)* 3) เสริมสร้างความเข้าใจและการเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง เช่น สนับสนุนให้มีเวทีประชาคม และจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้เกิดความสงบสุข เป้าหมายของเทศบาลเมืองปัตตานีต้องการให้ประชาชนในพื้นที่มีความสามัคคีสมานฉันท์กัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

อยู่ดีเป็นสุข และมีการประสานงานทั้งส่วนของจังหวัดและฝ่ายทหารเพื่อคอยสอดส่องดูแลชุมชนบ้านเรือนให้เกิดความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง เป็นต้น

ความท้าทายที่ทำให้เทศบาลต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของท้องถิ่น คือ กระแสของสังคมและการเข้าถึงสื่อของประชาชนมีมากขึ้น ประชาชนอยากได้ความเท่าเทียมกัน และมีการเรียนรู้ความรู้ต่างๆมากขึ้น ทำให้ประชาชนเรียนรู้ว่าสิทธิประโยชน์อะไรบ้างที่จะได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชุมชนของตนเอง

การปกครองตนเองในชุมชนของเทศบาล มีทั้งสิ้น 19 ชุมชน ถ้ามีจำนวน 100 ครัวเรือนขึ้นไป สามารถจัดตั้งเป็นชุมชนได้ มีการเลือกประธานชุมชน กรรมการชุมชน ซึ่งไม่มีค่าตอบแทน แต่จะมีการพาไปศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่นนอกพื้นที่ทุกปี ถือว่าเป็นการพัฒนาคนอย่างหนึ่ง ในแต่ละชุมชนจัดประชุมทุกเดือน เพื่อเสนอโครงการหรือปัญหาขึ้นมาที่เทศบาล โดยเฉพาะปัญหาไฟฟ้าประปา ประธานชุมชนแจ้งส่งทางไลน์เทศบาล และเทศบาลไปซ่อมให้ทันทีลดขั้นตอนการติดต่อประสานงานได้มาก และมีการประชุมประธานชุมชนเพื่อเลือกประธานเครือข่ายชุมชน นอกจากนี้ยังมีสภาสันติสุขตำบลโดย กอ.รมน.ประชุมทุกเดือนเช่นกัน แต่ละชุมชนเน้นการฟังคนข้างล่างให้มากในการพัฒนา ปัจจุบันการทำประมงไม่สามารถออกไปหาปลาได้ เพราะมีกฎหมายห้ามไว้ ราคายางพาราตกต่ำ เทศบาลเมืองปัตตานีได้รณรงค์และจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวทุกเดือน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจสร้างรายได้ให้ประชาชนในชุมชน

การปกครองของท้องถิ่นสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่ แต่ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่ เสนอว่า *“อยากให้เทศบาลเมืองปัตตานีเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลนคร จะได้มีงบประมาณในการพัฒนามากขึ้น ควรมีค่าตอบแทนหรือสวัสดิการให้คณะกรรมการชุมชนด้วย” (Focus Group, 4 มีนาคม 2563)* สำหรับพลังขับเคลื่อนที่นำนโยบายลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ คือ เครือข่ายประธานชุมชน คณะกรรมการชุมชน และสมาชิกในชุมชน อย่างไรก็ตาม ประชาชนในชุมชนอยากให้ท้องถิ่นปรับปรุงในเรื่องการจัดเก็บขยะไม่เป็นวงรอบ และการนำสายไฟลงดิน(ไร้สาย) เพื่อให้ทัศนียภาพสวยงามมากขึ้น

สำหรับประเด็นด้านความมั่นคงนั้น *ผู้นำท้องถิ่น มีความเห็นว่า “จุดตรวจยังมีจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ควรใช้กองกำลังประจำถิ่นเป็นหลัก และควรมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพอย่าให้มีสิ่งกีดขวางบนถนนมากเกินความจำเป็น และควรมีเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจตลอดเวลา ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ประจำด่าน ควรเอาสิ่งกีดขวางออกไปจากถนน ในส่วนของการจัดพื้นที่ปลอดภัยนั้น ถ้าหากมี รปภ.ประจำทุกหมู่บ้านแล้ว ทุกพื้นที่จะปลอดภัยเท่ากัน”* และมีประธานชุมชนท่านหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กล่าวว่า "เป็นการสร้างความหวาดกลัวให้คนในพื้นที่เพิ่มขึ้น อยากให้จังหวัดและท้องถิ่นสอบถามความรู้สึกและความต้องการของประชาชนในชุมชนว่าต้องการความปลอดภัยในรูปแบบใด" (Focus Group, 4 มีนาคม 2563)

ในเรื่องจังหวัดจัดการตนเองที่มีปัตตานีมหานครรวมอยู่ด้วย *"เป็นการจัดการของผู้ที่เข้าใจ เข้าถึง และรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่" (ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2566)* นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นว่า *"ระบบราชการของท้องถิ่นสามารถรับมือกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้ เพราะถูกออกแบบมาเพื่อให้คนในพื้นที่นั้นๆ เข้ามาบริหารจัดการเรื่องต่างๆในพื้นที่ ดังนั้น ผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการกับทุกอย่างในพื้นที่ได้ตามความเหมาะสม" "และท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ ต้องมีการประสานด้านการศาสนากับผู้นำศาสนาทุกศาสนา" (ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2566)*

ทั้งนี้ ความเห็นที่มีต่อช่องทางบริษัทประชารัฐ นโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณการ และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้แก่ "*หน่วยงานของรัฐเข้าไปครอบงำมากเกินทั้งรูปแบบและระเบียบราชการที่นำไปใช้ เป็นแนวคิดแบบ Top Down ที่ประชาชนไม่ค่อยมีส่วนร่วมมากนัก จะมีเฉพาะผู้นำองค์กรภาคเอกชนในระดับจังหวัด คิดแทนตัดสินใจแทน" (ผู้นำท้องถิ่น, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2566) "และเรื่อง SDGs ข้อ16-17 สันติภาพ และความร่วมมือ จำเป็นต้องคำนึงว่าสันติภาพต้องมาจากความยุติธรรมเสมอ จึงได้เกิดความร่วมมือ ต้องขยายการใช้อำนาจท้องถิ่นด้านความยุติธรรม จึงจะเกิดความร่วมมือและบังเกิดสันติภาพ" (ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2566)*

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า เทศบาลเมืองปัตตานีเป็นพื้นที่ศูนย์กลางในเชิงสัญลักษณ์ของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐไทยกับประชาชนเชื้อสายมลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยเหตุปัตตานีมีชื่อเรียกดินแดนที่เป็นเป้าหมายในการแบ่งแยกเป็นเอกราช เพราะฉะนั้นความขัดแย้งและความรุนแรงจะยังคงมีต่อไป เทศบาลเมืองปัตตานีต้องอยู่ภายใต้แรงกดดันจากการต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายต่อไปจนกว่าจะเกิดสันติภาพ โครงสร้างที่ส่วนกลางส่งมากำกับดูแลด้านความมั่นคงมีทั้ง ศอ.บต. และ กอ รมน. เป็นการรวมอำนาจส่วนภูมิภาคและรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน ส่งผลให้การเจรจาต่อรองของเทศบาลเมืองปัตตานีถูกจำกัดอยู่แต่ในเรื่องเศรษฐกิจ แต่ถ้าเป็นข้อเรียกร้องที่อ่อนไหวเกี่ยวกับความมั่นคงเทศบาลเมืองปัตตานีไม่สามารถเจรจาต่อรองจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคได้

4.3 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในบทนี้สำรวจความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบบการเมืองการบริหารของไทยเป็นรัฐเดี่ยว ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1)ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม มีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ/การกำกับประเมินผล และผู้ควบคุมกำกับ (Regulator) กฎ ระเบียบและมาตรฐานต่างๆ รวมทั้งปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ เช่น การป้องกันประเทศ/ความมั่นคงภายใน การต่างประเทศ การยุติธรรม การเงินการคลัง พร้อมทั้งสนับสนุนงานวิชาการและความรู้วิทยาการใหม่และพัฒนาบุคลากรที่ขาดแคลน 2)ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ มีหน้าที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางคอยเชื่อมโยงแผนพัฒนาจังหวัดกับยุทธศาสตร์ชาติ ประสานและเชื่อมโยงกับองค์กรทุกภาคส่วนในพื้นที่ ดูแลเรื่องความมั่นคงภายใน ความเป็นธรรม ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งบริหารราชการตามที่กฎหมายและเป็นหน่วยปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ 3)ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) เป็นหน่วยปฏิบัติภารกิจการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต/การพัฒนาอาชีพ จัดระเบียบชุมชน/รักษาความสงบเรียบร้อย/การป้องกันอาชญากรรม การศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การสาธารณสุข การกีฬาและนันทนาการ และการสงเคราะห์คนชราและสวัสดิการอื่น เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ข้อมูลในการสัมภาษณ์ทั้ง 3 พื้นที่ แสดงให้เห็นว่าในอดีตความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการที่รัฐใช้อำนาจการบังคับบัญชาเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการกำกับดูแล โดยรัฐเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐ และยังไม่มีศักยภาพและความพร้อมเพรียงที่เพียงพอที่จะดำเนินการบริหารด้วยตนเองได้ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด (มาโนช นามเดช, 2559: 17) ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชน และมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาไปในรูปแบบของการกำกับดูแลเฉพาะที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อการ

คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม และเป็นการกำกับดูแลเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการกำกับดูแลให้ท้องถิ่นอยู่รอด สำหรับแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 กลุ่มที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มที่ 1 รายได้ที่มาจากการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local own-source revenues) อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ (ปัจจุบันภาษี 2 ประเภทนี้ถูกแทนที่ด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ ภาษีบำรุง อบจ. และรายได้จากทรัพย์สินหรือค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น กลุ่มที่ 2 รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ (Shared taxes) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือค่าธรรมเนียมนิติกรรมที่ดิน เป็นต้น รายได้ประเภทนี้จัดเก็บโดยส่วนราชการการที่เกี่ยวข้องและนำส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบของกฎหมาย กลุ่มที่ 3 รายได้ที่รัฐอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernment fiscal transfers) มีทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนหรือการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนแทนภาครัฐ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2563: 19-20) แต่ในข้อเท็จจริงรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร้อยละ 35 ของรายได้รัฐ เมื่อถึงกำหนด พ.ศ. 2549 สามารถจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงร้อยละ 25 เท่านั้น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2555: 250) จึงมีการแก้ไขกฎหมายให้ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการเพิ่มรายได้ของรัฐให้แก่ท้องถิ่น เพื่อมิให้เป็นการผูกมัดกับรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมากเกินไป

ข้อสังเกตเรื่องอิทธิผลของ คสช. ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเสนอไว้อย่างครอบคลุมโดย เวียงรัฐ เนติโพธิ์ เมื่อการกลับมารวมศูนย์อำนาจโดยระบบราชการโดยการรัฐประหารของคสช.ในปี พ.ศ.2557 ทำให้กลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่นถูกขัดขวางนำไปสู่การหยุดชะงักครั้งใหญ่ในการกระจายอำนาจระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการขัดจังหวะประชาธิปไตยท้องถิ่นด้วยคำสั่งเลื่อนการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งหมดออกไปอย่างไม่มีกำหนด ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่ได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติของระบอบประชาธิปไตย เพราะมีกลไกที่รัฐใช้ในการกระชับอำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่ **กระทรวงมหาดไทย** ซึ่งบังคับบัญชาผ่านการบริหารจังหวัดไปสู่หน่วยงานระดับต่างๆลงไปสู่ระดับหมู่บ้านทั้งหมด จนสามารถรักษาแนวต้าน, การติดตามฝ่ายตรงกันข้าม และใช้คำสั่งบังคับไปสู่ระดับท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น คสช.ยังแทรกแซงท้องถิ่นด้วยการสั่งให้มีการตรวจสอบความประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งท้องถิ่น นอกจากนี้ยังใช้ศูนย์ดำรงธรรมเป็นสื่อกลางและเรียกประชาชนที่เกี่ยวข้องในการเป็นเป้าหมายมาทำการสอบสวน คสช.ใช้เครื่องมือนี้กดดันนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม **สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)** เป็นส่วนหนึ่งที่พยายามจะควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรวจสอบงบประมาณโครงการต่างๆของนักการเมืองท้องถิ่น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดย คสช.ใช้อำนาจของ ป.ป.ช. สอบสวนนักการเมืองท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริต เป็นการบังคับให้นักการเมืองท้องถิ่นยอมแพ้ต่ออำนาจ คสช. รวมทั้งเปิดตัวพันธมิตรทางการเมืองหรืออย่างน้อยก็ยับยั้งการดำเนินการทางการเมือง และสุดท้ายคือ**งบประมาณของชาติ**ที่เป็นเงินทุนโครงการของรัฐบาล ภายใต้ชื่อโครงการประชารัฐ เริ่มดำเนินโครงการในเดือนกันยายน พ.ศ.2558 เป็นโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยเป้าหมายขจัดความยากจน และเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับธุรกิจเอกชน โครงการที่จับต้องได้ เรียกว่า โครงการธงฟ้าประชารัฐ ซึ่งออกบัตรคนจนสำหรับคนมีรายได้น้อย ผลิตภัณฑ์ที่ขายมาจากบริษัทที่เข้าร่วมโครงการประชารัฐ และโครงการชื่อ ประชารัฐ รักสามัคคี ตั้งเป้าก่อตั้งวิสาหกิจท้องถิ่นในทุกจังหวัดโดยรับความรู้จากบริษัทเอกชนระดับชาติ โครงการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ได้อนุญาตให้ระบบราชการติดต่อกับธุรกิจและให้โอกาสเพิ่มขึ้นสำหรับกิจการที่จะฝังลึกในการเชื่อมความสัมพันธ์ของพวกเขาในระดับรองลงมาจากระดับชาติ เปลี่ยนเครือข่ายที่มีอยู่ โดยใช้กฎหมายอย่างไม่ยุติธรรมในการบ่อนทำลายผู้นำและผู้สนับสนุนการต่อต้านระบอบการปกครอง รวมถึงการใช้สถาบันกษัตริย์กล่าวหาและดำเนินคดีนักเคลื่อนไหวกิจกรรม ผู้นำท้องถิ่น และนักการเมือง เป็นบรรยากาศความกลัวที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ขัดขวางการหาเสียงของฝ่ายตรงกันข้าม โดยมีหน่วยงานราชการคอยควบคุมการหาเสียงของผู้สมัครฝ่ายตรงกันข้ามอย่างใกล้ชิด คอยหาจุดอ่อนไปตีความว่าละเมิดกฎหมายการเลือกตั้ง กลไกที่ใช้ยับยั้งในการซื้อเสียงถูกบังคับกับฝ่ายหนึ่งแต่ไม่ใช้กับอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นการวางอำนาจไว้ในระบบราชการส่วนกลางอย่างมาก และการบริหารราชการส่วนกลางกลับเพิ่มอำนาจการควบคุมเหนือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้เกิดรัฐอุปถัมภ์รูปแบบใหม่ที่ผู้มีอิทธิพลเป็นผู้สร้างและวางประชาชนไว้บนความเมตตาของรัฐและความร่ำรวยของนายทุน (Nethipo, 2021: 4-7)

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จำนวน 6 ด้านการพัฒนา ได้แบ่งช่วงเวลาการเร่งการทำงาน เรียกว่า “แผนปฏิบัติการ 5 ปี” ซึ่งจังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี (พ.ศ.2561 - 2565) เพื่อให้สอดคล้องแผนปฏิบัติการชาติ 5 ปี แทนแผนพัฒนา 4 ปี ที่ระเบียบ มท. ปี 2559 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับใช้ตามจังหวัดจากเดิมแผน 3 ปี ปรับเป็นแผน 4 ปี ซึ่งแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ไม่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์เองได้เช่นกัน ทำได้เพียงการกำหนดประเด็นการพัฒนาเท่านั้น เพราะยุทธศาสตร์ต้องยึดตามยุทธศาสตร์ชาติ สำหรับการวางแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น เป็นรอยต่อสำคัญระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ที่จะต้องสอดคล้องกับ “การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ตามโครงการต่างๆ ที่ต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา หากไม่มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเสนอขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ฉก.) จะไม่ผ่านการพิจารณาโครงการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เพราะไม่อยู่ในกรอบการพัฒนาของจังหวัด (สยามรัฐออนไลน์, 2562) ซึ่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่จะกำหนดนโยบายการพัฒนายิ่งเป็นไปได้ยากขึ้น เพราะความต้องการของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นชุมชนจะต้องอยู่ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เท่านั้น และมีการตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากส่วนกลางด้วยกฎหมาย ดังนี้ พระราชบัญญัติ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 และ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 มาเป็นกรอบ เท่ากับว่าเป็นการขมวดกรอบยุทธศาสตร์ชาติให้กระชับแน่นยิ่งขึ้น ซึ่งใน การจัดทำแผนต่าง ๆ และไม่ว่ายุทธศาสตร์ชาติจะก้าวหรือถอยหลังคนเดือดร้อน คือ “ประชาชน” เพราะตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ทุกอย่างขึ้นกับท้องถิ่น ในบริบทของท้องถิ่นย่อมหลีกเลี่ยงไปเสียจาก “ยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้เด็ดขาด” เมื่อท้องถิ่นขาดอำนาจ ผู้เดือดร้อน คือ “ประชาชน” ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นเอง

จากที่กล่าวมาในข้างต้นสายสัมพันธ์ที่ส่งมาจากส่วนกลางมีทั้งด้านจัดสรรทรัพยากรให้ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น เช่น นโยบายสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมืองอัจฉริยะ จัดสรรงบอุดหนุนให้ท้องถิ่น เป็นต้น ด้านความรับผิดชอบของผู้นำท้องถิ่น ส่วนกลางได้ใช้กฎหมายและองค์กรอิสระในการกำกับดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตและยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นผู้นำท้องถิ่น และการปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน และขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน และด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน ได้ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ (Recall) โดยร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นไม่ได้มีอยู่จริงยังคงอยู่ภายใต้การสั่งการจากส่วนกลางและการกำกับดูแลจากส่วนภูมิภาค

สำหรับการศึกษาครั้งนี้มี 3 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครแม่สอด และเทศบาลเมืองปัตตานี ซึ่งโครงสร้างการบริหารเทศบาล ประกอบด้วย ***สภาเทศบาล*** ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีวาระตำแหน่ง 4 ปี และมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด คือ สภาเทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และสภาเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน ***นายกเทศมนตรี*** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เมื่อได้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันแล้ว จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2562 โดยเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (6) จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการฝึกอบรม ให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแล

และพัฒนาเด็กเล็ก (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (8) บำรุงศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล (10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ (13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (14) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (16) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น (17) จัดระเบียบการจราจร หรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

เมื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการส่วนภูมิภาค(จังหวัด อำเภอ) ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล คือ เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความหลากหลายแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาเทศบาลนคร 2 แห่ง คือ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลนครแม่สอด ส่วนอีก 1 แห่ง คือ เทศบาลเมืองปัตตานี โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในลักษณะทั่วไปของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาล ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลนครและเทศบาลเมืองให้ปฏิบัติอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ถูกต้อง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกงานและเอกสารจากเทศบาลมาตรวจตลอดเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ และให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ต่อเทศบาลตำบลเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่อเทศบาลนครและเทศบาลเมือง (มาโนช นามเดช, 2559: 54-55)

2) การกำกับดูแลการกระทำของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย อาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ในกรณีเกิดความเสียหายแก่เทศบาลโดยนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้กระทำและไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันที่มีคำสั่ง เพื่อให้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร แสดงให้เห็นว่าเป็นมาตรการกำกับดูแลการกระทำที่ค่อนข้างรุนแรงส่งผลต่อความเป็นอิสระและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก จึงควรใช้มาตรการดังกล่าวอย่างระมัดระวังเท่าที่จำเป็นภายในกำหนดระยะเวลาอันจำกัดเท่านั้น (มาโนช นามเดช, 2559: 57-60)

3) การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น : เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ในกรณีเทศบาลนครและเทศบาลเมืองภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เทศบาลได้มีมติเห็นชอบให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าไม่เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาบเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป (มาโนช นามเดช, 2559: 70-71)

4) การกำกับดูแลการกระทำหรือมติของสภาท้องถิ่น : ผู้กำกับดูแลเทศบาลไม่สามารถมีคำสั่งใดๆเกี่ยวกับมติของสภาเทศบาล เพราะไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาล แต่อาจพิจารณาดำเนินการได้เพียงมีหนังสือแจ้งเตือนให้สภาเทศบาลทราบเท่านั้นหากเห็นว่ามติของสภาเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาโนช นามเดช, 2559: 74)

ในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 แห่ง จะเห็นได้ว่ามีคุณลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่มีการปรับตัวภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกัน รวมถึงวิธีการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้อาณาบริเวณอำนาจเพิ่มขึ้นจากการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 คุณลักษณะของการปกครองตนเองภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกัน

คุณลักษณะ	เทศบาล นครขอนแก่น	เทศบาลนครแม่สอด	เทศบาลปัตตานี
ตัวแสดง	คณะผู้บริหารและสภาเทศบาล “กลุ่มปัญจมิตร” “แปดองค์กรเศรษฐกิจ ขอนแก่น”	คณะผู้บริหารและสภาเทศบาล ภาคเอกชนและชุมชน รวมทั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ	คณะผู้บริหารและสภาเทศบาล ภาคเอกชน ภาคประชาชน และชุมชนรวมทั้งกองอำนวยการรักษา

คุณลักษณะ	เทศบาลนครขอนแก่น	เทศบาลนครแม่สอด	เทศบาลปัตตานี
	“มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า” “บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (Khon Kaen Think Tank : KKTT)” และ “บริษัทขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม (KKTS)” รวมทั้งภาควิชาการ และชุมชน	พิเศษตาก และคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก	ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
การระดมทรัพยากร	ร่วมทุนท้องถิ่นในรูปบริษัท จัดเก็บภาษีและแสวงหารายได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมือง รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง และการเอื้ออำนวยความสะดวกจากโครงการประชารัฐ	จัดเก็บภาษี และได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง มีการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลืองานที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	จัดเก็บภาษีและได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง และได้รับการช่วยเหลือบางด้านจาก ศอ.บต. และหน่วยงานความมั่นคง
การเป็นหุ้นส่วน/แลกเปลี่ยนผลประโยชน์	ร่วมจัดตั้งบริษัทกับเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง	เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	อยู่ภายใต้มาตรการควบคุมความมั่นคงของรัฐ
โครงสร้าง	ขยายตัวตามขนาดเมืองและเศรษฐกิจ พร้อมรับการ	พยายามปรับโครงสร้างรองรับการขยายตัวของเมืองและ	ถูกควบคุมให้เป็นองค์กรที่ไม่ฝ่าฝืนนโยบายความมั่นคง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

คุณลักษณะ	เทศบาล นครขอนแก่น	เทศบาลนครแม่สอด	เทศบาลปัตตานี
	แทรกแซงจาก ส่วนกลาง	เศรษฐกิจ พร้อมรับ การแทรกแซงจาก ส่วนกลาง	
ปัจจัยหลัก	การร่วมมือกับภาค ส่วนต่างๆได้อย่าง กว้างขวาง และการ บริหารงานมี ประสิทธิภาพ	คณะผู้บริหารมี วิสัยทัศน์ในการพัฒนา เมืองให้สอดคล้องกับ เขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีการสื่อสารกับ ชุมชนได้ดีรับฟังความ คิดเห็นของชุมชน	คณะผู้บริหารใช้ การรักษาความสมดุล ระหว่างการปกครอง ตนเองกับการรักษา ความมั่นคงของรัฐ
ปัจจัยรอง	ได้รับการสนับสนุน จากส่วนกลางและ ประชาชนในพื้นที่	เป็นเมืองการค้า ชายแดนที่มีศักยภาพ ด้านเศรษฐกิจค่อนข้าง สูง และเป็นเขต เศรษฐกิจพิเศษตาม นโยบายรัฐบาล	การเป็นพื้นที่ หลากหลายทาง วัฒนธรรมและรับฟัง ความเห็นที่แตกต่าง ของคนในพื้นที่ได้ ค่อนข้างดี

หมายเหตุ : ข้อมูลจากกรณีศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เมื่อแบ่งแยกคุณลักษณะฉพาะของแต่ละพื้นที่แล้ว จะเห็นว่าในแต่ละพื้นที่มีตัวแสดงที่หลากหลายไม่เหมือนกัน เช่น เทศบาลนครขอนแก่นจะโดดเด่นในการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและประชาชน เป็นต้น ส่วนเรื่องการระดมทรัพยากรทั้ง 3 พื้นที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากโครงสร้างจำแลงของส่วนกลางที่ส่งลงมาสู่ท้องถิ่น ได้แก่ โครงการประชารัฐ แผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกฎหมายด้านความมั่นคง ส่งผลให้เกิดการเป็นหุ้นส่วน/แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยแต่ละพื้นที่มีปัจจัยหลักและปัจจัยรองสนับสนุนให้ปรับแนวคิดการปกครองตนเองไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ สิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็น คือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะจัดการให้มีการปกครองในรูปแบบเดียวกันแล้วใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการปกครองทั่วประเทศเหมือนกันนั้นไม่เหมาะสม ควรให้อิสระในการเลือกแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้แนวคิดการปกครองตนเองในรูปแบบไหนที่จะ

สอดคล้องกับคุณลักษณะของพื้นที่และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เพราะไม่ว่าเรื่องประเพณีวัฒนธรรม ศาสนา และภูมิศาสตร์ไม่เหมือนกันทุกพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นสถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองระดับต่างๆ น่าจะมีความชัดเจนหากมีรูปธรรมของการจัดความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงที่เป็นเงื่อนไขให้ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละระดับตอบสนองต่อสถานการณ์ ซึ่งเลือกพื้นที่ที่มีปฏิบัติการทางนโนบายในท้องถิ่นสามพื้นที่ ได้แก่ *เทศบาลนครขอนแก่น*ในฐานะเป็นผู้ริเริ่มพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ผ่านช่องทาง นโยบายประชารัฐ *เทศบาลเมืองปัตตานี* ในฐานะที่เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและอยู่ภายใต้นโยบาย ความมั่นคง และ*เทศบาลนครแม่สอด* ในฐานะที่เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

โครงสร้างจำแลง ทั้ง 3 แบบ ได้แก่ **เทศบาลนครขอนแก่น** เป็นโครงสร้างจำแลงที่สามารถต่อรองได้มากที่สุด เพราะส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตกลงเป็นหุ้นส่วน และได้รับการสนับสนุนความร่วมมือในการจัดทำนโยบายที่เห็นพ้องต้องกันจากภาคเอกชน นักวิชาการ ผู้นำท้องถิ่นและภาคประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในท้องถิ่นของตนเอง โดยใช้กลไกของท้องถิ่นเพื่อจัดตั้ง “วิสาหกิจเทศบาล” ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อจัดทำโครงการรถไฟฟ้ารางเบา ซึ่งเป็นการผสานระหว่างโครงสร้างนโยบายที่เกิดมาจากความต้องการของท้องถิ่นกับโครงสร้างจำแลงที่ส่วนกลางส่งมาลงในท้องถิ่น เมื่อใดที่ความเป็นหุ้นส่วนและประโยชน์ที่ได้รับเป็นที่พึงพอใจทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นการเจรจาต่อรองก็เป็นไปอย่างราบรื่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เทศบาลนครแม่สอด โครงสร้างจากส่วนกลางที่ส่งลงมาท้องถิ่นเนรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคณะเพื่อทำหน้าที่ดูแลแทนส่วนกลาง ลักษณะความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับส่วนกลางจึงเป็นแบบการมอบหมายหน้าที่ตามการสั่งการของจังหวัด ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนเหมือนเทศบาลนครขอนแก่น เพราะอำนาจการตัดสินใจในเรื่องเชิงนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษยังคงเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมีผลต่อการเจรจาต่อรองขอจัดตั้งเป็นเขตปกครองพิเศษยังไม่ได้ เพราะอำนาจการเจรจาต่อรองไม่มากพอที่จะทำให้ส่วนกลางยอมทำตามข้อตกลง

เทศบาลเมืองปัตตานี เป็นพื้นที่อ่อนไหวและมีการใช้กฎหมายความมั่นคงจากส่วนกลางลงมาควบคุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ การเจรจาต่อรองระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางในเรื่องความมั่นคงเป็นไปได้อย่างจำกัด แต่ถ้าเป็นเรื่องเศรษฐกิจสังคมสามารถขอรับการสนับสนุนได้จาก ศอ.บต. ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการเข้าข่ายการรวมอำนาจส่วนภูมิภาค (consolidation of regional power) และการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (integrated fragmented centralization)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 5
เงื่อนไขขับเคลื่อนการปกครองตนเองของท้องถิ่น

จากกรณีศึกษาทั้ง 3 พื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครแม่สอด และเทศบาลเมืองปัตตานี พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมกับนโยบายพัฒนาของรัฐ ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นเงื่อนไขขับเคลื่อนการปกครองตนเองของท้องถิ่นในเรื่องทรัพยากรงบประมาณและการเติบโตด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ แต่อีกด้านหนึ่งการเข้าไปร่วมนโยบายก็ถูกลดทอนอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยรัฐบาลและราชการส่วนภูมิภาค อำนาจการตัดสินใจน้อย และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว ทั้งสองด้านนี้เป็นทั้งเงื่อนไขขับเคลื่อนโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นผลลบต่อการปกครองตนเองก็สามารถนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น เสนอข้อเรียกร้อง การแสดงประชามติ การวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งนำไปสู่การต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง ถือเป็นปรากฏการณ์ที่ต้องเกิดขึ้นท่ามกลางการต่อสู้ระหว่างการปกครองตนเองกับรัฐราชการ

5.1 การเมืองแบบรัฐราชการ (Bureaucratic polity)

การเมืองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ตามความเห็นของเฟรเดอริก ริกส์ เป็นระบอบการเมืองที่ถูกครอบงำโดยพลังในระบบราชการ บรรดาผู้นำการเมือง คณะรัฐมนตรี และฝ่ายที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายล้วนแต่มาจากภาคราชการ ขณะที่พลังที่อยู่นอกภาคราชการไม่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งการเมืองที่อยู่ภายใต้การครอบงำของภาคราชการเป็นรูปแบบการเมืองที่ครอบงำสังคมไทยมาช้านาน โดยมีบทบาทข้าราชการประจำที่มีความสามารถทางวิชาการและเทคนิค ภายหลังเรียกว่า technocrat หรือขุนนางนักวิชาการ (บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, 2560: 1-2) หลังจากนั้นเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ชี้ว่าการเมืองไทยเคลื่อนตัวออกจากการเมืองภายใต้การครอบงำจากภาคราชการมาแล้วระยะหนึ่ง โดยมีพลังนอกภาคราชการได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย เช่น บทบาทของสมาคมหอการค้าไทย คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) เป็นต้น (บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, 2560: 161) แต่ในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างการผูกขาดอำนาจเดิมของระบบราชการรวมศูนย์อำนาจ และสถาปนาระบบผู้ว่าฯซีอีโอ ในปี พ.ศ.2546 เป็นแนวคิดเบื้องหลังของการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยให้ระดับจังหวัดมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุง 2 ประการหลัก คือ ประการแรก ให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unite : SBU) และประการที่สอง ต้องการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด (Chief Executive Offcer : CEO) โดย

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) โดยมีจุดมุ่งหมายที่การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนงานโครงการ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ รวมไปถึงการประสานงานและกำกับ แนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด นอกจากนี้ผู้ว่าฯซีอีโอยังได้รับมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านการอนุมัติ อนุญาต วินิจฉัยสั่งการ ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด เพราะฉะนั้นผู้ว่าฯกลายเป็นผู้สนองนโยบายของรัฐบาลจากส่วนกลางมากว่าจะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น และในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระดับท้องถิ่นจะพบว่าหน่วยทางปกครองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับท้องที่มักไม่ได้ยืนอยู่ข้างประชาชนที่เดือดร้อน (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2549: 137-141)

ในบริบทของประเทศไทยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงกับระบบราชการภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้น คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมการกระจายอำนาจ วางมาตรฐานการบริหารงานท้องถิ่น และจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดวางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้ระบบราชการที่ควบคุมโดยระบบราชการส่วนกลางนี้ ทำให้การกระจายอำนาจดังกล่าวถือเป็นกระบวนการภายใต้ระบบราชการส่วนกลาง ถือเป็นเรื่องย้อนแย้งเชิงหลักการในระดับหนึ่ง เมื่อเกิดการทำรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549 และ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศส่วนใหญ่เป็นข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารระดับสูง โครงสร้างนี้กลับเป็นช่องทางเอื้ออำนวยให้คณะรัฐประหารและรัฐบาลอำนาจนิยมสามารถควบคุมและยับยั้งประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ รวมทั้งใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้ย้อนกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจให้สามารถจัดการปกครองโดยสอดรับกับระบอบอำนาจนิยมมากยิ่งขึ้น (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2565: 92-94) เช่น การใช้กำลังและการใช้กระบวนการทางกฎหมายควบคุมผู้นำทางการเมืองฝ่ายตรงข้าม ทั้งนักการเมืองและแกนนำขบวนการภาคประชาชน เป็นต้น

หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 จะเห็นได้ชัดถึงความพยายามขัดขวางการกระจายอำนาจด้วยวิธีการแก้ไขกฎหมาย การขอความร่วมมือ และการออกประกาศเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่การเลือกตั้งยังคงดำเนินต่อไป ซึ่งในช่วงปี พ.ศ.2551 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐราชการได้รวบอำนาจ (consolidate power) หลายประการ ได้แก่ การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ซึ่งกำหนดภารกิจสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล ตามมาตรา 2 ภารกิจสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัดตามมาตรา 27 และภารกิจสภาองค์กร

ชุมชนระดับชาติตามมาตรา 32 (2) และ (3) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 มีเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับจังหวัดเชื่อมโยงแผนกับหน่วยงานระดับจังหวัดจำนวน 32 จังหวัด ได้รับงบประมาณสนับสนุน 190 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2563 ได้รับงบประมาณสนับสนุนจำนวน 198 ล้านบาท (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2563) ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสภาองค์กรชุมชนสร้างขึ้นมามีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับท้องถิ่น เป็นการลดบทบาทการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคอยควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนที่จะเอางบประมาณดังกล่าวไปให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการปกครองตนเอง ทั้งที่สมาชิกองค์กรชุมชนภายในตำบลล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการต่างๆของชุมชนตำบลอยู่แล้ว นอกจากนี้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 จนถึงปี พ.ศ.2564 ต้องอยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 และตั้งแต่ปี พ.ศ.2565 เป็นต้นไป แผนการพัฒนาในท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2565 ซึ่งนำมาเปรียบเทียบกลไกได้ดังนี้

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบกลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

ประเด็น	2551	2560	2565
กฎหมาย	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2551	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2560	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2565
กลไก	คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)/ คณะอนุกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (อ.ก.น.จ.)	คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.)/ คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.)	คณะกรรมการนโยบายการบริหารเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.)/ คณะอนุกรรมการประจำภาค (อ.ก.น.บ.)
ประธาน	นายกรัฐมนตรี		
เลขานุการ	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)	เลขาธิการคณะกรรมการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประเด็น	2551	2560	2565
			พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
กลไกปฏิบัติ	คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) / คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)		

ที่มา : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากตารางเปรียบเทียบในข้างต้น จะเห็นได้ว่าส่วนกลางควบคุมการของบประมาณและการบริหารดูแลโดยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์แทนส่วนกลาง โดยกลไกดังกล่าวถูกใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 จนถึงปัจจุบัน สำหรับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2565 มีหลักการเพื่อจัดตั้งกลไกหลักในการวางระบบบริหารงานพื้นที่แบบบูรณาการทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด สิ่งที่เพิ่มเติมจากกฎหมายฉบับเดิม คือ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา 20 ปี เน้นการจัดทำคำของบประมาณและการประสานงบประมาณ พร้อมทั้งการบริหารดูแลสินทรัพย์และสิ่งปลูกสร้าง การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาให้คุณให้โทษ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยับยั้งหรือยุติการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามแผนจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดได้

สำหรับรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 ชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมสามารถทำลายระบอบประชาธิปไตยได้ทุกระดับ และยังกระชับอำนาจด้วยการดึงอำนาจทางการเมืองกลับสู่ส่วนกลางได้มากขึ้น คสช.ได้ออกคำสั่งที่เป็นทางการและมีฐานะเทียบเท่ากฎหมายที่เรียกว่า “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” และ “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” ซึ่งจะสั่งผ่านสายการบังคับบัญชาของการปกครองส่วนภูมิภาค คำสั่งต่างๆจะเดินทางจากผู้ว่าราชการจังหวัดสู่นายอำเภอก่อนที่จะไปถึงกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้อย่างราบรื่นรวดเร็ว (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2565: 95)

ประชาธิปไตยท้องถิ่นต้องหยุดชะงักลงเพราะกลไกที่สำคัญที่สุด คือ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่องไม่ให้มีการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งหมดโดยไม่มีกำหนด ทั้งตำแหน่งบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่กลับอนุญาตให้ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิมได้ดำรงตำแหน่งต่อไป สาเหตุมาจากการที่โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นกระทำผ่านพระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวโยงกับการจัดงบประมาณของระบบราชการ อีกทั้งการให้นักการเมืองท้องถิ่นยังคงสามารถดำรงตำแหน่งในฐานะรักษาการอยู่ยังช่วยลดการต่อต้านจากประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มากในเวลาเดียวกัน ต่อมาในปี

พ.ศ.2561 ใช้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติปลดข้าราชการท้องถิ่นและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนเกือบ 300 คน ให้พ้นจากตำแหน่งด้วยข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริต สะท้อนให้เห็นความพยายามเข้าควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจในอีกทางหนึ่ง (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2565: 96)

ทั้งนี้มีการใช้มาตรา 44 เพื่อโยกย้ายข้าราชการประจำอย่างต่อเนื่อง และเมื่อมีการแต่งตั้งตำแหน่งข้าราชการประจำที่ครบตามวาระ คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลนี้มักเลือกแต่งตั้งคนที่มีสายสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเครือข่ายของตนเอง โดยตำแหน่งข้าราชการที่รัฐบาลให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ ข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากเป็นข้าราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในอีกทางหนึ่งการโยกย้ายนี้ยังเป็นการบริหารอำนาจและสร้างความหวาดกลัวให้คนที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ไม่กล้าขัดขืนคำสั่งใดๆของ คสช.ได้ด้วยเช่นกัน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2565: 97-99) ทั้งนี้ยังมีอีกหนึ่งกลไกที่รัฐบาล คสช.ใช้เพิ่มอำนาจให้ข้าราชการในภูมิภาค คือ การประกาศจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในแต่ละจังหวัด ผ่านประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ.2557 โดยระบุให้แต่ละจังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้น ทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 แต่ขาดงบประมาณ จนรัฐบาล คสช.เพิ่มงบประมาณตามด้วยการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมระดับอำเภอ ซึ่งศูนย์ดำรงธรรมแต่ละจังหวัดนั้นเป็นเครื่องมือในการสื่อสารทางการเมืองของคสช.ที่มีลักษณะชักนำความคิดและเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการส่วนกลางอย่างกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจควบคุมพื้นที่ส่วนภูมิภาคได้มากยิ่งขึ้น นักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเกมการเมืองชุดใหม่ คือ ต้องหาคนที่ปกป้องตนจากการโดน “รังแก” โดยคนที่มีอำนาจกลุ่มใหม่ หรือทำให้เขา “ยอมจำนน” ต่อฝ่ายผู้มีอำนาจโดยอาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2565: 99-101) ซึ่งประเทศไทยอยู่ใต้การเมืองแบบอำนาจนิยมมาต่อเนื่องหลายปี โดยมีผู้นำและกลุ่มคนที่ใช้การเมืองของความมั่นคงนิจนิรันดร์ เชื่อว่า การเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งก่อให้เกิดการฉ้อโกง การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมกำลังทำให้ชาติล่มสลายไป อีกเรื่องคือการไม่จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้ประชาชนจำนวนมากออกมาประท้วงล้มล้างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ปี พ.ศ.2556-2557 เปิดทางให้กองทัพทำรัฐประหารสำเร็จ และเป็นจุดเริ่มการทำลายสถาบันการเมืองอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสลายเครือข่ายการเมืองท้องถิ่น และตัดทำลายเครือข่ายภาคประชาสังคม กล่าวโดยสรุประบอบศูนย์รวมอำนาจและทำลายสถาบันทางการเมืองของยุค คสช.นั้น ส่งผลให้ระบบราชการเป็นการรวมศูนย์ที่มีการสั่งการตรงมาจาก คสช. โดยกองทัพมีอำนาจสูงสุด ส่วนความเป็น

สถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองเหลือเพียงความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองกับประชาชนแต่ถูกทำให้อ่อนแอลง และหลักนิติรัฐถูกทำลายภายใต้การคงสถาบันทางกฎหมายไว้ครบถ้วน ปรากฏการณ์ที่ชัดเจน คือ การดึงนายทุนใหญ่ของชาติลงมาเล่นเกมการบริหารประเทศอย่างเป็นทางการ เช่น โครงการบริษัทประชารัฐรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม(ประเทศไทย)จำกัด และเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาในข้างต้น สรุปได้ว่าการเมืองรัฐราชการก่อให้เกิดกระชับอำนาจภูมิภาค โดยเริ่มตั้งแต่ผู้ว่าฯ CEO การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ การแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านครบอายุ 60 ปี และพอเกิดการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2557 เกิดการสลายพลังทางการเมืองในท้องถิ่นไป 8 ปี ด้วยการไม่มีการเลือกตั้งที่จะสืบทอดพลังของพรรคการเมือง ปิดกั้นกลไกปฏิรูปการกระจายอำนาจ สำนักงานปฏิรูปกฎหมายและเครือข่ายจังหวัดจัดการตนเอง ทำให้ความก้าวหน้าของการปกครองตนเองถูกฉุดรั้งไว้ด้วยวิธีการเพิ่มอำนาจให้ส่วนภูมิภาค

เมื่อพิจารณาหลักการ **‘รับผิดรับชอบ’ (accountability)** ซึ่งเป็นสิ่งที่มาควบคู่กันกับระบอบประชาธิปไตย ในประเทศไทยหลักการรับผิดรับชอบทางการเมืองในเชิงรูปแบบเริ่มปรากฏพร้อมๆกับการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยรัฐสภา แต่กลับนำมาใช้ในลักษณะถูกตรวจสอบจากข้างบนหรือรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ไม่ได้มาจากประชาชนตรวจสอบเท่าที่ควร และยังขาดจิตสำนึกในการรับผิดรับชอบเมื่อทำผิดพลาดในการที่จะลาออก ยุบสภา ขอโทษ ถูกลงโทษ เป็นต้น แต่ว่าการควบคุมด้วยกลไกในเชิงสถาบันของนักการเมืองมาเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 77 ความว่ารัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ จนกระทั่งหลังการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 สภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง ซึ่งเป็นตัวอย่างในความพยายามกำหนดหลักเกณฑ์จริยธรรมที่เป็นรูปธรรมให้กับนักการเมือง หลักคิดที่ว่านักการเมืองจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่สำหรับผู้ทำการรัฐประหารไม่ต้องรับผิดรับชอบต่อประชาชน เพราะเป็นผู้ทำลายทุกหลักเกณฑ์ด้วยการยึดอำนาจจากประชาชน เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งมีความหมายขึ้นมา เพราะผู้แทนประชาชนจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและลดความรู้สึกต่อต้านลงให้ได้ มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงการรับผิดรับชอบ ได้แก่ ไมเคิล ซาวาร์ด (Michael Saward) เสนอสิ่งที่เรียกว่า ‘Co-optive Politics’ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญข้อหนึ่งคือ ต้องมีกระบวนการที่แท้จริงและเป็นทางการที่จะทำให้ผู้ปกครองพร้อมรับผิดชอบ(accountable) ต่อการตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง และฟิลิป ซี. ชมิทเทอร์ (Philippe C. Schmitter) กล่าวว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ความพร้อมรับผิดทางการเมือง (political accountability) เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่จริง เป็นการพยายามใช้อำนาจในฐานะผู้ให้ความชอบธรรมแก่ผู้ปกครอง ในการบีบบังคับให้ผู้ปกครองต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจ ซึ่งหนึ่งในกระบวนการนั้นมีแนวคิดที่เรียกว่า การถอดถอนผู้แทนประชาชน (Recall) (อิทธิพล โคตะมี, 2021) พบว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ (Recall) โดยร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่กระบวนการดังกล่าวเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะมีปัญหา 3 ด้าน คือ 1) การรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนมีจำนวนที่สูง 2) การรักษาความลับและการไม่เป็นประชาธิปไตยของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน 3) ความยากของเกณฑ์การตัดสินผลการถอดถอน (เอกวีร์ มีสุข, 2564: 21-24)

ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นองค์กรตรวจสอบมาจากประชาชน ข้อมูลมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ สื่อมวลชนสามารถตีแผ่เปิดโปงความไม่ชอบมาพากลได้ มีการรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก (อิทธิพล โคตะมี, 2021) ฉะนั้นประมวลจริยธรรมของประเทศญี่ปุ่นจึงมีความสำคัญที่เกิดผลขึ้นจริง แต่ในประเทศไทยการเรียกร้องความรับผิดรับชอบจากผู้มีอำนาจด้วยวิธีการนี้ ย้ำให้เราเห็นว่าการรอคอยการตรวจสอบจากองค์กรต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้การปกครองรัฐบาล คสช. เป็นเรื่องของความฝัน และการเรียกร้องสำนึกภายในตนของผู้มีอำนาจยิ่งเป็นเรื่องเป็นไปได้ยาก เช่น กรณีนาฬิกาเพื่อน และจัดตั้งบริษัทส่วนตัวในค่ายทหาร เป็นต้น และสิ่งที่เกิดขึ้นในตอนนี้ คือ MBA แบบใหม่ Military-Business Authoritarianism (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2559)

เพราะฉะนั้นความก้าวหน้าของการปกครองท้องถิ่นจะยกระดับไปถึงการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริง จะต้องใช้เงื่อนไขชัยชนะของระบอบประชาธิปไตยต่อรัฐราชการอย่างเด็ดขาด เมื่อมีชัยระดับชาติแล้วจะต้องมีเจตจำนงกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสร้างรากฐานประชาธิปไตยให้มั่นคงยั่งยืนได้อย่างแท้จริง รัฐราชการจะไม่คืนชีพกลับมาอีก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.2 การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) กับการพลิกโฉมท้องถิ่น

การพัฒนามนุษย์และสังคมอย่างยั่งยืนเป็นเป้าหมายสำคัญทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเป็นกระบวนการพัฒนาที่ประชาชนมีส่วนร่วมและถูกรวมอยู่ในกระบวนการพัฒนา ซึ่งกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องเปิดโอกาสให้ผู้ทุกฝ่ายได้เข้ามาร่วมกันปรึกษาหารือและถกเถียงในฐานะที่เท่าเทียมกัน และประเด็นการพัฒนาต้องไม่ถูกครอบงำโดยผู้มีอำนาจและทุนมากกว่าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อนประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เพราะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ และเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ในการสร้างแรงกดดันของรัฐบาลให้ปฏิบัติตามและดำเนินการตามพันธกรณีที่ได้เข้าผูกพันตามกรอบของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ตารางที่ 6 ตารางเปรียบเทียบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับประชาธิปไตยสมบูรณ์

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 5 กลุ่ม	ประชาธิปไตยสมบูรณ์
กลุ่ม People ที่ว่าด้วยเรื่องคุณภาพชีวิตของผู้คน (เป้าหมายที่ 1, 2, 3, 4, 5)	ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ
กลุ่ม Prosperity ที่ว่าด้วยเรื่องความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและครอบคลุม (เป้าหมายที่ 7, 8, 9, 10, 11)	ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ
กลุ่ม Planet ที่ว่าด้วยเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เป้าหมาย 6, 12, 13, 14, 15)	ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ และทรรศนะทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตย
กลุ่ม Peace ที่ว่าด้วยเรื่อง สันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม (เป้าหมาย 16)	ประชาธิปไตยทางการเมือง
กลุ่ม Partnership ที่ว่าด้วยเรื่องการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (เป้าหมาย 17)	ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ และทรรศนะทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตย

ที่มา : เขมภัทร ทฤษฎิคุณ (2565)

ผู้วิจัยได้นำเอา SDGs มาเป็นตัวแปรตัดขวางในพื้นที่ศึกษาทั้งสามแห่ง ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขจากกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่อาจสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจตัดสินใจ ขณะเดียวกันก็อาจเป็นช่องทางในการระดมทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขับเคลื่อนโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกหน่วยงานภาครัฐมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้ง 17 เป้าหมายมีความหมายอย่างไรต่อท้องถิ่นเป็นโอกาสหรือในขณะเดียวกันเป็นความท้าทายศักยภาพ และตั้งคำถามให้กับการจัดบทบาทระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ในการรับมือกับการพยายามบรรลุเป้าหมาย บางท้องถิ่นได้รับประโยชน์จาก SDGs เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองตาแต้ม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการสร้างความมั่นคงทางอาหารขององค์การบริหารส่วนตำบล โก่งธนู อำเภอเมืองลพบุรี เป็นต้น แต่ก็มีท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ใช้SDGs เป็นช่องทางการเจรจาต่อรองทางอำนาจ และยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่อง SDGsอีกด้วย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้นำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ลงไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยในช่วงแรกเริ่มปี พ.ศ. 2558

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เน้นไปที่**เป้าหมายที่ 12** สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืน คือ นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน “จังหวัดสะอาด” และ**เป้าหมายที่ 4** การศึกษาที่เท่าเทียม มีจุดเน้นเพื่อให้บริการด้านการศึกษาแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง สอดคล้องกับที่**ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** กล่าวว่า “ท่านอธิบดีได้เน้นเรื่องศูนย์เด็กเล็กการพัฒนาการศึกษาเพื่อให้อนาคตของชาติได้รับการปลูกฝังสิ่งดีๆตั้งแต่เด็ก อย่างตอนที่ผมเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ศรีสะเกษประกวดอำเภอสะอาดแข่งขันกันเห็นชัดเจนว่าท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแล้วก็มีอำเภอหรือหมู่บ้านหรือตำบลที่ผู้นำไม่สนใจไม่ส่งประกวดชาวบ้านบ่นว่าทำไมอำเภอหรือตำบลข้างๆเขาขยันขันแข็งแต่ของเราไม่ทำ ทำให้เกิดการเรียนรู้เกิดการกระตุ้นต้องยอมรับว่าชาวบ้านสนใจชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ข้อดี คือ แข่งขันกันทำในเรื่องที่ดี บางที่ที่ได้รางวัลทำเป็นวิถีชีวิต เดินไปเห็นขยะรีบเก็บเป็นนิสัย หมู่บ้านบางแห่งเหมือนกับหมู่บ้านในญี่ปุ่นเกิดความคึกคัก ปีนี้ทำเป็นปีที่ 3 อย่างน้อยที่ได้ คือ การสร้างจิตสำนึก” (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ผู้วิจัยได้ศึกษาการนำSDGs ไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น ทั้ง 3 พื้นที่ ช่วงระยะเวลาปี พ.ศ.2561- พ.ศ.2563 ได้พบจำนวนโครงการที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในแต่ละพื้นที่ดังนี้

เป้าหมายที่ 1 ขจัดความยากจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยุติความยากจนได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) สัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนจำแนกตามเพศ อายุ สถานการณ์จ้างงาน และการประกอบอาชีพ 2) การสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเนื่องมากจากภัยพิบัติโดยตรงต่อรายได้ในท้องถิ่น 3) สัดส่วนการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องบริการที่สำคัญจำเป็น เช่น การศึกษา สุขภาพ และความคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น ซึ่งเทศบาลทั้ง 3 สนับสนุนการสร้างอาชีพเสริมในครัวเรือน และส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดรายได้เข้ามาในชุมชนเพิ่มขึ้น เช่น เทศกาลอาหารปลอดภัยไก่ฆอภาคใต้ (เทศบาลเมืองปัตตานี) เป็นต้น

เป้าหมายที่ 2 ขจัดความหิวโหย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยุติความหิวโหยได้อย่างไร จะสนับสนุนการเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) ภาวะเตี้ยแคระแกร็น (ประเมินส่วนสูงตามเกณฑ์อายุตามมาตรฐานการเจริญเติบโตในเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี) ลดลงหรือไม่ มีจำนวนร้อยละเท่าใด 2) ร้อยละของพื้นที่เกษตรที่มีการทำการเกษตรแบบยั่งยืน 3) สัดส่วนพันธุ์สัตว์ท้องถิ่น แบ่งหมวดหมู่เป็นอยู่ในความเสี่ยง ไม่อยู่ในความเสี่ยงที่จะสูญพันธุ์หรือไม่รู้ระดับความเสี่ยงที่จะสูญพันธุ์ 4) ส่งเสริมหรือสนับสนุนหรืออุดหนุนการส่งออกทางการเกษตร (เพื่อสร้าง

รายได้) จำนวนครัวเรือน/กลุ่ม/ร้อยละ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมการปลูกพืชรั้วกินได้ สร้างความมั่นคงทางอาหารเมื่อเกิดวิกฤตการณ์โรคระบาด ซึ่งเทศบาลทั้ง 3 แห่ง จัดโครงการสนับสนุนอาหารกลางวันให้กับโรงเรียนในสังกัดและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

เป้าหมายที่ 3 การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสร้างหลักประก้นให้คนมีชีวิตที่มีคุณภาพ และส่งเสริมสุขภาวะที่ดีของทุกเพศได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) ร้อยละอัตราการตายของมารดาต่อการเกิดมีชีพในท้องถิ่น 2) ร้อยละอัตราการตายของทารกอายุต่ำกว่า 5 ปี 3) ร้อยละอัตราการตายของทารกแรกเกิด 4) จำนวนผู้ติดเชื้อ HIV รายใหม่ต่อประชากรที่ไม่มีการเกิดเชื้อ 5) ร้อยละอัตราการเกิดโรควัณโรค 6) ร้อยละอัตราการเกิดโรคมาลาเรีย 7) ร้อยละอัตราผู้เสียชีวิตจากการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ ซึ่งเทศบาลนครแม่สอดได้ดำเนินการจัดสร้างสถานพยาบาล คือ คลินิกชุมชนอบอุ่นเทศบาลนครแม่สอด

เป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่เท่าเทียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามศักยภาพและความพร้อมของตนเอง เพื่อให้บริการกับประชาชนในพื้นที่อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง เช่น เมืองปัตตานีจัดทำโครงการอุทยานการเรียนรู้ปัตตานี เทศบาลนครแม่สอดมีความพยายามมาหลายปี เพื่อของบประมาณจัดตั้งโรงเรียนที่จัดการศึกษามุ่งเน้นกีฬา โดยชี้ให้เห็นความสำคัญแก่เด็กเยาวชนที่มีความถนัดด้านกีฬา จนสามารถจัดสร้างโรงเรียนกีฬาเทศบาลนครแม่สอดได้สำเร็จ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศและให้อำนาจของผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคนได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) สัดส่วนของผู้หญิงและเด็กหญิง อายุ 15 ปีขึ้นไป ที่ได้รับความรุนแรงทางเพศจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่ครองในช่วงระยะเวลา 12 เดือนที่ผ่านมา 2) สัดส่วนของผู้หญิงดำรงตำแหน่งในสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น 3) สัดส่วนของผู้หญิงในการมีส่วนร่วมการพัฒนาท้องถิ่น

เป้าหมายที่ 6 การจัดการน้ำและสุขาภิบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้ และมีการบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคนได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) ร้อยละของประชากรที่ใช้บริการน้ำดื่มที่ดีรับการจัดการอย่างปลอดภัย 2) ร้อยละของประชากรที่ใช้บริการสุขอนามัยได้รับการจัดการอย่างปลอดภัย รวมถึง

การอำนวยความสะดวกในการล้างมือด้วยสบู่ และน้ำ 3) ร้อยละของน้ำเสียที่ได้รับการบำบัดอย่างปลอดภัย 4) ร้อยละของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งและวางนโยบายปฏิบัติการ และกระบวนการปฏิบัติดำเนินงานเพื่อการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในเรื่องการจัดการน้ำและสุขอนามัย เช่น โครงการก่อสร้างขยายกำลังการผลิตน้ำประปาตะลุโบะของเทศบาลเมืองปัตตานี เป็นต้น

เป้าหมายที่ 7 พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้ รับรองการมีพลังงานที่ทุกคนเข้าถึงได้ เชื่อถือได้ ยั่งยืนทันสมัย ในเป้าหมายนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตาแต้ม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้รับรางวัล “United Nations Public Service Awards 2019” จากผลงาน “ชุมชนพลังงานแสงอาทิตย์แบบพึ่งพาตนเอง” (Self-reliant Solar Energy Community) ซึ่งเกิดจากความต้องการของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นโดยการนำระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์มาติดตั้งให้ประชาชนในหมู่ที่ 8 บ้านวังวน ครบทุกครัวเรือน พร้อมทั้งตั้งศูนย์ความรู้สำหรับชุมชนเพื่อฝึกอบรมให้เป็นช่างเทคนิคสามารถดูแลรักษาระบบด้วยตนเองต่อไปได้ เป็นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนร่วมกับภาคีกลุ่มต่างๆ และสนับสนุนให้คนแก้ปัญหากันเองได้ จะเห็นได้ว่าโครงการดังกล่าวมีความยั่งยืนสามารถบริหารจัดการในชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง จึงเป็นกรณีตัวอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาด้านพลังงานไฟฟ้าได้นำไปศึกษาเป็นตัวอย่างต่อไป

เป้าหมายที่ 9 อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรมได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) สัดส่วนของประชากรในชุมชนที่อาศัยอยู่ภายในระยะ 2 กิโลเมตรจากถนนที่สามารถใช้งานได้ทุกฤดู 2) ปริมาณผู้โดยสาร และสินค้าที่ขนส่ง จำแนกตามรูปแบบที่ขนส่ง 3) มูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละของผลผลิตมวลรวมภายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหัว 4) ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหน่วยพื้นที่ท้องถิ่น

เป้าหมายที่ 11 เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้หมู่บ้านชุมชน ตำบล และการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย ความต้านทานและความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างครอบคลุมและยั่งยืนได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) สัดส่วนของประชากรในท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดที่อาศัยนอนเป็นระบบหรือที่ไม่เหมาะสม 2) สัดส่วนของ

ประชากรที่เข้าถึงการขนส่งสาธารณะได้อย่างสะดวก จำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ และบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย 3) จำนวนผู้เสียชีวิต ผู้สูญหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในภาพรวมของท้องถิ่น 4) การสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากภัยพิบัติโดยตรงต่อรายได้ของท้องถิ่นหรือรายได้ของบุคคล รวมทั้งความเสียหายที่เกิดกับโครงสร้างพื้นฐานและขัดขวางการบริการขั้นพื้นฐานที่สำคัญอื่นๆ อันเนื่องมาจากภัยพิบัติ 5) ระดับค่าเฉลี่ยทั้งปีของฝุ่นละอองขนาดเล็กในท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลทั้ง 3 แห่ง ได้ดำเนินการจัดผังเมืองและวางระบบขนส่งมวลชน เช่น เทศบาลนครแม่สอดกำลังขออนุมัติโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน เทศบาลนครขอนแก่นดำเนินการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ารางเบา และมีมาตรการลดฝุ่นละอองขนาดเล็กในพื้นที่เขตเทศบาลนครขอนแก่น เป็นต้น

เป้าหมายที่ 12 แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน[1] ดำเนินการดังนี้

1) การจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน “จังหวัดสะอาด” โดยมุ่งเน้นขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนให้เกิดความต่อเนื่อง โดบมีกรอบการดำเนินงาน 3 ระยะ ได้แก่ ต้นทาง คือ การลดปริมาณขยะและส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทาง กลางทาง คือ การจัดทำระบบเก็บและขนอย่างมีประสิทธิภาพ และปลายทาง คือ ขยะมูลฝอยได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยใช้หลักการ 3 ช : ใช้น้อย ใช้ซ้ำ และนำกลับมาใช้ใหม่ หรือ (3Rs : Reduce Reuse และRecycle) โดยมีตัวชี้วัดเป้าประสงค์ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการจัดการขยะต้นทาง ด้านการจัดการขยะกลางทาง ด้านการจัดการขยะปลายทาง และด้านอื่นๆ

2) การจัดทำแผนรณรงค์ “แยกก่อนทิ้ง” เพื่อให้ประชาชนรับรู้และเกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะในครัวเรือนด้วยการคัด “แยกขยะก่อนทิ้ง” และหมู่บ้าน/ชุมชน มีการจัดการขยะอินทรีย์ การจัดการขยะที่นำกลับมาใช้ใหม่ ขยะอันตราย และการคัดแยกขยะแยกตามประเภทอย่างถูกต้อง ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำสัญลักษณ์หรือถังแยกประเภทขยะในพื้นที่สาธารณะ รวมถึงมีการประกาศกำหนดวัน เวลาในการเก็บขนขยะแยกตามประเภท

สำหรับเป้าหมายที่ 12 นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง ได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ดังนี้

---

[1] มีมาตรการสนับสนุนส่งเสริมการลด คัดแยกขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายชุมชนตั้งแต่ต้นทาง รวมทั้งระบบเก็บรวบรวมและขนส่งแบบแยกประเภท และนำไปกำจัดอย่างถูกต้อง ซึ่งตั้งเป้าหมายระยะที่ 1 (พ.ศ. 2560-2564) คือ 1) อัตราการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ (Recycle) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ ภายในปี พ.ศ. 2564 2) ของเสียอันตรายชุมชนได้รับการรวบรวมและส่งไปกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ภายในปี พ.ศ. 2564

เทศบาลเมืองปัตตานี : ได้ดำเนินการโครงการหมักขยะเปียกเพื่อผลิตน้ำจุลินทรีย์ชีวภาพ เพื่อลดปริมาณและคัดแยกขยะอินทรีย์หรือขยะเปียกครัวเรือน

เทศบาลนครแม่สอด : จัดระบบการบริหารจัดการขยะเปียก โดยเทศบาลนครแม่สอดได้รณรงค์ให้ทุกครัวเรือนคัดแยกขยะอย่างถูกสุขลักษณะ

เทศบาลนครขอนแก่น : มีนโยบายในการกำจัดขยะมูลฝอย คือ การลด การคัดแยกขยะมูลฝอยต้นทาง รวมทั้งสร้างวินัยและสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนและเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดขยะชุมชน โดยยึดหลัก 3Rs และประกวด “ชุมชนปลอดขยะ” (ZERO WASTE COMMUNITY)

เป้าหมายที่ 13 การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) จำนวนหมู่บ้านชุมชนที่มียุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับอำเภอ จังหวัด และระดับท้องถิ่น 2) จำนวนผู้เสียชีวิต สูญหาย และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติระดับท้องถิ่น 3) จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหมู่บ้านชุมชน ตำบลที่มีการบูรณาการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว การลดผลกระทบและการเตือนภัยล่วงหน้าเข้าไปใส่ไว้ในหลักสูตรการศึกษาท้องถิ่นหรือโครงการอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น โครงการ Low Carbon City ที่เทศบาลนครขอนแก่นเป็นพื้นที่นำร่องในการดำเนินโครงการโดยมีเป้าหมายในการลดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ มีเป้าหมายจะลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้ได้ 105,000 ตัน ภายในระยะเวลา 4 ปี โดยมีแนวคิด “เราจะไม่ส่งโลกที่บอบช้ำให้กับคนรุ่นถัดไป” นำไปสู่โครงการคนขอนแก่นหัวใจไร้มลพิษ ขับเคลื่อนภายใต้ 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1).สังคมแห่งต้นไม้ “ปลูกต้นไม้ในหัวใจคน” 2) สังคมไร้มลพิษ (ขยะ น้ำเสีย อากาศ) 3) สังคมพิชิตพลังงาน (ลดการใช้ไฟฟ้า ประปา เชื้อเพลิง ใช้พลังงานทดแทน) 4) สังคมที่มีการบริโภคอย่างยั่งยืน (กินอยู่อย่างพอเพียง ใช้สินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า) และ 5) สังคมการสร้างคนรุ่นใหม่หัวใจสีเขียว “นักรบสิ่งแวดล้อม” และ“การพัฒนาหลักสูตรสิ่งแวดล้อม” ให้กับเด็กนักเรียนโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น ทั้ง 11 โรงเรียน โครงการคนขอนแก่นหัวใจไร้มลพิษ และโครงการพัฒนาเมืองคาร์บอนต่ำผ่านระบบการจัดการเมืองอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครขอนแก่น กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก สำนักงานพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อก้าวสู่การเป็น ‘เมืองคาร์บอนต่ำ’ (Low Carbon City) (มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2563) และเทศบาลเมืองปัตตานีจัดทำสำนักงานสีเขียวที่เป็นมิตรกับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สิ่งแวดล้อม (Green Office) เป็นเมืองสิ่งแวดล้อมยั่งยืนระดับดีเยี่ยมระดับภาค ประจำปี พ.ศ.2561 เป็นต้น

เป้าหมายที่ 15 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการฟื้นฟูปกป้องและส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน การต่อต้านการกลายสภาพเป็นทะเลทรายหยุดยั้งการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นฟูสภาพดิน และหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) ร้อยละของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด 2) สัดส่วนของพื้นที่สำคัญสำหรับความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งทางบกและในน้ำจืด ซึ่งถูกปกคลุมไปด้วยพื้นที่คุ้มครอง จำแนกตามพื้นที่ท้องถิ่น ระบบนิเวศ 3) ความก้าวหน้าในการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน 4) ร้อยละของพื้นที่ดินถูกทำให้เสื่อมโทรมเทียบกับพื้นที่ทั้งหมด 5) ขอบเขตของพื้นที่คุ้มครองที่มีความสำคัญต่อความหลากหลายทางชีวภาพบนภูเขา 6) ดัชนีที่ภูเขาสีเขียว ซึ่งเทศบาลขอนแก่นได้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สังคมแห่งต้นไม้ คือ “ปลูกต้นไม้ในหัวใจคน” ส่วนเทศบาลนครแม่สอดได้ออกแบบลำห้วยน้ำใสปลูกต้นไม้เป็นระยะทางประมาณ 12 กิโลเมตร เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้สดชื่น

เป้าหมายที่ 16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและทุกคนสามารถเข้าถึงในทุกระดับได้อย่างไร โดยดูจากตัวชี้วัด ดังนี้ 1) ร้อยละของประชากรที่ได้รับความรุนแรงทางร่างกาย จิตใจ หรือทางเพศในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา 2) สัดส่วนประชากรที่รู้สึกปลอดภัยเมื่อเดินบริเวณพื้นที่ที่อาศัยอาศัยเพียงลำพัง 3) ร้อยละของเด็กอายุ 1-17 ปี ที่เคยถูกทำร้ายร่างกายหรือข่มเหงทางจิตใจโดยผู้ดูแลในเดือนที่ผ่านมา 4) ร้อยละของผู้หญิงและผู้ชายวัยรุ่นอายุ 18-24 ปี ที่เคยถูกกระทำความรุนแรงทางเพศตั้งแต่อายุ 18 ปี ซึ่งเทศบาลเมืองปัตตานีได้ดำเนินการฝึกอบรมและทบทวน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จัดทำโครงการอาสาสมัครพิทักษ์เมือง และโครงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ส่วนเทศบาลนครแม่สอดมีการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) เพิ่มเติม เพื่อสร้างความปลอดภัยให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ในเขตเทศบาล

เพราะฉะนั้นการนำSDGs ไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นถึงการปกครองตนเองนั้นมีทั้งโอกาสและขีดจำกัด พบว่ากรณีเทศบาลนครขอนแก่นสามารถนำ SDGs มาสู่การปฏิบัติในพื้นที่ได้ด้วยศักยภาพการบริหารจัดการของตนเองมากกว่า ขณะที่เทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลเมืองปัตตานีมีการปรับ SDGs ให้เข้ากับท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดทั้งโอกาสในการตัดสินใจดำเนินการได้

ด้วยตนเองและยังคงมีขีดจำกัดต้องขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง เช่น งบประมาณ และเทคนิควิชาการ เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) สามารถแก้ปัญหาในท้องถิ่นและสอดคล้องกับแนวคิดการปกครองตนเองในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง ดังปรากฏตามภาพดังต่อไปนี้

ภาพที่ 5 การนำ SDGs ไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น

ที่มา : ข้อมูลจากกรณีศึกษา

จากการศึกษาในข้างต้น การปรับนโยบายภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนลงสู่ภาคชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Localizing SDGs) และการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนากับชุมชนท้องถิ่นอันเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อน SGDs ในระดับพื้นที่ โดยท้องถิ่นสามารถนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปให้การบริหารจัดการอำนาจเพื่อต่อรองกับส่วนกลางได้ในบางเรื่อง เช่น จัดสร้างโรงเรียนกีฬาเทศบาลนครแม่สอด ซึ่งความพยายามของบประมาณจากทางส่วนกลางมาหลายปี เมื่อนำประเด็นเรื่อง SDGs ตามเป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่เท่าเทียม ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำเร็จ เป็นต้น ซึ่งแต่ละโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งโอกาสในการดำเนินการได้เองและข้อจำกัดจากการพึ่งพาความช่วยเหลือด้านเทคนิคจากภายนอก ซึ่งคาดว่า

เป้าหมายอาจค่อยๆ เปลี่ยนความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นไปสู่การเป็นหุ้นส่วนอย่างที่ไม่เคยเห็นมาก่อน ทั้งนี้การใช้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองตนเองได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ระดับหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีต่อไปในอนาคตสำหรับการต่อรองกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

5.3 การสนับสนุนนโยบาย

การดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) และ (ฉบับที่2) มีความก้าวหน้าในช่วงที่ผ่านมา คือ มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 262 งาน/โครงการ/กิจกรรม ถ่ายโอนบุคคล จำนวน 10,361 คน และจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ถึงปี พ.ศ.2558) จำนวน 646,350 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.80 ของรายได้รัฐบาล (คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2558: 1-2) สำหรับการส่งเสริมศักยภาพตัวบุคลากรมีทุนการศึกษาให้ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา แต่ 2 ปีที่ผ่านมา สตง.ตรวจสอบและโครงการดังกล่าวถูกยกเลิก ในการส่งเสริมการปฏิบัติงานของบุคลากรมีการสร้างเครื่องมือในการทำแผนที่ภาษี e-LAAS (Electronic Local Administrative Accounting System) เรียกย่อว่า อี-ลา-แอส หมายถึง ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดทำเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย วางฎีกาเบิกจ่าย เมื่อมีรายการที่ต้องจ่าย เป็นต้น อย่างไรก็ตามในช่วงยุค คสช.มีนโยบายหลายนโยบายที่ส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดการปกครองตนเอง ดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.3.1 นโยบายภายใต้แนวคิดเรื่องความมั่นคง

ผู้วิจัยเลือกศึกษาพื้นที่จังหวัดปัตตานี โดยศึกษาเทศบาลปัตตานี ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีปัญหาด้านความมั่นคง เพื่อศึกษาว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่นในสภาวการณ์ดังกล่าวนั้นจะมีลักษณะพิเศษอย่างไรบ้าง ความรุนแรงจากการต่อสู้ระหว่างผู้ก่อความไม่สงบกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างไรบ้าง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปรับตัวอย่างไร อีกทั้งการกำหนดท่าทีและขอบเขตภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสถานการณ์เหล่านี้เป็นอย่างไร

เทศบาลเมืองปัตตานีตกอยู่ภายใต้ภาวะกดดันจากนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่มีขบวนการแบ่งแยกดินแดน หากแต่ระดับความเข้มข้นของการปฏิบัติการทางทหารและการต่อสู้ด้วยอาวุธจะแตกต่างกันในบางช่วง ซึ่งมีปัจจัยทางการเมืองจาก

รัฐบาลกลางว่าจะใช้การแก้ไขปัญหาความรุนแรงนี้ด้วยวิธีใด บางรัฐบาลก็ใช้การเจรจาพูดคุยสันติภาพ บางรัฐบาลก็ใช้นโยบายปราบปรามอย่างรุนแรง

ถึงอย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้พื้นที่ดังกล่าวมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาที่ถูกนำเสนอออกมาเช่นกัน การเคลื่อนไหวในนามจังหวัดจัดการตนเองของแต่ละจังหวัด โดยการร่วมเคลื่อนไหวกับองค์กรเครือข่ายตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 ข้อเสนอนี้แสดงให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองตนเองในปัจจุบัน เช่น เทศบาลเมืองปัตตานี อาจจะต้องมีบทบาทมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้สภาพความเป็นจริงของเทศบาลเมืองปัตตานีไม่เพียงถูกควบคุมดูแลจากส่วนกลางเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปแล้ว หากยังถูกเ ฝ้าติดตามดูแลอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานด้านความมั่นคง เพราะฉะนั้นเทศบาลเมืองปัตตานีจึงถูกกดทับหนักกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นอกเขตความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมกันนั้นยังต้องประสานงานกับฝ่ายปกครองและฝ่ายทหาร เพื่อร่วมรักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับในจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกหลายฉบับ เช่น กฎอัยการศึก และกฎหมายความมั่นคง เป็นต้น

จากการวิจัยพบว่า ถ้าเป็นนโยบายภายใต้แนวคิดเรื่องความมั่นคงที่ ลงมาในพื้นที่จะมีการเจรจาต่อรองอย่างจำกัด ในขณะเดียวกันนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ใช้เป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาความมั่นคงก็ถูกนำมาใช้ทั้งนโยบายระยะยาว เช่น นโยบายจัดตั้งสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ และนโยบายชั่วคราว เช่น การของบประมาณจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้ หรือจะเสนอจัดกิจกรรมต่างๆที่เป็นการส่งเสริมรายได้ให้ชุมชนก็จะได้รับการอนุญาตจากทางจังหวัด

5.3.2 นโยบายประชารัฐ

รัฐบาลได้นำแนวคิด “ประชารัฐ” มาเป็นนโยบายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งความหมายของ “ประชารัฐ” คือ ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศ หัวใจของยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคน เปิดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิหรือได้รับสิทธิและสวัสดิการของรัฐอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม นโยบายประชารัฐมีหลายโครงการ อาทิเช่น โครงการธงฟ้าประชารัฐ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามนโยบายประชารัฐ โครงการบ้านประชารัฐ โครงการโรงเรียนประชารัฐ โครงการ 1 ธุรกิจ 1 ประชารัฐ 1 ตำบล โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และบริษัทประชารัฐรักสามัคคี เป็นต้น (ธนบรรณ อู่ทองมาก, 2560: 97-100)

ผู้วิจัยได้ศึกษาเทศบาลนครขอนแก่นซึ่งเป็นพื้นที่พัฒนาเมืองอัจฉริยะโดยอาศัยโอกาสจากนโยบายประชารัฐ โดยพิจารณาจากบริษัทประชารัฐรักสามัคคี ซึ่งเป็นการผสานกำลังระหว่างรัฐราชการทหารและกลุ่มทุน โดยมีบริษัทประชารัฐรักสามัคคี(ประเทศไทย)จำกัด เป็นบริษัท

กลาง และในระดับจังหวัดให้แต่ละจังหวัดจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีตามด้วยชื่อของจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด เข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทกลางด้วย รัฐบาล คสช.ได้เปิดทางให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่ระดับชาติเข้ามามีบทบาทในระดับท้องถิ่น โดยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับระบบราชการส่วนภูมิภาค และได้แทรกเข้าไปขยายฐานการลงทุน ทั้งการผลิตและการขายในพื้นที่ต่างๆนอกเขตเมืองมากยิ่งขึ้น จึงเกิดแนวโน้มการเพิ่มระดับความสัมพันธ์ในแนวดิ่งแบบรวมศูนย์ทั้งอำนาจการเมืองและทุน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2565: 109) หรืออาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในขณะนี้ คือ MBA แบบใหม่ (military-business authoritarianism) (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561: 219)

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า นโยบายประชารัฐ คือ นโยบายประชานิยมของรัฐบาลเผด็จการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องปกครองอำนาจตนเองด้วยการใช้นโยบายประชานิยมต่อเนื่องจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เนื่องจากประชาชนไทยเสพติดนโยบายประชานิยมยาวนานเกือบ 20 ปี เพราะฉะนั้นรัฐบาลเผด็จการทหารจึงหลีกเลี่ยงนโยบายประเภทนี้ไม่ได้ นอกจากนี้รัฐบาลเผด็จการทหารมีแผนจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในโอกาสต่อไป ดังนั้นการกระจายนโยบายประชารัฐลงพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆก็เพื่อเรียกหาความนิยมจากประชาชน เทศบาลนครขอนแก่นก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกลากจูงเข้าสู่นโยบายดังกล่าว หลังจากนั้นทุกส่วนที่เป็นโครงสร้างและองค์กรอื่นๆที่มีความสัมพันธ์กับเทศบาลนครขอนแก่นถูกนำมาเป็นบริวารให้กับนโยบายประชารัฐ จนเกิดเป็นบริษัทประชารัฐรักสามัคคีขอนแก่น และมีผลลัพธ์ออกมาเป็นโครงการรถไฟฟ้ารางเบา

ถึงแม้ว่าโครงการรถไฟฟ้ารางเบา จะไม่ได้ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้จัดตั้งวิสาหกิจเทศบาลได้ เพราะสิ่งที่จำแลงลงมาตามนโยบายประชารัฐเป็นสิ่งที่สอดรับการผลประโยชน์ของชาติ จนถูกจัดวางเป็นขอนแก่นโมเดล ซึ่งเป็นพลังหนึ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายระยะยาวของชาติด้วยการสร้างนวัตกรรมขึ้นมานำพาประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง รวมทั้งยังเป็นแบบอย่างการกำหนดอนาคตของท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ากลุ่มทุนอาศัยช่องทางนโยบายประชารัฐที่เอื้อโอกาสให้เอกชนเข้ามาบริหารดูแลการบริการสาธารณะ และการแช่แข็งที่ไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่น ประกอบกับความเป็นท้องถิ่นนิยมจึงสร้างความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายการพัฒนาในพื้นที่

จากการวิจัยพบว่า ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลได้รับประโยชน์จากท้องถิ่น ราชการส่วนกลางพร้อมที่จะเปิดพื้นที่ในการเจรจาต่อรองอำนาจ จนนำไปสู่การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ได้สำเร็จ ดังเช่น โครงการรถไฟฟ้ารางเบาที่เกิดจากการร่วมตัวกันของหลายเทศบาลและภาคเอกชน เป็นต้น

5.3.3 นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การประกาศพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ของอำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ทำให้เทศบาลนครแม่สอดกลายเป็นเมืองหน้าด่านที่ติดต่อกับประเทศพม่า ซึ่งกำลังมีการร่วมมือพัฒนาเมืองกับทุนจีนตลอดชายแดนด้านอำเภอแม่สอดและอำเภอแม่ระมาด ซึ่งรัฐบาล คสช.ได้ประกาศนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว เพื่อต้อนรับการขยายตัวของพื้นที่ชายแดนด้านพม่า จะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจมีขนาใหญ่ขึ้น ในสถานการณ์ดังกล่าวเทศบาลนครแม่สอดจะต้องรับภารกิจและมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เช่น การขยายผังเมือง การจัดวางสาธารณูปโภค การคมนาคม การสื่อสาร จนกระทั่งถึงการจัดการขยะและรักษาสิ่งแวดล้อม

สำหรับโอกาสในการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากนั้น ได้แบ่งประเภทกิจการที่เหมาะสมในพื้นที่ ได้แก่ **อำเภอแม่สอด** เหมาะสำหรับการเป็นศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศ เครือข่ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น และนิคมอุตสาหกรรม **อำเภอแม่ระมาด** เหมาะสำหรับการจัดทำอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าทางการเกษตร และ**อำเภอพบพระ** เหมาะสำหรับเป็นพื้นที่เกษตรและที่อยู่อาศัย ตลอดจนแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (สำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก, 2558: 7)

ในขณะเดียวกันเทศบาลนครแม่สอดได้ติดต่อเชิญชวนนักธุรกิจทั้งในจังหวัดและนอกจังหวัดให้เข้ามาลงทุน รวมไปถึงการดึงนักธุรกิจชาวพม่าและชาวจีนให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่เทศบาลนครแม่สอด ซึ่งการลงทุนดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจมีขนาดใหญ่ขึ้น การจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นเช่นกัน

เทศบาลนครแม่สอดจะต้องแบกรับโฉมหน้าใหม่ของเมืองที่มีประชากรเพิ่มขึ้น มีทั้งนักธุรกิจและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาใช้งานบริการทั้งสาธารณูปโภค การศึกษา และสาธารณูปโภคของเทศบาลนครแม่สอด ซึ่งยังไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะมีปัญหาอื่นๆติดตามมาอย่างไรบ้าง นับว่าเป็นความท้าทายของเทศบาลนครแม่สอดที่จะต้องหาทางเจรจาต่อรองกับรัฐบาลส่วนกลางทั้งในเรื่องคน งบประมาณ และภาระงาน เพื่อป้องกันความสูญเสียในด้านต่างๆของพื้นที่ให้มากที่สุด

5.4 รูปแบบการปกครองตนเอง

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยมีลักษณะเป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน (Upper-Tier) กับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower-Tier) ปัจจุบันองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 7,850 แห่ง แบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 192 แห่ง เทศบาลตำบล 2,247 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,303 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เมืองพัทยา 1 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง (คณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร, 2565: 6) ซึ่งที่ผ่านมาท้องถิ่นกลับมีปัญหาสะสมเพิ่มมากขึ้น ขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ต้องพึ่งพาราชการส่วนกลาง และต้องถูกกำกับดูแลจากราชการส่วนภูมิภาค จึงมีนักวิชาการและองค์กรต่างๆเสนอโมเดลเพื่อปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ เพื่อจะส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมชัดเจนและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ดังนี้

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบรูปแบบการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็น	ผู้เสนอ	ลักษณะ	จุดเด่น	ข้อจำกัด
ยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier)	**นักวิชาการ** (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2561: 63-65)	ยุบ อบต. ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยอาจมีการ “ยกฐานะ” อบต. ที่มีการยุบรวมเป็น อปท. ในรูปแบบของ “เทศบาล”ด้วยได้ เพื่อให้ อปท. ชั้นล่างซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะของประเทศมี“ขนาด” ที่ใหญ่ขึ้นและมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นในการพัฒนาและจัดทำบริการ	พิจารณาบนพื้นฐานของการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะเป็นพื้นฐานสำคัญ -เพิ่มอำนาจการตัดสินใจ/งบประมาณ/ความเป็นตัวแทนและการรับผิดรับชอบเพิ่มขึ้นเช่นกัน	พิจารณาตามสภาพแวดล้อมต่างๆ ขององค์กรไม่เป็นการยุบรวมในลักษณะ “พร้อมกันทั่วประเทศ” เหมือนเช่นที่เคยดำเนินการมากับการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในอดีต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประเด็น	ผู้เสนอ	ลักษณะ	จุดเด่น	ข้อจำกัด
ท้องถิ่นรูปแบบเมืองพิเศษ	นักวิชาการ (วุฒิสาร ตันไชย, 2555: 21-36)	-กลุ่มเมืองท่องเที่ยว ได้แก่ สมุย ภูเก็ต ชะอำ เป็นต้น -กลุ่มเมือง **Logistic**เช่น แหลมฉบัง เป็นต้น -กลุ่มเมืองพิเศษที่ต้องการพื้นที่ฟังก์ชั่น คือ เมืองพื้นที่ชายแดน เช่น นครแม่สอด สะเดา เป็นต้น	-พัฒนาเมืองรวดเร็ว และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง -ยุบรวมพื้นที่ที่คิดว่าจำเป็น -แบ่งการบริหาร 3 ส่วน 1)สภาท้องถิ่น 2)ผู้บริหารท้องถิ่น 3) คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบาย -อำนาจหน้าที่ แต่ละเมืองพิเศษต้องไปคิดออกแบบเฉพาะเมือง เช่น อำนาจการเก็บภาษีเป็นต้น -เพิ่มอำนาจการตัดสินใจ/งบประมาณ/ความเป็นตัวแทน และการรับผิดรับชอบ เพราะเน้น	แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำนวณเรื่องของสูตรในการจัดสรรใหม่ (Reallocate) โดยเฉพาะเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประเด็น	ผู้เสนอ	ลักษณะ	จุดเด่น	ข้อจำกัด
			การต่อรองเรื่องภาษีและรายได้ที่ท้องถิ่นต้องได้รับจากการบริหารจัดการในพื้นที่	
การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง (แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง)	คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ..... มีหลักการสำคัญดังนี้ -จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นรายจังหวัด -จังหวัดปกครองตนเองมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน -ยุบราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองแล้ว และให้ราชการส่วนภูมิภาคที่ถูกยุบนั้นรวมกับจังหวัดปกครองตนเอง -ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น	-มีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ฯลฯ -การมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดมีมากขึ้น เช่น สภาพลเมือง, มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของ อปท. เป็นต้น (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557: 105-106)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประเด็น	ผู้เสนอ	ลักษณะ	จุดเด่น	ข้อจำกัด
		-การกำกับดูแลขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี		

จากการนำเสนอรูปแบบการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตารางข้างต้น เพื่อสังเคราะห์ตัวแบบการกระจายอำนาจในกรอบของแนวคิดการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในสังคมไทยควรปรับใช้ทั้ง 3 แบบ โดยเริ่มจากการลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะของพื้นที่ท้องถิ่น ให้มี “ขนาด” ที่ใหญ่ขึ้นและมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นในการพัฒนาและจัดทำบริการ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกวันนี้มีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณที่จะจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่หรือแก้ไขปัญหาบางอย่างได้ จึงควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและไม่มีศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองทั้งเรื่องอำนาจการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร และแสดงถึงความเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงความรับผิดรับชอบมากยิ่งขึ้น เพราะต้องรับใช้ประชาชนจำนวนที่เพิ่มขึ้นด้วย แต่สำหรับท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงควรใช้การปกครองรูปแบบเมืองพิเศษ เพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารจัดการรองรับสภาพเศรษฐกิจที่เจริญก้าวหน้าจากการท่องเที่ยว การค้าขาย และการทำอุตสาหกรรม สำหรับพื้นที่ขนาดใหญ่ระดับจังหวัดที่มีศักยภาพพร้อมทุกพื้นที่ในจังหวัดควรใช้การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองมาใช้ ถือว่าเป็นการยกระดับการปกครองตนเองสูงที่สุดในการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีมา และถ้าสังคมไทยเข้าสู่สภาวะที่รัฐบาลเป็นประชาธิปไตยและมีเจตจำนงแรงกล้าในการผลักดันการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นรวมกับพลังมวลชนทั่วทั้งประเทศ การขับเคลื่อนที่แต่ละจังหวัดจะใช้การบริหารจังหวัดปกครองตนเองจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนถึงตัวชี้วัดของการปกครองตนเองตามมาเช่นกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องการมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ การจัดสรรทรัพยากร การจัดเก็บภาษี การแสดงความเป็นตัวแทนของประชาชน รวมถึงการรับผิดรับชอบที่ต้องตระหนักถึงประชาชนในพื้นที่เป็นพิเศษเพราะการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้บริหารระดับจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งจากมติคณะรัฐมนตรีและรับพระบรมราชโองการจากพระมหากษัตริย์แบบผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นอยู่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 6
สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้ มุ่งอธิบายว่าทำไมการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งเป็นกระบวนการการกระจายอำนาจที่เต็มรูปแบบ จึงไม่สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมทั้งที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยการศึกษาพัฒนาการทางความคิดการปกครองตนเองในการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจกับการขยายตัวและการถดถอยของแนวคิดและแนวนโยบายเกี่ยวกับการปกครองตนเอง ภายใต้พลวัตของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การศึกษาให้ความสนใจพัฒนาการในช่วงอิทธิพลของรัฐประหารที่นำไปสู่การกลับมาของการเมืองแบบรัฐราชการที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยน “ไม่ผ่าน” ของการปกครองท้องถิ่นไทย ภายใต้การบริหารประเทศโดยการนำของคณะรัฐประหาร มีเงื่อนไขทางนโยบายที่ส่งผลต่อความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรให้ความสนใจ ผู้วิจัยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในช่วงรัฐบาลที่นำโดยคณะรัฐประหาร โดยการอาศัยรูปธรรม คือการเลือกศึกษาพื้นที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขทางนโยบายระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และเลือกศึกษา 3 พื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่นกับนโยบายประชารัฐ เทศบาลนครแม่สอดกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเทศบาลเมืองปัตตานีกับกระบวนการสันติภาพ การศึกษาที่ผ่านมาทำให้เชื่อว่าการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีแรงเสียดทานที่มาจากภาครัฐ ดังนั้นแนวคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงพลิกโฉมภาครัฐ (transformation of the state) เป็นกรอบที่นำมาช่วยในการอธิบายการปฏิรูปและแรงเสียดทาน ซึ่งครอบคลุมปัจจัยภายนอก ได้แก่ กรอบ SDGs ที่เป็นสากล ปัจจัยภายในเชิงนโยบายและโครงสร้าง และปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แนวคิดการปกครองตนเองอาจจะมีพัฒนาการมายาวไกลตั้งแต่ยุคที่ชุมชนหมู่บ้านห่างไกลจากอำนาจรัฐ ทำให้หมู่บ้านจัดระบบดูแลกันเองบนฐานของความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิและผู้นำตามธรรมชาติ ธรรมเนียมแบบดั้งเดิมได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อกลไกผู้นำหมู่บ้านได้กลายมาเป็นแขนขาของส่วนราชการ การปกครองตนเองในยุคใหม่จึงสัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบการกระจายอำนาจ การปกครองตนเองที่รับรู้กันอยู่ในกรอบจำกัดในเรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจการศึกษานี้ได้รวบรวมคุณลักษณะที่จะเอื้อให้การปกครองตนเองมีความสมบูรณ์แบบโดยอิงหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่บุคคลมีอิสระที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง หลักการนี้เมื่อปรับใช้กับการจัดการปกครองมีองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรมสำคัญ ได้แก่ อำนาจการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (decision-making) ความเป็นตัวแทนของผู้บริหารและผู้นำ (representation) การจัดสรรและระดมทรัพยากร (resource

sharing) การมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น (public participation) และความรับผิดรับชอบ (local accountability)

6.1 พัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย

แนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2476 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475หนึ่งปี ในยุคแรกแนวคิดการปกครองตนเองยังไม่คิดเรื่องอำนาจปกครอง หากแต่เพียงต้องการมีส่วนร่วมกับรัฐบาล เพื่อแบ่งเบางานบริการประชาชนในพื้นที่เท่านั้น หรือการเป็นผู้ช่วยงานส่วนหนึ่งของระบบราชการ ต่อมาพัฒนาไปถึงการเรียกร้องอำนาจการปกครองตนเองในมิติต่างๆตามเงื่อนไขและโอกาสที่เอื้ออำนวยจากสถานการณ์ทางการเมือง

ความก้าวหน้าของการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเองที่ปรากฏขึ้นเป็นรูปธรรมชัดเจน โดยเริ่มจาก**ปี พ.ศ.2535** มีการเสนอนโยบายโดยพรรคการเมืองให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งได้ปลุกกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกจังหวัด **ปี พ.ศ.2540** มีรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีบทบัญญัติให้กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เสร็จภายใน 2 ปี ทำให้การเป็นตัวแทนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตื่นตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด **ปี พ.ศ.2546** มีการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นทุกประเภทโดยตรง ทำให้ความเป็นตัวแทน ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมสูงขึ้นอีกระดับหนึ่ง **ปี พ.ศ.2554** มีข้อเสนอ “จังหวัดจัดการตนเอง” ถือเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดการปกครองตนเองก้าวหน้าที่สุด

โดยสรุปแนวคิดการปกครองตนเองเริ่มจากการพัฒนาหน่วยปกครองท้องถิ่นให้*เป็นผู้ช่วยส่วนราชการ*ในการบริหารจัดการท้องถิ่น เมื่อการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นพร้อมๆกับความซับซ้อนของปัญหาการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้เกิดการเรียกร้องให้ผู้นำมี*ความเป็นตัวแทนของท้องถิ่น*มากขึ้นผ่านการเลือกตั้ง และ*อำนาจการตัดสินใจเป็นไปตามการถ่ายโอนภารกิจ*และกรอบการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลาง *การส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตอยู่ในการเลือกตั้ง* บทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดการปัญหาท้องถิ่นมีความไม่สม่ำเสมอขึ้นอยู่กับต้นทุนทางสังคมของแต่ละพื้นที่ คือ ไม่มีระบบหรือรูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เป็นที่ใช้ได้ทั่วไป เมื่อท้องถิ่นตระหนักในอัตลักษณ์ของตัวเองมากขึ้น ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นในส่วนกลางที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในสามจังหวัดชายแดนใต้ ทำให้ความคิดเรื่อง *เขตปกครองพิเศษ* ได้รับการสนใจศึกษาและผลักดันมากขึ้น พร้อมๆกับการตื่นตัวของภาคประชาสังคมในบางพื้นที่ ทำให้ความคิดเรื่องเขตปกครองพิเศษระดับจังหวัดขยายตัวออกไปในนามของ *จังหวัดจัดการตนเอง* เพื่อยกระดับความเป็นตัวแทนและความมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น โดยมีแนวคิดการกำหนดใจ

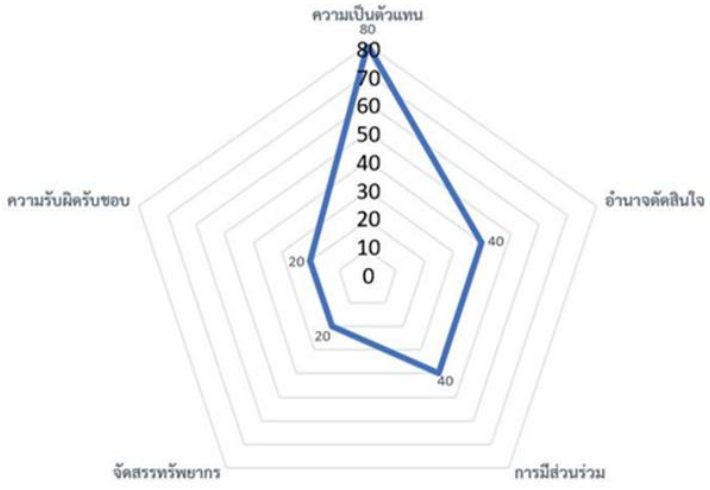
ตนเอง หรือการกำหนดชะตาตนเอง (self-determination) และความเป็นตัวของตัวเองของท้องถิ่น (local autonomy) เป็นพื้นฐานความคิดที่สำคัญ

อย่างไรก็ดีความก้าวหน้าทางความคิดก้าวไปไกลกว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ในขณะที่ภาคประชาสังคมมีข้อเสนอที่ก้าวหน้า รัฐบาลทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐบาลที่อยู่ใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารได้พัฒนากลไกทางนโยบายและการบริหาร เพื่อการกระชับอำนาจของการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อาทิ ผู้ว่าฯ CEO ที่ผูกโยงโดยตรงกับนายกรัฐมนตรี การบูรณาการส่วนราชการระดับจังหวัด ซึ่งมีลักษณะการแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่แยกส่วน (fragmented centralization) ยุทธศาสตร์ประเทศ 20 ปี ที่เป็นตัวกำหนดทิศทางของท้องถิ่นด้วยการกระชับอำนาจของส่วนกลางดูเหมือนจะถูกขับเคลื่อนมากกว่าการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่น กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สลับไปมาระหว่างการเลือกตั้งและการรัฐประหารในตลอดระยะเวลากว่า 20 ปี ยังไม่มีการปฏิรูปเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง รัฐบาลยังคงอาศัยท้องถิ่นเป็นฐานทรัพยากร การสนับสนุนทางการเมืองระดับชาติและการควบคุมการขยายอิทธิผลของพรรคการเมืองในท้องถิ่นโดยเฉพาะฝ่ายก้าวหน้า เพราะฉะนั้นเจตจำนงทางการเมืองที่จะให้มีการปรับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงกระแสลมชั่วครั้งชั่วคราว

จากการประเมินแบบอัตวิสัยของนักวิจัย สถานะของการปกครองตนเองในช่วงของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ถือว่ามีการกระชับอำนาจส่วนกลางมากที่สุดมีความเหลื่อมล้ำกันระหว่างมิติต่างๆ ในมิติ มีทั้งความเป็นตัวแทน ความรับผิดรับชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจจัดสรรทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ สามารถถอดแบบออกมาเป็นภาพจำลองมิติการปกครองตนเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาพที่ 6 ภาพจำลองมิติการปกครองตนเองของท้องถิ่น



การประเมินสถานะของการปกครองตนเองแบบอัตวิสัย มีเหตุผลที่เป็นตัวชี้สำคัญในแต่ละมิติดังนี้

มิติความเป็นตัวแทน มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นกลับมา แต่อาจจะมีความไม่สมบูรณ์แบบในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ นับได้ว่ามิตินี้มีความก้าวหน้ามากกว่ามิติอื่น

มิติอำนาจตัดสินใจ มีเงื่อนไขที่การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการพิเศษที่ส่วนกลางยังคงอำนาจ และโดยธรรมเนียมปฏิบัติยังมีความจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบ

มิติการมีส่วนร่วม กลไกการมีส่วนร่วมไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นการประชุมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งส่วนกลางกำหนดให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการใช้การปรึกษาหารือเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเองอย่างชัดเจนในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน แต่ยังไม่แพร่หลาย

มิติจัดสรรทรัพยากร การจัดสรรและระดมทรัพยากร ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด เช่น ปี พ.ศ.2549 รายได้ที่รัฐต้องจ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 35% แต่กลับกลายเป็นว่าในปี พ.ศ.2566 รายได้ที่รัฐต้องจ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 29% ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และยังไม่ได้มีการขยายฐานการระดมทรัพยากร อาทิ ภาษีท้องถิ่น เป็นต้น ความชัดเจนเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติยังเป็นประเด็นต่อรองกันอยู่โดยทั่วไป

มิติความรับผิดรับชอบ ปัจจุบันยังคงขึ้นตรงต่อส่วนกลางมีการรายงานแบบสายการบังคับบัญชา ส่วนการถอดถอนผู้นำท้องถิ่นมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังไม่มีกลไกท้องถิ่นและประชาชนในการดำเนินการตรวจสอบความรับผิดรับชอบ จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกที่ประชาชนเข้าถึงในการตรวจสอบการทำงานของผู้นำท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น และต้องสร้างจิตสำนึกให้ผู้นำท้องถิ่นรู้จักรับผิดรับชอบกับนโยบายที่ดำเนินการไปแล้ว เพื่อแสดงความรับผิดรับชอบต่อหน้าที่ของตนด้วยสามัญสำนึก

6.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีรูปธรรมให้เห็นได้จากกรณีศึกษาเทศบาลสามแห่งผ่านนโยบายและโครงการพัฒนาที่มาจากส่วนกลาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นพื้นที่ของการต่อรองที่เป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมจากสภาพปกติ ภายใต้บริบทการเมืองแบบรัฐราชการ เงื่อนไขทางนโยบายที่ลงมาสู่ท้องถิ่นในกรณีศึกษา อันได้แก่ บริษัทประชารัฐที่เทศบาลนครขอนแก่น

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เทศบาลนครแม่สอด และการรักษาความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้กับเทศบาลเมืองปัตตานี

ท้องถิ่นสามารถทำงานที่ขยับออกจากกรอบเดิมๆได้ โดยเฉพาะการต่อรองเพื่อการระดมทรัพยากรมีความเป็นไปได้มากที่สุด เห็นได้จากกรณีเทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลนครแม่สอด เพราะเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่มาจากส่วนกลางที่ต้องการความร่วมมือจากท้องถิ่น มีการได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย เทศบาลนครขอนแก่นดูเหมือนจะมีการปกครองตนเองมากกว่าเทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลเมืองปัตตานี เพราะมีอำนาจในการตัดสินใจสร้างสรรค์นโยบายการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น โครงการรถไฟฟ้ารางเบา และสามารถใช้กฎหมายท้องถิ่นในการรวมตัวร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดตั้ง “วิสาหกิจของเทศบาล” แห่งแรกในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 เป็นการระดมทรัพยากรในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมกันพัฒนาพื้นที่ และแสดงให้เห็นถึงการเป็นตัวแทนของประชาชนในการลงพื้นที่แก้ไขปัญหาโดยให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น สภาเมืองขอนแก่น การประชุมทุก 3 เดือน และระบบ ท.เล็ก ท.ใหญ่ ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เป็นต้น ในขณะเดียวกันถ้าพิจารณาจากมุมมองการถูกแทรกแซงจากนโยบายรัฐบาลกลับพบว่า เทศบาลนครขอนแก่นมีบทบาทเพียงแค่ผู้สนับสนุนนโยบายไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายโดยตรง และการเข้าร่วมโครงการประชารัฐเป็นช่องทางให้ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนตกลงเรื่องผลประโยชน์ร่วมกัน

กรณีเทศบาลนครแม่สอดมีความแตกต่างแม้ว่าจะเป็นโจทย์การพัฒนาเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเทศบาลนครขอนแก่น เนื่องจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมีกรอบนโยบายที่ออกแบบมาแล้ว และมีกลไกทางกฎหมายที่กำกับ เช่น การละเว้นการทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การเวนคืนที่ดิน เป็นต้น ท้องถิ่นมีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่นี้ส่งผลต่อการใช้อำนาจในการตัดสินใจโดยอิสระของท้องถิ่น ขณะที่ท้องถิ่นเรียกร้องจะเป็นเขตปกครองพิเศษมาก่อน เนื่องจากเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีปัญหาเฉพาะแต่การผลักดันยังไม่เป็นผล

ในพื้นที่ที่มีความเปราะบางต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากมีความขัดแย้งที่มีความรุนแรง ท้องถิ่นไม่ได้แสดงบทบาทในการแสวงหาทางออกที่ชัดเจน โจทย์เรื่องการรักษาความปลอดภัยยังขึ้นอยู่กับฝ่ายความมั่นคง ความตื่นตัวของการแสวงหาทางเลือกอยู่ในภาคประชาสังคม แม้จะมีความร่วมมือกับเทศบาลเมืองปัตตานีอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามกรอบนโยบายความมั่นคง

กล่าวได้ว่าภายใต้กรอบความมั่นคงของรัฐ (state securitization) มีกลไกจากส่วนกลางที่เป็นพลเรือนและที่เป็นทหารลงไปในพื้นที่ และกำกับด้วยนโยบายบูรณาการแผนงานและงบประมาณที่ควบคุมโดยฝ่ายความมั่นคง ท้องถิ่นไม่มีพื้นที่ต่อรองเมื่อเปรียบเทียบกับโจทย์ทางเศรษฐกิจ

กรณีศึกษาเพียงไม่กี่พื้นที่ที่เป็นตัวแทนรูปแบบการลงมาทำงานร่วมกับท้องถิ่นของส่วนกลางในบางลักษณะที่โดดเด่น แม้ว่าอาจจะไม่ครอบคลุมเรื่องราวทั้งหมดของท้องถิ่น แต่ก็มองเห็นเค้าลางของปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่น่าจะมีนัยสำคัญต่อย่างก้าวของการปกครองตนเองของท้องถิ่นในบริบทของการเมืองแบบรัฐราชการ กรณีศึกษาทั้งสามแห่งสะท้อนการปรากฏตัวของรัฐบาลกลางในพื้นที่ของท้องถิ่น ที่อาจเรียกรวมๆว่าเป็น ***โครงสร้างจำแลง*** ที่รูปลักษณ์ดูเป็นท้องถิ่น แต่โดยเนื้อหาและกลไกเป็นส่วนกลาง ลักษณะสำคัญ คือ มีนโยบายเฉพาะกำหนดมาแล้วจากส่วนกลาง มีการสร้างกลไกในรูปของคณะกรรมการร่วมที่มีองค์ประกอบจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก มีระเบียบและกฎเกณฑ์เฉพาะที่ออกแบบไว้แล้ว มีการจัดสรรและระดมงบประมาณทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ความหมายของการปรากฏมีโครงสร้างจำแลงนี้ คือ ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นแค่ไม่เท่ากัน มีนัยสำคัญของการบูรณาการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (integrated concentration) หากประเมินจากมิติต่างๆของการปกครองตนเองจะพบว่าโครงสร้างจำแลงเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น มีความเป็นตัวแทนต่ำ เนื่องจากไม่ได้ใช้โครงสร้างท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจำกัดเนื่องจากมีการออกแบบไว้แล้ว มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ส่วนกลางต้องการทำโครงการให้สำเร็จและส่วนท้องถิ่นต้องการระดมทรัพยากร ความรับผิดรับชอบยังคงเป็นแบบแนวตั้ง

ความเป็นหุ้นส่วนภายใต้โครงสร้างจำแลงเป็นโอกาสของการขยายขอบเขตและมิติของการปกครองตนเองในช่วงการเมืองแบบรัฐราชการ กล่าวได้ว่าเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่อาจมีการขยายขอบเขตของการปกครองตนเองในมิติของการระดมทรัพยากร ในขณะเดียวกันก็มีการกระชับอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้านความชอบธรรมของการพัฒนาโครงการเพื่อท้องถิ่น อย่างไรก็ดีหุ้นส่วนมีความเฉพาะเจาะจงตามลักษณะโครงการพิเศษ ประเด็นสำคัญยังขึ้นอยู่กับโอกาสที่ท้องถิ่นจะใช้ประโยชน์จากโครงสร้างจำแลงนี้แปรไปตามต้นทุนทางสังคมของท้องถิ่นและภาวะผู้นำ ท้องถิ่นที่มีเครือข่ายทางสังคมกว้างขวางและต่อเนื่องมีความเป็นเอกภาพก็จะสามารถผลักดันวาระของท้องถิ่นตนเองได้มากกว่า นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับลักษณะความจำเพาะของนโยบาย

ความผันแปรของการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างจำแลงที่สัมพันธ์กับลักษณะเฉพาะของนโยบายจากกรณีศึกษามีสามลักษณะ ก) นโยบายปลายเปิด ที่จัดโครงสร้างพื้นฐานให้ท้องถิ่นมี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ความร่วมมือที่กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นการระดมทรัพยากร จะช่วยให้พื้นที่ที่มีต้นทุนทางสังคมสูงใช้ประโยชน์ และแสดงความเป็นตัวของตัวเองได้มากกว่า เช่น บริษัทประชารัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ดีการกำหนดเงื่อนไขของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาจมีผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลส่วนกลางแฝงอยู่ การประเมินผลกระทบทางการเมืองยังเป็นที่ติดตามของสังคต่อไป ข) นโยบายปลายปิด ที่ออกแบบมาแล้วจากส่วนกลาง เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ มีช่องโอกาสไม่มากที่ท้องถิ่นจะต่อรองและในบางครั้งอาจจะหักล้างอำนาจท้องถิ่น ค) นโยบายบูรณาการเพื่อความมั่นคงของชาติ เช่น กรณีสามจังหวัดชายแดนใต้ ยังไม่มีพื้นที่ให้ท้องถิ่นอย่างชัดเจน เป็นต้น

6.3 เงื่อนไขขับเคลื่อนการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงื่อนไขขับเคลื่อนทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ปัจจัยภายใน คือ เชิงนโยบายและโครงสร้าง และปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง ส่วนปัจจัยภายนอก คือ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ของสหประชาชาติ จากการวิจัยพบว่า ปัจจัยภายในที่ขับเคลื่อนการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด คือ ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของมิติการเป็นตัวแทน การตัดสินใจ การมีส่วนร่วม การจัดสรรทรัพยากร และความรับผิดรับชอบ ถ้าระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยส่งผลให้มิติการปกครองตนเองเพิ่มสูงขึ้น ถ้าระบอบประชาธิปไตยมั่นคงก็ส่งผลให้การพัฒนาการปกครองตนเองเป็นไปอย่างสม่ำเสมอไม่ลุ่มๆดอนๆ ในทำนองเดียวกันถ้าการเมืองเป็นระบอบเผด็จการย่อมส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้รัฐราชการ ซึ่งจะบั่นทอนมิติการปกครองตนเองของท้องถิ่นลง หากระบอบการเมืองเผด็จการปกครองอยู่นานเท่าใด การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจก็ถูกขัดขวางเหนี่ยวรั้งไว้นานเท่านั้น ส่วนปัจจัยเชิงนโยบายและโครงสร้าง เป็นเงื่อนไขให้การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจการต่อรองที่สมประสงค์ร่วมกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น แต่เป็นไปในลักษณะโครงสร้างจำแลง

ส่วนปัจจัยภายนอกที่เป็นเงื่อนไข คือ การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) เป็นเงื่อนไขที่เกิดจากการปรับนโยบายภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนลงสู่ภาคชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนากับชุมชนท้องถิ่นอันเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อน SGDs ในระดับพื้นที่ เป็นการสร้างการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ แต่ไม่ได้ตอบสนองเงื่อนไขความเป็นประชาธิปไตยตามหลักสากลของ SDGs เท่าที่ควรจะเป็นไป เพราะยังคงเป็นการแก้ไขปัญหาแบบการรวมศูนย์แบบแยกส่วน ซึ่งท้องถิ่นนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปบริหารจัดการอำนาจเพื่อต่อรองกับส่วนกลางได้ในบางเรื่อง เช่น จัดสร้างโรงเรียนกีฬาเทศบาลนคร

แม่สอด ซึ่งพยายามของบประมาณจากทางส่วนกลางมาหลายปี เมื่อนำประเด็นเรื่อง SDGs ตามเป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่เท่าเทียม มาประกอบการของบประมาณ ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำเร็จ เป็นต้น ซึ่งแต่ละโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งโอกาสในการดำเนินการได้เองและข้อจำกัดจากการพึ่งพาความช่วยเหลือด้านเทคนิคจากภายนอก ซึ่งคาดว่าเป้าหมายอาจค่อยๆ เปลี่ยนความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นไปสู่การเป็นหุ้นส่วนอย่างที่ไม่เคยเห็นมาก่อน ทั้งนี้การใช้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองตนเองได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ระดับหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีต่อไปในอนาคตสำหรับการต่อรองกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

6.4 ทางเลือกรูปแบบการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย

จากการนำเสนอรูปแบบการการปกครองตนเองในบทที่ 5 มี 3 แบบ ได้แก่ **1) ยุบรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier) 2) ท้องถิ่นรูปแบบเมืองพิเศษ 3) การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง** ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในสังคมไทยควรปรับใช้ตัวแบบทั้ง 3 แบบ โดยเริ่มจากการลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะของพื้นที่ท้องถิ่น ให้มี “ขนาด” ที่ใหญ่ขึ้น และมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นในการพัฒนาและจัดทำบริการ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกวันนี้มีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีงบประมาณจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่หรือแก้ไขปัญหาบางอย่างได้ จึงควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและไม่มีศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนเข้าด้วยกัน เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองทั้งเรื่องอำนาจการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร และแสดงถึงความเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงความรับผิดรับชอบมากยิ่งขึ้น เพราะต้องรับใช้ประชาชนจำนวนที่เพิ่มขึ้นด้วย แต่สำหรับท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงควรใช้การปกครองรูปแบบเมืองพิเศษ เพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารจัดการรองรับสภาพเศรษฐกิจที่เจริญก้าวหน้าจากการท่องเที่ยว การค้าขาย และการทำอุตสาหกรรม สำหรับพื้นที่ขนาดใหญ่ระดับจังหวัดที่มีศักยภาพพร้อมทุกพื้นที่ในจังหวัดควรใช้การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองมาใช้ ถือว่าเป็นการยกระดับการปกครองตนเองที่มีมากที่สุดในการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีมา และถ้าสังคมไทยเข้าสู่สภาวะที่รัฐบาลเป็นประชาธิปไตยและมีเจตจำนงแรงกล้าในการผลักดันการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การขับเคลื่อนที่แต่ละจังหวัดจะใช้การบริหารจังหวัดปกครองตนเองจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนถึงตัวชี้วัดของการปกครองตนเองตามมาเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ การจัดสรรทรัพยากร การจัดเก็บภาษี การแสดงความเป็นตัวแทนของประชาชน รวมถึงการรับผิดรับชอบที่ต้องตระหนักถึงประชาชนในพื้นที่เป็นพิเศษ เพราะการได้มาซึ่งตำแหน่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ผู้บริหารระดับจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งจากมติคณะรัฐมนตรีและรับพระบรมราชโองการจากพระมหากษัตริย์แบบผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นอยู่

6.5 โอกาสและประเด็นท้าทาย

จากผลการวิจัยในข้างต้น จะเห็นได้ว่าโอกาสที่จะเอื้ออำนวยให้การกระจายอำนาจของไทยดำเนินต่อไปอย่างถูกทิศทางนั้น คือ เจตจำนงของการเมืองและพลังมวลชน

สำหรับความท้าทายของการปกครองตนเอง มี 2 ฉากทัศน์ (scenario) กล่าวคือ

ฉากทัศน์แรก: ถ้าอยู่ภายใต้รัฐราชการแบบเผด็จการ ราชการส่วนกลางจะมีโครงสร้างที่ทับซ้อนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆจากส่วนกลางเข้าไปกำกับดูแลการทำงานของส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายชาติ เช่น คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) เป็นต้น ซึ่งโครงการที่ส่งไปลงท้องถิ่นเป็นการจำแลงนโยบายชาติให้ดูเหมือนกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการด้วยตนเอง แต่ความจริงแล้วส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเจรจาต่อรองกับส่วนกลางได้ เพราะไม่เสมอภาคกัน ยกเว้นส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินนโยบายร่วมกันกับส่วนกลาง จึงจะเจรจาและร่วมงานกันต่อได้ เพราะส่วนกลางใช้ท้องถิ่นเป็นฐานทรัพยากรเพื่อหาผลประโยชน์

ฉากทัศน์ที่สอง: ถ้าอยู่ภายใต้การเมืองประชาธิปไตยใหม่ จะมีโอกาสที่การกระจายอำนาจกลับฟื้นขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจะถูกนำมาเสนอใหม่ ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านของรัฐ คือ การยุบภูมิภาค ทำให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงตามแนวคิด การเปลี่ยนตัวของรัฐที่เกิดขึ้นเมื่อมีวิกฤต และจะใช้วาทกรรมเพื่อเผยแพร่ให้สังคมวงกว้างได้รู้ถึงวิกฤตและเข้าร่วมการเปลี่ยนแปลง (Hay, Vol.1 No.3, October 1999, pp. 317-344)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

แต่ความท้าทายที่ต้องฝ่าข้ามให้ได้ในปัจจุบัน คือ ประเด็นที่ย้อนแย้ง เช่น dilemma ระหว่างศักยภาพท้องถิ่นกับการควบคุมโดยส่วนกลาง กล่าวคือ การเพิ่มศักยภาพในความมีอิสระในอำนาจการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ความเป็นตัวแทนของประชาชน และการรับผิดชอบต่อการกระทำในหน้าที่ตำแหน่งของตนกลับถูกกำกับดูแลโดยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น การอนุมัติไปประชุมนอกพื้นที่ การลงโทษโดยให้ยุติการปฏิบัติงาน การตรวจสอบวินัย เป็นต้น ส่งผลให้ผู้นำท้องถิ่นต้องคอยปฏิบัติตามคำสั่งของข้าราชการส่วนภูมิภาคและพยายามเอาใจตอบสนองนโยบายของผู้บริหารภายในจังหวัด ซึ่งการรับผิดรับชอบ (accountability) แทนที่จะคำนึงถึงประชาชนผู้เลือกมาให้เป็นตัวแทนเพียงอย่างเดียว แต่กลับต้องคำนึงถึงผู้บริหารระดับบนด้วยเช่นกัน

6.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การปกครองตนเองของท้องถิ่นในประเทศไทยจะพัฒนาเติบโตก้าวหน้าไปได้ต้องก้าวข้ามกำแพงต้านของรัฐราชการไปให้ได้ โดยมีเงื่อนไขทางการเมือง คือ ความเป็นระบอบประชาธิปไตยของประเทศเป็นสำคัญ และต้องเพิ่มเจตจำนงทางการเมืองเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นวาระแห่งชาติ ผลักดันทั้งแนวคิดและการปฏิบัติอย่างจริงจังต่อเนื่อง ส่งเสริมให้เกิดรูปแบบการปกครองตนเองที่หลากหลายสอดคล้องกับท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่และเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างและองค์ประกอบที่เอื้ออำนวยให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นพัฒนาไปอย่างก้าวหน้า รูปแบบการปกครองขององค์กรเหล่านั้น อาจจะเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เขตปกครองพิเศษ หรือคล้ายกับเมืองพัทยา เป็นต้น การวางรากฐานองค์ประกอบที่สร้างเงื่อนไขในการพัฒนาความเป็นตัวแทน การตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร ความรับผิดรับชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวโดยรวม คือ ต้องมีการส่งเสริมสนับสนุนการกระจายอำนาจในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างหนักแน่นและจริงจัง

6.7 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะซึ่งอาจเป็นประโยชน์และสามารถนำไปปรับใช้เป็นแนวทางการศึกษาที่เกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นครั้งต่อไป ดังนี้

1) ควรศึกษาเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน(SDGs) มีความท้าทายอย่างไรต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น เช่น การบริหารจัดการเรื่อง Climate change เป็นต้น

2) แนวโน้มของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการขยับให้ระดับการเป็นตัวแทนของท้องถิ่นสูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงหน้าที่และบทบาทของภูมิภาคจึงเป็นโจทย์ใหญ่ที่อาจช่วยคลี่คลายแรงเสียดทานของการสูญเสียอำนาจ เพราะฉะนั้นประเด็น transformation of the state จึงต้องการการศึกษาต่อเนื่องและลึกซึ้งมากขึ้น

3) ประเด็นความรับผิดรับชอบ (accountability) สะท้อนการรวมศูนย์อำนาจที่ทำให้ท้องถิ่นต้องขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ความรับผิดรับชอบจะมีรูปแบบอย่างไรที่ให้การตรวจสอบเป็นแนวราบ และอยู่ในการควบคุมของสังคมท้องถิ่นมากขึ้นยังเป็นโจทย์ที่ต้องการความชัดเจนเพิ่มเติม

4) ควรศึกษาพื้นที่หลากหลายในแต่ละภูมิภาค เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างของระบบความคิดความเข้าใจในเรื่องแนวคิดการปกครองตนเอง และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาค

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5) ผู้วิจัยคาดว่าแนวโน้มในอนาคตจะมีการศึกษาเรื่องแนวคิดการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากทัศนคติทางการเมืองของไทยมีทิศทางที่จะเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของทุกชนชั้นในประเทศอย่างทั่วถึง และเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยสากล ซึ่งจะเป็นแนวทางให้การกระจายอำนาจของไทยเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้นทั้งในตัวบทกฎหมายและในทางปฏิบัติต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บรรณานุกรม

Fumio Nagai, T. F., Kazuhiro Kagoya. (March 2008). Central-Local Government Relationship in Thailand In N. M. Fumio Nagai , Tsuruyo Funatsu (Ed.), *Local Government in Thailand—Analysis of the Local Administrative Organization Survey—*. Japan: Institute of Developing Economies

Japan External Trade Organization (JETRO).

Hay, C. (Vol.1 No.3, October 1999). Crisis and the structural transformation of the state : interrogating the process of change. *British Journal of Politics and International Relations*, 317-344.

Jumnianpol, S., Nuangjamnong, Nithi,. (2016). Can Deliberative Democracy Be an Alternative for the Twenty-First Century? A Case Study of Thailand. *Globalization and Democracy in Southeast Asia*, pp 243–268.

Kisiel, W., Taebel,D. (1994). Local Government in an Emerging Democracy : Problems of Polish Mayors. *State and Local Government Review, 26 (1)*, 54-62.

Lazin, F. (2014). Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union : Some Observations. *HKJU-CCPA,god.14 (1)*, 59-84.

Nethipo, V. (2019). Thailand's Politics of Decentralization : Reform and Resistance before and after the May 2014 Coup. In *After the Coup : The National Council for peace and Order Era and the Future of Thailand* (pp. 224-253). Singapore: ISEAS Publishing.

Nethipo, V. (2021). *Central-Local Relations in Thailand since 2014 : Decentralisation Interrupted, Central Bureaucratic Control Reinforced*. Australia: Australian National University.

PRISM. (2564). ทางเลือกทางการเมือง (*Political Options) 16*กรณีศึกษารูปแบบการปกครองในฐานะทางออกจากความขัดแย้ง: the sasakawa peace foundation.

Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Goverment*. New York: Cambridge University.

Saxer, M. (2017). Practical Guide to Transformative Change Making. *Friedrich-Ebert-Stiftung*. Retrieved from http://library.fes.de/pdf-files/bueros/indien/13477.pdf

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Shleifer.A. (1997). Government in transition. *European Economic Review 41*, 385-410.

Tephan Leibfried, E. H., Matthew Lange, Jonah D.Levy, Frank Nullmeier, and John D.Stephens,. (2015). *Transformations of the State*. UK: Oxford University.

TERRABKK. (2558). ส่อง 5 เมืองเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย Retrieved from https://www.terrabkk.com/articles/57721/%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87-5-%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%A8

UNDP. (August 2010). *BUILDING BRIDGES BETWEEN THE STATE & THE PEOPLE An Overview of UNDP's Recent and Current Interventions in Public Administration and Local Governance in ASIA PACIFIC*: UNDP.

กรมการปกครอง. (2563a). จำนวนประชากรรายจังหวัด ปี พ.ศ. 2563. Retrieved from https://stat.bora.dopa.go.th/new_stat/

file/63/stat_c63.xlsx

กรมการปกครอง. (2563b). จำนวนประชากรรายจังหวัด ปี พ.ศ. 2563 Retrieved from https://stat.bora.dopa.go.th/new_stat/

file/63/stat_c63.xlsx

กรมการปกครอง. (2563). จำนวนประชากรรายอำเภอ ปี พ.ศ. 2563 Retrieved from https://stat.bora.dopa.go.th/new_stat/file/63/stat_a63.xlsx

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). รายงานประจำปี *2562*. Retrieved from กรุงเทพมหานคร:

โกวิทย์ บุญธรรม. (2563). เมืองใหม่ทุนจีน แม่สอด-เมียวดี ใครได้-ใครเสีย Retrieved from https://news.thaipbs.or.th/content/288249

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ. (2565). ประชาธิปไตยจะยั่งยืน : เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) กับการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์. Retrieved from https://pridi.or.th/th/content/2022/05/1092

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2558). ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. Retrieved from https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8BTnBMcFlIWElDSHc/view?resourcekey=0-pwzCamhUi6RYHZPrJmtQ3g

คณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษสภาผู้แทนราษฎร. (2565). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่องข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. Retrieved from

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2561). รายงานผลการทบทวนการดำเนินการตามวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 ระดับชาติโดยสมัครใจของไทย พ.ศ. 2561 Retrieved from http://www.mfa.go.th/sep4sdgs/contents/filemanager/images/sep/VNR2018Thai.pdf

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2015). Report on the Exercise of Power under Section 44 of the Interim Constitution of Thailand. *iLaw*. Retrieved from https://ilaw.or.th/node/3938

จรัส สุวรรณมาลา. (2550). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. Paper presented at the การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง, กรุงเทพฯ.

จรัส สุวรรณมาลา. (2556). ก้าวข้ามกับดัก *Hamiton Paradox :* สู่จังหวัดจัดการตนเอง. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จาห์โย ปามุงกาส. (2553). ประสิทธิภาพของเขตปกครองตนเองในแดนมุสลิมมินดาเนา ในการรับมือกับลัทธิแบ่งแยกดินแดนและบทบาทของคณะกรรมการสมานฉันท์ (NRC). In การสร้างสันติภาพ,ใน เงาตะวันออก : มองอุษาทวีปผ่านสายตา *API fellows* (pp. 25-42). กรุงเทพมหานคร: โครงการปัญญาชนสาธารณะแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว. (2552, มีนาคม 10-11). ปริศนาแห่งการปกครองตนเอง : การแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *Southern Thailand : Anatomy of an Insurgency,2004-2009,* 200-222.

ชนินท์ทิรา ณ ถลาง. (2558). โอกาสและความท้าทายในการเจรจาเพื่อสันติภาพในอาเจะห์ : บทเรียนสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัชฎา กำลังแพทย์. (2561). พลวัตและการปรับตัวของรัฐราชการไทย : กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐราชการสมัยสฤษดิ์และรัฐราชการสมัย คสช. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ชำนาญ จันทร์เรือง. (2560). สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง (Self-Determination Right). Retrieved from https://prachatai.com/journal/2017/05/71639

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2565). พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานพื้นที่แบบบูรณาการการฟื้นคืนชีพผู้ว่า CEO ท่ามกลางความเงียบงัน. In ธเนศวร เจริญเมือง (Ed.), ข้อเสนอนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น:ภารกิจแห่งทศวรรษ *2560*. เชียงใหม่: เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์.

ณัฐกฤษตา เมฆา. (2551). ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม: วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐพล ใจจริง. (2559). นักการเมืองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. Retrieved from http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%99

เทศบาลนครแม่สอด. (2563). ข้อมูลพื้นฐาน. Retrieved from https://www.nakhonmaesotcity.go.th/webs/th/grouppage/1/page/general.html

เทศบาลเมืองปัตตานี. (2554). ประวัติความเป็นมาของเทศบาล. Retrieved from https://www.pattanicity.go.th/content/history_office

ธนบรรณ อู่ทองมาก. (2560). รัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. *2557* (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

ธเนศวร เจริญเมือง. (2547). รัฐไทย : รัฐที่การกระจายอำนาจล่าช้า วารสารสถาบันพระปกเกล้า, มกราคม - เมษายน *2547*, 5-15.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย : โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. Retrieved from กรุงเทพฯ:

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559, 5พ.ค.2566). ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น. 2016. Retrieved from http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%A1%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B9%8C%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A

7%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%87_%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%A0%E0%B8%B9%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84_%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%99

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2560). รัฐราชการ (1). Retrieved from https://www.matichon.co.th/columnists/news_604174

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2560). รัฐราชการ (2). Retrieved from https://www.matichon.co.th/columnists/news_608277

บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. (2560). การเมืองไทยร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

บี.ซี. สมิท. (2547). การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (บ. รัตนสัมพันธ์, Trans.). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

บูฆอรี ยีหมะ. (2555). การปกครองท้องถิ่นไทย (Vol. พิมพ์ครั้งที่2). สงขลา: มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2554a). การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2554b). การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. นนทบุรี: จตุพร ดีไซน์.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2555). การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ (Vol. พิมพ์ครั้งที่2). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2549). รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ *27* ฉบับที่ (กันยายน-ธันวาคม *2549)*, 122-153.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2559). ประชารัฐ Retrieved from https://www.matichon.co.th/columnists/news_87359

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2560). เมืองกินคน. นนทบุรี: ศูนย์ศึกษามหานครและเมืองมหาวิทยาลัยรังสิต

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2561). เผด็จการวิทยา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

พิชญ์อาภา พิศุทธ์เศรณี และศุภชัย วรรณเลิศสกุล. (2558). ซินเจียง : ตัวแบบการปกครองตนเองของจีน. In ตัวแบบ&บทเรียน:ข้อคิดสำหรับภาคใต้ไทย (pp. 63-102). กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา,.

พีระฉัตร ดาบเพชร. (2557). กระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชน : กรณีศึกษายุทธวิธีการผลักดันนโยบายจังหวัดจัดการตนเอง: วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต,คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,

มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2563). โครงการ Low Carbon City ของเทศบาลนครขอนแก่น ภายใต้การจัดการโครงการของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นเข้ารับรางวัล “คนบันดาลไฟ อวอร์ด ครั้งที่ 1” จากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน Retrieved from https://sdg.kku.ac.th/1053

มะเนาะ ยูเด็น. (2556). การปกครองตนเองของทีโรลใต้. จุลสารความมั่นคงศึกษา, ฉบับที่ *125*, 1-38.

มาโนช นามเดช. (2559). การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ราชกิจจานุเบกษา. (2478a). พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พ.ศ.2478. Retrieved from https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php

ราชกิจจานุเบกษา. (2478b). พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี พ.ศ.2478. Retrieved from https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php

ราชกิจจานุเบกษา. (2482). พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลแม่สอด จังหวัดตาก พ.ศ.2482. Retrieved from https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php

ราชกิจจานุเบกษา. (2538). พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พ.ศ.2538. Retrieved from https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php

ราชกิจจานุเบกษา. (2544). พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด พ.ศ.2544. Retrieved from https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php

ราชกิจจานุเบกษา. (2553). ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเทศบาลนครแม่สอด. Retrieved from https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php

วิกิพีเดีย. (2566). เทศบาลนครขอนแก่น. Retrieved from https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%81%E0%B9%88%E0%B8%99

วิลาวัณย์ หงษ์นคร. (2551). ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ.*2545-2549)* (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *15* ปี การกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2563). แนวโน้มการศึกษาและเทคนิควิธีวิจัยด้านการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วุฒิสาร ตันไชย. (2555). เมืองพิเศษ : แนวคิดและความเป็นไปได้. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข. (2559). การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2565). อุปถัมภ์ค้ำใคร : การเลือกตั้งไทยกับประชาธิปไตยก้าวถอยหลัง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

ศรันยา สีมา (Producer). (2558). จังหวัดจัดการตนเอง : แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น. Retrieved from http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-042.pdf

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2561). ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, มกราคม - เมษายน *2561*, 51-72.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2559). ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และพินิตพันธิ บริพัตร. (2548). ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ศูนย์ข้อมูลมูลนิธิผสานวัฒนธรรม. (2559). ผลกระทบจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ จ.ตาก : บางเสียงสะท้อนของชะตากรรมที่มองไม่เห็นปลายทาง. จดหมายข่าวโครงการส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาชนในเรื่องสิทธิที่ดินและป่าไม้

สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2543). การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. Retrieved from กรุงเทพฯ: http://www.stabundamrong.go.th/research/rd/24210.html

สถาบันพระปกเกล้า. (2557). รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี *2557*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า. (2561). *Decentralization Report 2560*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2563). แผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น. Retrieved from https://web.codi.or.th/development_project/20210121-20991/

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2563). สารานุกรมศัพท์ท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย.

สยามรัฐออนไลน์. (2562). ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ท้องถิ่น(1) “ยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลไม่มีเรื่องของท้องถิ่นและการปฏิรูปประเทศก็ไม่มีเรื่องของท้องถิ่นเลย. Retrieved from https://siamrath.co.th/n/59355 https://siamrath.co.th/n/59355

สวิง ตันอุด. (2557). ทำไมเราต้องคิดและทำเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง. Paper presented at the การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 "8 ทศวรรษ ประชาธิปไตย : พลวัตแห่งดุลอำนาจ", กรุงเทพฯ.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก. (2558). คู่มือการลงทุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก. ตาก: สำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประกาศ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) National Council for Peace and Order. Retrieved from http://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เอกสารสรุปเกี่ยวกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ. Retrieved from http://nscr.nesdb.go.th/แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสต/

อารีฟิน บินจิ, อ. ล. แ. อ. (2558). ปาตานี...ประวัติศาสตร์และการเมืองในโลกมลายู สงขลา: วัฒนธรรมอิสลามภาคใต้.

อำนาจ ศรีพูนสุข. (2558). เขตการปกครองพิเศษ : ข้อเสนอสำหรับภาคใต้ไทย. In ตัวแบบ&บทเรียน:ข้อคิดสำหรับภาคใต้ไทย (pp. 186-200). กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา.

อิทธิพล โคตะมี. (2021). คู่มือ ‘รับผิดรับชอบ’ ฉบับขุนนางนักการเมือง. Retrieved from https://waymagazine.org/accountability-guide-for-anuthin/

อีสานบิซ. (2559). แสดงพลังจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีขอนแก่นฯ Retrieved from https://www.esanbiz.com/2561

เอกวีร์ มีสุข. (2564). บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น. Retrieved from https://kpi.ac.th/uploads/pdf/YntN7GxgHD1gCvd5QSTwZmcoiQZs360dEuwQBwjV.pdf

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2555). การกระจายอำนาจ=การคืนอำนาจ สู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่น และสังคม. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น. ปทุมธานี: สถาบันคลังปัญญาค้นหายุทธศาสตร์เพื่ออนาคตไทย มหาวิทยาลัยรังสิต.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารส่วนกลาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารส่วนกลาง

- วันสัมภาษณ์ ..... เริ่มเวลา ..... ถึงเวลา .....
สถานที่สัมภาษณ์.....
- รายละเอียดของบริบทของการสัมภาษณ์ (สิ่งแวดล้อม, ข่าวของเครื่องใช้)
.....
.....
- ภาษากายที่สามารถสังเกตได้ (น้ำเสียง, ท่าทาง, สีหน้า, การสบตา, การเน้นเสียง, การเคลื่อนไหวของกาย มือและอื่นๆ)
.....
.....

(1) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 คือ เพื่อศึกษาพัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับ
แนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย

1.1 ท่านคิดว่าความหมายของการปกครองตนเองต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง และช่วงไหนในการเมืองไทยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเอง

1.2 ท่านคิดว่าระหว่างรัฐบาลพลเรือนและรัฐบาลทหารมีนโยบายเรื่องการปกครองตนเองแตกต่างหรือ
เหมือนกันอย่างไร

1.3 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ในข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เพราะอะไร

1.4 ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและชุมชนภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” เพราะอะไร

1.5 ท่านคิดว่าแนวคิดการปกครองตนเองจะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนและอธิปไตยของไทยได้หรือไม่อย่างไร

(2) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 คือ เพื่อประเมินสถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
และโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2.1 ท่านคิดว่าสถานการณ์การเมืองมีผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจหรือไม่อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2 ท่านคิดว่าการบริหารราชการมีอำนาจสั่งการที่ทับซ้อนกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

2.3 การจัดสรรรายได้และงบประมาณของส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร

2.4 การบริหารราชการส่วนกลางได้ให้อำนาจอิสระในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

2.5 ท่านคิดว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯCEO) สามารถบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ได้รวดเร็วและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่าการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบทั่วไปหรือไม่อย่างไร

2.6 ท่านคิดอย่างไรต่อข้อเสนอให้โครงสร้างการบริหารราชการของไทยควรยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และให้มีเฉพาะการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2.7 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรถ้าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการด้วยตนเองยุบรวมกัน

2.8 ท่านคิดว่าอำนาจที่ต้องตัดสินใจตามกฎหมายกับอำนาจที่ไม่ได้มีบัญญัติในกฎหมายมีความสัมพันธ์ที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันในการปฏิบัติราชการอย่างไร

2.9 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในการยกเลิกระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ

2.10 ท่านคิดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ เป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและลดความเป็นอิสระของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(3) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 คือ เพื่อประเมินเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทั้งภายใน และภายนอกประเทศที่เป็นแรงกดดันหรือแรงต้านทานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน “จังหวัดสะอาด” ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย ถือเป็นนโยบายที่สำคัญเพราะได้รับแรงกดดันจากยุทธศาสตร์ชาติ หรือเป้าการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) หรือไม่อย่างไร

3.2 การจัดการในท้องถิ่นทั้งเรื่องขยะ สิ่งแวดล้อม การศึกษาและสาธารณสุข กระทรวงหรือกรม ได้สนับสนุนด้านใดบ้างให้ท้องถิ่น

3.3 หน่วยงานของท่านได้นำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ลงสู่การปฏิบัติในท้องถิ่นอย่างไรและยกตัวอย่างกรณีที่ไม่สำเร็จเพราะเหตุใด

3.4 ท่านคิดว่าการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยสามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้จะต้องมีเงื่อนไขใดบ้าง

(4) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4 คือ เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการกระจายอำนาจในกรอบของแนวคิดการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย

4.1 ท่านมีความคิดเห็นว่ารูปแบบการกระจายอำนาจของท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไรที่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย

4.2 ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองเป็นองค์กรที่มีการปกครองตนเองแล้วหรือไม่อย่างไร

4.3 ท่านคิดว่าจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่แนวคิดการปกครองตนเองอย่างเป็นรูปธรรมด้หรือไม่อย่างไร

4.4 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรที่ว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสภาองค์กรชุมชนจะเป็นแรงเสริมให้แนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น

4.5 ท่านมีข้อเสนอะแนะในการปฏิรูปการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคตอย่างไร

- ความคิดเห็น ความรู้สึก และความประทับใจของผู้วิจัย

.....

.....

.....

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

- การวิเคราะห์ (คำถามที่ต้องการคำตอบเพิ่มเติม, สมมติฐานตามสังหรณ์ที่เกิดขึ้นขณะสัมภาษณ์, แนวโน้มในข้อมูลที่ได้, รูปแบบ/ ข้อมูลเด่นที่ได้จากการสัมภาษณ์)

.....

.....

.....

- ปัญหาขัดข้องทางเทคนิค (เทปไม่ทำงาน ... นาที , มีเสียงขาดหาย หรืออื่นๆ)

.....

.....

.....

ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับจังหวัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับจังหวัด

- วันสัมภาษณ์ ..... เริ่มเวลา ..... ถึงเวลา .....
สถานที่สัมภาษณ์.....
- รายละเอียดของบริบทของการสัมภาษณ์ (สิ่งแวดล้อม, ข่าวของเครื่องใช้)

.....

.....

- ภาษากายที่สามารถสังเกตได้ (น้ำเสียง, ท่าทาง, สีหน้า, การสบตา, การเน้นเสียง, การเคลื่อนไหวของกาย มือและอื่นๆ)

.....

.....

(3) **ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 คือ เพื่อศึกษาพัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย**

1.6 ท่านคิดว่าความหมายของการปกครองตนเองต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง และช่วงไหนในการเมืองไทยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเอง

1.7 ท่านคิดว่าระหว่างรัฐบาลพลเรือนและรัฐบาลทหารมีนโยบายเรื่องการปกครองตนเองแตกต่างหรือ
เหมือนกันอย่างไร

1.8 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ในข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เพราะอะไร

1.9 ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและชุมชนภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” เพราะอะไร

1.10 ท่านคิดว่าแนวคิดการปกครองตนเองจะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนและอธิปไตยของไทยได้หรือไม่อย่างไร

1.11 กรณีพื้นที่วิจัย

1) **จังหวัดขอนแก่น** : โครงการ “การพัฒนาเมืองขอนแก่นสู่ความเป็น Smart City" ด้วยการบริหารจัดการแบบหลักการพึ่งพาตนเองไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลด้านงบประมาณ โดยวิธีการระดมทุนของ 5 เทศบาล (เทศบาลนครขอนแก่น, เทศบาลเมืองศิลา, เทศบาลตำบลเมืองเก่า, เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ) และบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด(KKTS) แสดงให้เห็นถึงมิติเรื่องการตัดสินใจของท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเองอย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2) **จังหวัดตาก** : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจตาก เพื่อกำหนดแนวทางให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ถือปฏิบัติ รวมถึงกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และมีการแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ในด้านต่างๆ ตามกลุ่มภารกิจ 7 กลุ่ม ได้แก่

1) ด้านขอบเขตพื้นที่และการจัดหาที่ดิน
2) ด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง
3) ด้านสิทธิประโยชน์
4) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า ประปา) และด่านศุลกากร
5) ด้านการส่งเสริมอาชีพ การฝึกทักษะ และการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่
6) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมประเพณี และการสาธารณสุข
7) ด้านการบริหารสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service : OSS) และศูนย์ประสานงานบ้านพี่เมืองน้อง (Sister City) ระหว่างแม่สอดและเมียวดี

จังหวัดได้ให้อำนาจการตัดสินใจแก่เทศบาลนครแม่สอดในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากที่เกี่ยวข้องกับชุมชนของเทศบาลอย่างไรบ้าง

3) **จังหวัดปัตตานี** : ในปี พ.ศ.2479 สังคมมุสลิมปาตานีเสนอข้อเรียกร้อง 7 ประการ แก่รัฐบาลสยาม ดังนี้

(1) การแต่งตั้งบุคคลให้เป็นตัวแทนที่อำอำนาจเต็มในการบริหาร 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปาตานี นะลา นราธิวาส และสตูล) บุคคลดังกล่าวถือกำเนิดในพื้นที่ 4 จังหวัด และการแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนใน4จังหวัด
(2) ร้อยละ 80 ของข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่4จังหวัดต้องนับถือศาสนาอิสลาม
(3) ภาษามลายูและภาษาไทยให้ถือเป็นภาษาราชการร่วม
(4) กำหนดให้ภาษามลายูเป็นภาษามลายูเป็นภาษาสื่อสารสำหรับการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา
(5) ขอให้กฎหมายอิสลามได้รับการรับรองและบังคับใช้ในศาลชารีอะห์(ศาสนาอิสลาม)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(6) ภาษีและรายได้ทั้งหมดที่เก็บได้จากพื้นที่ 4 จังหวัดต้องถูกนำมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ 4 จังหวัด

(7) จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจเต็มในการบริหารกิจการของชาวมุสลิมโดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่ได้เรียกร้องดินแดนที่เป็นเอกราช ปัจจุบันมีการเสนอร่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดน ท่านคิดว่าแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ได้หรือไม่และกระทบกับความมั่นคงของรัฐหรือไม่อย่างไร

(4) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 คือ เพื่อประเมินสถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
และโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2.1 ท่านคิดว่าบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่หลังจากรัฐประหาร และหลังจากเลือกตั้งที่ผ่านมา

2.2 ท่านคิดว่าการบริหารราชการมีอำนาจสั่งการที่ทับซ้อนกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

2.3 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในการแก้ปัญหาในพื้นที่แต่มีกระทรวง กรมไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการตัดสินใจ เช่น กรณีโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมสร้างความเสียหายให้ชุมชน เป็นต้น

2.4 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ให้อำนาจอิสระในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

2.5 ท่านคิดว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯCEO) สามารถบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ได้ รวดเร็วและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่าการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แบบทั่วไปหรือไม่อย่างไร

2.6 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะมีการแก้ไขกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและมีกรมของตนเองโดยเฉพาะ เรียกว่า “กรมบริหารราชการส่วนภูมิภาค”

2.7 ท่านคิดอย่างไรต่อข้อเสนอให้โครงสร้างการบริหารราชการของไทยควรยกเลิกการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค และให้มีเฉพาะการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2.8 การบริหารจัดการงานหรือกิจกรรมที่ได้รับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกรณีต้องขออนุมัติจากส่วนกลางหรือไม่อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.9 ท่านคิดว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรืออาจจะมีการใช้อำนาจ(power)ที่ไม่ได้มีบัญญัติในกฎหมายในการปฏิบัติ

ราชการควบคู่ไปด้วยหรือไม่อย่างไร

2.10 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในการยกเลิกระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ

2.11 ท่านคิดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ เป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและลดความเป็นอิสระของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

2.12 วิธีการที่เหมาะสมในการกำหนดขอบเขตอำนาจของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไร

(3) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 คือ เพื่อประเมินเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทั้งภายใน และภายนอกประเทศที่เป็นแรงกดดันหรือแรงต้านทานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน “จังหวัดสะอาด” ที่กระทรวงมหาดไทย ถือเป็นนโยบายที่สำคัญ เพราะได้รับแรงกดดันจากยุทธศาสตร์ชาติ หรือเป้าการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) หรือไม่อย่างไร

3.2 การจัดการในท้องถิ่นทั้งเรื่องขยะ สิ่งแวดล้อม การศึกษาและสาธารณสุข จังหวัดได้สนับสนุนด้านใดบ้างให้ท้องถิ่น

3.3 หน่วยงานของท่านได้นำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ลงสู่การปฏิบัติในท้องถิ่นอย่างไรและยกตัวอย่างกรณีที่ไม่สำเร็จเพราะเหตุใด

3.4 ท่านคิดว่าการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยสามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้จะต้องมีเงื่อนไขใดบ้าง

(4) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4 คือ เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการกระจายอำนาจในกรอบของแนวคิดการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย

4.1 ท่านมีความคิดเห็นว่ารูปแบบการกระจายอำนาจของท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไรที่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย4.2 ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองเป็นองค์กรที่มีแนวคิดการปกครองตนเองแล้วหรือไม่อย่างไร

4.3 ท่านคิดว่าจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่แนวคิดการปกครองตนเองอย่างเป็นรูปธรรมได้หรือไม่อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.4 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรที่ว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสภาองค์กรชุมชนจะเป็นแรงเสริมให้แนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น

4.5 ท่านมีข้อเสนอะแนะในการปฏิรูปการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคตอย่างไร

- ความคิดเห็น ความรู้สึก และความประทับใจของผู้วิจัย

.....

.....

.....

- การวิเคราะห์ (คำถามที่ต้องการคำตอบเพิ่มเติม, สมมติฐานตามสังหรณ์ที่เกิดขึ้นขณะสัมภาษณ์, แนวโน้มในข้อมูลที่ได้, รูปแบบ/ ข้อมูลเด่นที่ได้จากการสัมภาษณ์)

.....

.....

.....

- ปัญหาขัดข้องทางเทคนิค (เทปไม่ทำงาน ... นาที , มีเสียงขาดหาย หรืออื่นๆ)

.....

.....

.....

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก ค
แบบสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แบบสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น

- วันสัมภาษณ์ ..... เริ่มเวลา ..... ถึงเวลา .....
สถานที่สัมภาษณ์.....
- รายละเอียดของบริบทของการสัมภาษณ์ (สิ่งแวดล้อม, ข่าวของเครื่องใช้)

.....

.....

- ภาษากายที่สามารถสังเกตได้ (น้ำเสียง, ท่าทาง, สีหน้า, การสบตา, การเน้นเสียง, การเคลื่อนไหวของกาย มือและอื่นๆ)

.....

.....

(5) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 คือ เพื่อศึกษาพัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับ

แนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย

1.12 ท่านคิดว่าความหมายของการปกครองตนเองต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง และช่วงไหนในการเมืองไทยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเอง

1.13 ท่านคิดว่าระหว่างรัฐบาลพลเรือนและรัฐบาลทหารมีนโยบายเรื่องการปกครองตนเองแตกต่างหรือ

เหมือนกันอย่างไร

1.14 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ในข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เพราะอะไร

1.15 ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและชุมชนภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” เพราะอะไร

1.16 ท่านคิดว่าแนวคิดการปกครองตนเองจะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนและอธิปไตยของไทยได้หรือไม่อย่างไร

1.17 กรณีพื้นที่วิจัย

4) **จังหวัดขอนแก่น** : โครงการ “การพัฒนาเมืองขอนแก่นสู่ความเป็น Smart City" ด้วยการบริหารจัดการแบบหลักการพึ่งพาตนเองไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลด้านงบประมาณ โดยวิธีการระดมทุนของ 5 เทศบาล (เทศบาลนครขอนแก่น, เทศบาลเมืองศิลา, เทศบาลตำบลเมืองเก่า, เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ) และบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิส

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เต็ม จำกัด(KKTS) แสดงให้เห็นถึงมิติเรื่องการตัดสินใจของท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเองอย่างไร

5) **จังหวัดตาก** : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจตาก เพื่อกำหนดแนวทางให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ถือปฏิบัติ รวมถึงกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และมีการแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ในด้านต่างๆ ตามกลุ่มภารกิจ 7 กลุ่ม ได้แก่

1) ด้านขอบเขตพื้นที่และการจัดหาที่ดิน
2) ด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง
3) ด้านสิทธิประโยชน์
4) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า ประปา) และด่านศุลกากร
5) ด้านการส่งเสริมอาชีพ การฝึกทักษะ และการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่
6) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมประเพณี และการสาธารณสุข
7) ด้านการบริหารสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service : OSS) และศูนย์ประสานงานบ้านพี่เมืองน้อง (Sister City) ระหว่างแม่สอดและเมียวดี

จังหวัดได้ให้อำนาจการตัดสินใจแก่เทศบาลนครแม่สอดในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากที่เกี่ยวข้องกับชุมชนของเทศบาลอย่างไรบ้าง

6) **จังหวัดปัตตานี** : ในปี พ.ศ.2479 สังคมมุสลิมปาตานีเสนอข้อเรียกร้อง 7 ประการ แก่รัฐบาลสยาม ดังนี้

(8) การแต่งตั้งบุคคลให้เป็นตัวแทนที่อำอำนาจเต็มในการบริหาร 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปาตานี นะลา นราธิวาส และสตูล) บุคคลดังกล่าวถือกำเนิดในพื้นที่ 4 จังหวัด และการแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนใน4จังหวัด
(9) ร้อยละ 80 ของข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่4จังหวัดต้องนับถือศาสนาอิสลาม
(10)ภาษามลายูและภาษาไทยให้ถือเป็นภาษาราชการร่วม
(11)กำหนดให้ภาษามลายูเป็นภาษามลายูเป็นภาษาสื่อสารสำหรับการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา

(12)ขอให้กฎหมายอิสลามได้รับการรับรองและบังคับใช้ในศาลชารีอะห์(ศาสนาอิสลาม)

(13)ภาษีและรายได้ทั้งหมดที่เก็บได้จากพื้นที่ 4 จังหวัดต้องถูกนำมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ 4 จังหวัด

(14)จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจเต็มในการบริหารกิจการของชาวมุสลิมโดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่ได้เรียกร้องดินแดนที่เป็นเอกราช ปัจจุบันมีการเสนอร่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดน ท่านคิดว่าแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ได้หรือไม่และกระทบกับความมั่นคงของรัฐหรือไม่อย่างไร

(6) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 คือ เพื่อประเมินสถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
และโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2.1 ท่านคิดว่าบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่หลังจากรัฐประหาร และหลังจากเลือกตั้งที่ผ่านมา

2.2 ท่านคิดว่าการบริหารราชการมีอำนาจสั่งการที่ทับซ้อนกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

2.3 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในการแก้ปัญหาในพื้นที่แต่มีกระทรวง กรมไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการตัดสินใจ เช่น กรณีโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมสร้างความเสียหายให้ชุมชน เป็นต้น

2.4 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ให้อำนาจอิสระในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

2.5 ท่านคิดว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯCEO) สามารถบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ได้รวดเร็วและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่าการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบทั่วไปหรือไม่อย่างไร

2.6 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะมีการแก้ไขกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและมีกรมของตนเองโดยเฉพาะ เรียกว่า “กรมบริหารราชการส่วนภูมิภาค”

2.7 ท่านคิดอย่างไรต่อข้อเสนอให้โครงสร้างการบริหารราชการของไทยควรยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และให้มีเฉพาะการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.8 การบริหารจัดการงานหรือกิจกรรมที่ได้รับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกรณีต้องขออนุมัติจากส่วนกลางหรือไม่อย่างไร

2.9 ท่านคิดว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรืออาจจะมีการใช้อำนาจ(power)ที่ไม่ได้มีบัญญัติในกฎหมายในการปฏิบัติราชการควบคู่ไปด้วยหรือไม่อย่างไร

2.10 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในการยกเลิกระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ

2.11 ท่านคิดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ เป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและลดความเป็นอิสระของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

2.12 วิธีการที่เหมาะสมในการกำหนดขอบเขตอำนาจของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไร

(3) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 คือ เพื่อประเมินเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เป็นแรงกดดันหรือแรงต้านทานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน “จังหวัดสะอาด” ที่กระทรวงมหาดไทย ถือเป็นนโยบายที่สำคัญ เพราะได้รับแรงกดดันจากยุทธศาสตร์ชาติ หรือเป้าการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) หรือไม่อย่างไร

3.2 การจัดการในท้องถิ่นทั้งเรื่องขยะ สิ่งแวดล้อม การศึกษาและสาธารณสุข จังหวัดได้สนับสนุนด้านใดบ้างให้ท้องถิ่น

3.3 หน่วยงานของท่านได้นำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ลงสู่การปฏิบัติในท้องถิ่นอย่างไรและยกตัวอย่างกรณีที่ไม่สำเร็จเพราะเหตุใด

3.4 ท่านคิดว่าการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยสามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้จะต้องมีเงื่อนไขใดบ้าง

(4) ข้อคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4 คือ เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการกระจายอำนาจในกรอบของแนวคิดการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย

4.1 ท่านมีความคิดเห็นว่ารูปแบบการกระจายอำนาจของท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไรที่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย

4.2 ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองเป็นองค์กรที่มีแนวคิดการปกครองตนเองแล้วหรือไม่อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.3 ท่านคิดว่าจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่แนวคิดการปกครองตนเองอย่างเป็นรูปธรรมได้หรือไม่อย่างไร

4.4 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรที่ว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสภาองค์กรชุมชนจะเป็นแรงเสริมให้แนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น

4.5 ท่านมีข้อเสนอะแนะในการปฏิรูปการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคตอย่างไร

- ความคิดเห็น ความรู้สึก และความประทับใจของผู้วิจัย

.....

.....

.....

- การวิเคราะห์ (คำถามที่ต้องการคำตอบเพิ่มเติม, สมมติฐานตามสังหรณ์ที่เกิดขึ้นขณะสัมภาษณ์, แนวโน้มในข้อมูลที่ได้, รูปแบบ/ ข้อมูลเด่นที่ได้จากการสัมภาษณ์)

.....

.....

.....

- ปัญหาขัดข้องทางเทคนิค (เทปไม่ทำงาน ... นาที , มีเสียงขาดหาย หรืออื่นๆ)

.....

.....

.....

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก ง
แบบการสนทนากลุ่ม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แบบการสนทนากลุ่ม (ประชาชนในพื้นที่ และผู้เคยร่วมงานกับผู้นำท้องถิ่น)

1.สภาพชุมชนในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน

1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านมีการประชุมประชาชนมากน้อยแค่ไหน ประเด็นที่ประชุมเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร

1.2 แต่ละชุมชนให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

1.3 ในชุมชนของท่านเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆมากน้อยเพียงใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใดอย่างไร

1.4 ท้องถิ่นของท่านมีการประชุมสภาองค์กรชุมชนหรือไม่ และท่านมีบทบาทใดบ้างในการประชุม

1.5 ท่านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร และจัดทำแผนชุมชน หรือแผนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

2.บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน

2.1 ช่วงที่การบริหารของเทศบาลเจริญก้าวหน้าคือช่วงใด มีลักษณะอย่างใด มีความแตกต่างกันหรือไม่ช่วงรัฐบาลที่มาจากทหารกับรัฐบาลที่มาจากนักการเมือง

2.2 การบริหารงานด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงปลอดภัย ด้านสวัสดิการสังคม ด้านสาธารณูปโภคด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานสะอาด ด้านการท่องเที่ยว และด้านการบริการสาธารณะ เป็นที่พึงพอใจหรือไม่และมีตัวอย่างนโยบายที่เด่นชัดอะไรบ้าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านได้สร้างนวัตกรรมอะไรบ้าง และท่านพึงพอใจหรือไม่อย่างไร

3. ทัศนคติต่อผู้นำท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่น

3.1 เพราะเหตุใดท่านจึงเรื่องนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน และนายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับนักการเมืองระดับจังหวัดหรือระดับชาติหรือไม่อย่างไร

3.2 ท่านคิดว่าผู้นำท้องถิ่นแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด และทำไมบางปัญหาแก้ไขได้บางปัญหาแก้ไขไม่ได้

3.3 ท่านคิดว่าผู้นำท้องถิ่นของท่านมีความสามารถในการบริหารปกครองและแก้ไขปัญหาแตกต่างจากผู้นำท้องถิ่น คนก่อนอย่างไร

3.4 ท่านมีความเชื่อมั่นว่าผู้นำท้องถิ่นจะนำพาท้องถิ่นชุมชนไปสู่ความเจริญก้าวหน้าได้มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด และผู้นำท้องถิ่นควรปรับปรุงการทำงานในเรื่องใดบ้าง

4. รูปแบบการกระจายอำนาจตามแนวคิดการปกครองตนเอง

4.1 ท่านพึงพอใจในรูปแบบการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

4.2 ท่านคิดว่าแนวคิดการปกครองตนเองหมายถึงอะไร และองค์กรปกครองท้องถิ่นของท่านถือว่าเป็นการกระจายอำนาจตามแนวคิดการปกครองตนเองหรือไม่

4.3 ท่านคิดว่าการกระจายอำนาจมาสุดทางหรือไม่อย่างไร และอะไรคืออุปสรรคหรือแรงเสริมในการกระจายอำนาจในท้องถิ่นของท่าน

4.4 ท่านต้องการเห็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอย่างใดในอีก 10 – 20 ปีข้างหน้า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก จ

ผลการวิจัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ผลการวิจัย

1.พัฒนาการและการถกเถียงเกี่ยวกับแนวคิดการปกครองตนเองในสังคมไทย

1.1 ความหมายของการปกครองตนเอง และช่วงเวลาในการเมืองไทยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเอง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ในโลกนี้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในเรื่องการจัดระเบียบการปกครอง มันต้องคำนึงถึง ปัจจัยอยู่สองอย่างก็คือ **1. ขอบเขตความสามารถในการที่จะเข้าไปดูแล** ถ้าเราจะเห็นได้ในอดีต รัฐต่างๆจะเป็นนครรัฐเล็กๆ อันนี้ก็เป็นขอบเขตดูภายใต้การบริหาร คือ stand of control ขอบเขตการบริหารที่ดูแลด้วยตัวเองด้วยสรรพกำลังได้แค่ไหน แต่ถ้าเมื่อมันกว้างออกไป เช่น ในอดีตก็ไปตีเมืองนั้นเมืองนี้มารวมกัน เป็นรัฐใหญ่ขึ้นใหญ่ขึ้น ขีดความสามารถในการที่จะไปดูแล มันทั่วถึงหรือไม่แล้วก็มีอยู่ 2 แนวทางที่เราเห็นตั้งแต่อดีตคือส่งคนของตัวเองไปเป็นผู้ดูแลจนมาถึง ยุคสมัยอาณานิคมของเราก็เห็นตัวอย่าง ที่อังกฤษฝรั่งเศสมีเมืองขึ้น เขาก็ส่งคนของเขามาเป็นคนดูแล และวิธีที่ **2. ให้คนในพื้นที่ดูแลตัวเอง** แต่ว่าอยู่ภายใต้การกำกับ เราจะเห็นได้อย่างในอดีตประเทศไทยเรามีเมืองในภูมิภาคเอเชียทั้งหลายส่งเครื่องราชบรรณาการประเทศจีน ในโลกนี้มีความเห็น อยู่ 2 อย่าง ในการจัดระเบียบการปกครอง ทีนี้มาถึงคำว่าที่เป็นแนวคิดเรื่องการปกครองตนเองจริงๆแล้วคำนี้ถ้าเราเอามาเป็นการตั้งต้น เราจะเข้าใจในประเด็นต่างๆอาจจะไม่แจ่มชัด เรามาดูก่อนว่าจริงๆอย่างที่บอกมีอยู่ 2 อย่าง คือ ส่งคนไปหรือให้เขาดูแลตนเอง การส่งคนไปในภาษาปัจจุบัน คือ การปกครองของไทย เรียกว่า ภูมิภาค การที่จะดูแลตนเอง คือ การปกครองท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจ มีอยู่ 2 หลัก ถามว่าปัญหาของประเทศไทยเราจะเริ่มต้นที่ตรงไหน เราควรจะเริ่มต้นดูจากสภาพปัจจุบันว่าอะไร คือ ปัญหา คำว่าพื้นที่ในที่นี่ คือ จังหวัด พื้นที่ที่อยู่นอกกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันพื้นที่อันนี้รวมทั้งท้องถิ่น จังหวัด และอำเภอ เรากำลังพูดถึง area management ในการจัดการพื้นที่ ปัญหาตรงนี้มันมีอะไร

เมื่อเราไปดูข้อเสนอเรื่อง จังหวัดจัดการตนเองหรืออะไรต่างๆ มันก็มาจากปัญหาปัจจุบันปัญหาของมัน คือ ว่าปัญหาในพื้นที่มันไม่สามารถจะถูกจำกัดขอบเขตการแก้ไขให้อยู่ในพื้นที่ได้ เพราะฉะนั้นหลายเรื่องส่วนใหญ่มันก็จะต้องมารอส่วนกลางคนที่ตัดสินใจแก้ไขปัญหาหรือใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นถ้าเราพิจารณาถึงสาเหตุจริงๆแล้ว ปัญหาสำคัญของการบริหารงานในพื้นที่ ประเด็นไม่ใช่อยู่ที่มาของผู้บริหารประเด็นสำคัญมันอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรให้พื้นที่สามารถแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้ด้วยตัวเองด้วยความรวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเราตั้งโจทย์อย่างนี้เราจะเห็น อันนี้ คือ หลัก ส่วนวิธีการถ้าเราอาจจะมีหลายวิธีอย่างที่บอก วิธีการถ้ายังใช้วิธีการให้คนจากส่วนกลางไปปฏิบัติก็ต้องมีการมอบอำนาจให้กับพื้นที่ หรือจะใช้วิธีการกระจายอำนาจก็ต้องกระจายอำนาจให้กับคนในพื้นที่ แต่ไม่ว่าคำว่ากระจายอำนาจหรือมอบอำนาจหลักการเหมือนกันคือให้อำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา มันอยู่ในพื้นที่ของเขาเองจะโดยใครก็แล้วแต่แต่ให้

ขอบเขตมันอยู่ในพื้นที่ ถ้าตรงนี้เราจับหลักได้ว่าถ้าจะกระจายหรือมอบอำนาจให้กับพื้นที่และให้พื้นที่เขาได้มีโอกาสบริหารจัดการ ซึ่งรวมไปถึงการกระจายงบประมาณลงไปสู่พื้นที่ ทีนี่ก็มาถึงคำตอบที่ว่าจังหวัดจัดการตนเองหรือปกครองตนเอง คิดว่าอย่างไร ในทัศนะของผมมันต้องอยู่ตรงนี้ โดยเราอาจจะเริ่มต้นจากเรื่องทำอย่างไรจะปฏิรูปให้มีการกระจายหรือมอบอำนาจที่เป็นเรื่องของพื้นที่ที่ไม่ใช่เรื่องภาพรวมของประเทศ เช่น เรื่องการต่างประเทศ เรื่องการทหาร ความมั่นคง เป็นต้น จากราชการส่วนกลางที่เป็นกระทรวง กรม ไปสู่ที่จังหวัดให้ได้มากที่สุด โดยจะใช้กลไกเก่าปัจจุบัน คือ จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นกลไกปัจจุบัน

ทำอย่างนี้ปัญหาจบ คือ พื้นที่ดูแลตนเอง แต่ถ้าในอนาคตคิดว่ากลไกตัวนี้ให้ไปแล้วยังติดขัด เรื่องตัวบุคคลก็อาจจะต้องมาทบทวนดูในอนาคต แต่วันนี้ในทัศนะของผมปัญหามันอยู่ที่เรื่องการบริหารจัดการ เชิงอำนาจหน้าที่ของกลไกในพื้นที่ ถ้ากลับกันให้สมมุติฝ่ายบริหารมาจากการเลือกแต่ถ้าอำนาจหน้าที่ยังคงเดิม มันก็เหมือนเดิมมันก็ไม่เกิดประโยชน์ใดๆ เรื่องตัวบุคคลที่มาของบุคคลเป็นเรื่องรอง (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า การปกครองไทยถ้ายังคงราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควรจะแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ส่วนกลางชัดเจน แต่ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นควรตกลงว่าถ้ายังอยากให้มีภูมิภาคจะให้ทำอะไร บางงานทำทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น ต้องทำให้ชัดเจนว่า3ส่วนต้องไม่มีอำนาจมาทับซ้อนกัน มองอย่างสหรัฐอเมริการัฐบาลกลางดูแลไม่กี่ภารกิจ ภูมิภาคก็ไม่มีนอกนั้นท้องถิ่นดำเนินการเอง แต่ของไทยยังไม่ไปถึงขนาดนั้น ถ้าชัดเจนตรงนี้ก็จะไม่สับสนในการปฏิบัติหน้าที่ หลักการปกครองตนเอง คือ ต้องมีความเป็นอิสระในเรื่องการบริหาร การตัดสินใจ งบประมาณ เป็นต้น เคลียร์ให้ชัดท้องถิ่นไทยมีหน้าที่อะไร หลักของภูมิภาคในส่วนของกระทรวงมหาดไทย คือ กำกับดูแล ถ้าเป็นส่วนอื่นต้องไปส่งเสริมสนับสนุนในเชิงเทคโนแครตและเรื่องอื่นๆ ฐานข้อมูลในภาพรวม ที่สำคัญคือคุณต้องมีความเป็นตัวแทนของคนในท้องถิ่น จะเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้การปกครองตนเองน่าจะดี สิ่งสำคัญอีกเรื่อง คือ การมีความพร้อมในทุกเรื่องถ้าจะปกครองตนเองเงินต้องมีด้วย รายได้ที่หาได้เองถ้ายังน้อยและต้องพึ่งรัฐก็ไปไหนไม่ได้ ตอนที่มีสุขาภิบาลและเทศบาลค่อนข้างไปได้ดีมันกำลังไปของมันได้อยู่แล้วมีการกำหนดเกณฑ์ถ้าถึงเกณฑ์ก็เป็นเทศบาล ส่วนอบจ.ยังหวงอำนาจระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น เพราะยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายก อบจ.ในช่วงแรก ช่วงหลังทำงานคลุมพื้นที่ในภาพรวม สิ่งนี้ไม่แน่ใจว่าเป็นความล้มเหลวของมหาดไทยหรือไม่ คือ การไปตั้งอบต.ทั่วประเทศ โดยไม่ดูศักยภาพทั้งหลาย ทำให้เดิมที่มีอยู่พวกสุขาภิบาล เทศบาลที่สามารถไปได้เองโดยไม่พึ่งรัฐ ต้องมาใช้กฎหมายเหมือนกันหมด ซึ่งจริงๆแล้วในอบจ. เทศบาล อบต. ศักยภาพไม่เหมือนกันอยู่แล้ว เช่น ภาษีล้อเลื่อนในอดีตจัดสรรให้เทศบาล พอมีอบต.ทำให้เงินที่รัฐแบ่งให้อุดหนุนต้องกระจายออกไป มีอบต.หลาย

พันแห่งที่ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้จากรายได้ที่จัดเก็บ เพราะฉะนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นมีปัญหา ในขณะที่เทศบาลเดิมเขามีเงินของเขามากอยู่แล้วถ้าปล่อยให้เทศบาลไปตอนนั้น ไม่ต้องตั้งอบต.ทั่วประเทศ และค่อยๆมาตรงไหนพร้อมก็ค่อยยกฐานะเป็นเทศบาลหรือชื่ออะไรก็ได้ อันนี้เป็นจุดสำคัญที่ไม่ไปไหน คือ อันไหนกำลังจะไปแต่ต้องไปเตี้ยอุ้มค่อมเลยไปไหนไม่รอด (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า การปกครองตนเอง คือ การที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศได้กระจายอำนาจบางส่วนมาให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่นได้ดูแลตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาให้มีความคล่องตัวรวดเร็วเป็นการตอบสนองปัญหาให้กับพี่น้องประชาชนได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น ทั้งนี้ก็โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขอบเขตบางส่วนให้กับทางท้องถิ่น และทางท้องถิ่นจะมีทรัพยากรในการบริหารไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงิน บุคลากร อุปกรณ์ต่างๆ พร้อมกับอำนาจทางกฎหมายในการที่จะดูแลตนเองได้ในระดับหนึ่ง ที่ไม่ขัดและไม่แย้งอำนาจของรัฐบาลที่เป็นผู้ดูแลอำนาจอธิปไตยส่วนรวมของประเทศ

ในเรื่องการปกครองตนเอง ไม่ว่ารัฐบาลชุดไหนก็แล้วแต่ ถ้ามองเห็นว่าการตอบสนองของส่วนราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชน เขาก็จะมีความคิดให้มีการช่วยเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพให้กับการดูแลประชาชนเป็นสำคัญ การดูแลตรงนี้ต้องสอดรับกันระหว่างประเทศ ทุกพื้นที่ของประเทศต้องอยู่ในระดับเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน ไม่ใช่ว่าพื้นที่ส่วนหนึ่งได้รับการอิสระมากกว่าอีกส่วนหนึ่งมันเป็นไปไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาแต่ละจังหวัดแตกต่างกันมาก เช่น บางพื้นที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่โตมโหฬารเป็นเขตชุมชนขนาดใหญ่มีความเจริญก้าวหน้าก็จะต้องเจือจางมาให้แก่พื้นที่บางส่วนซึ่งอาจไม่เหมาะแก่การลงทุนเป็นพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ไม่สามารถจัดเก็บเงินมาเป็นรายได้ดูแลประชาชน นี่คือปรัชญาที่สำคัญของลักษณะเป็นอัตลักษณ์ของประเทศไทย เนื่องจากบางพื้นที่ไม่สามารถก่อให้เกิดขนาดเศรษฐกิจที่จะเลี้ยงตนเองได้ จะทำอย่างไรจะทิ้งเขาเลยใช่ไหม ในขณะที่ส่วนหนึ่งอยู่ชายทะเลมีเรือประมงมีเรืออุตสาหกรรมโรงงานอุตสาหกรรมมีชุมชนสถานที่ท่องเที่ยวตากอากาศจะให้เขารวยอยู่จังหวัดเดียวหรือพื้นที่เดียวโดยทิ้งอีกกลุ่มหนึ่งหรืออย่างไร ซึ่งโดยส่วนตัวมองว่าถ้าเป็นอย่างนั้นจะเกิดปัญหาแก่ภาพรวมของประเทศได้ เพราะว่าจะเกิดความเหลื่อมล้ำกันมาก ผู้คนจะแสดงความเห็นที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เพราะฉะนั้นการที่จะปกครองตนเองได้นั้นต้องอยู่ในขอบเขตอันหนึ่งและจะต้องเจือจางกับพื้นที่อื่นๆด้วย ไม่ใช่เอาเฉพาะตัวเองเป็นหลัก นี่คือประเทศไทยต้องอยู่ด้วยกันทั้งหมด (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า การปกครองตนเองประกอบไปด้วยเรื่องของพื้นที่ดินแดนประชากรและกฎหมาย (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า การปกครองตนเอง หมายถึง การปกครองที่เราสามารถเลือกผู้ปกครองเองแล้วก็มีโอกาศมีส่วนร่วมในการเสนอรูปแบบของการปกครอง ที่สำคัญ คือ มีอำนาจมีกฎหมายคุมว่าเราจะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ด้วยตัวเอง คือ หลักการปกครองตนเองที่เข้าใจที่สำคัญในอีกความหมาย คือ ให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของกลุ่ม ความเป็นชาตินิยม วัฒนธรรมประเพณีของกลุ่ม (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า ความหมายการปกครองตนเอง คือ ในระบบการปกครองโลกทั้งโลก เกิดจากกระบวนการรวมตัวกันของคน มาสร้างระบบ Authority ร่วมกัน เพื่อจัดการส่วนที่ทุกคนต้องใช้ร่วมกัน เรียกว่า สาธารณะ สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ เมื่อมันเป็นหน่วยแล้วถูกออกแบบจนเป็นระบบปกครองมีกษัตริย์ และพัฒนามาเป็นระบบสาธารณรัฐ แล้วแยกมาเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นการปกครองตนเองเป็นพื้นฐานหลักของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ การปกครองตนเอง หมายถึง ทุกคนต้องเข้าถึงอำนาจการปกครองให้ได้ รวมถึงมีข้อตกลงให้คนบางกลุ่มเข้าไปทำงานแทนส่วนที่เป็นตรงกลาง ถือเป็นการแบ่งปันร่วมกันของทุกคน พื้นฐานหลังควรคิดมาจากระบบการมีส่วนร่วม

สำหรับช่วงเวลาในการเมืองไทยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาแนวคิดการปกครองตนเองนั้น คิดว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เราบอกว่าเป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ผลคิดว่าช่วงต้น พ.ศ. 2475 ค่อนข้างตื่นเต้นกับระบบประชาธิปไตย ช่วงนั้นเป็นช่วงที่ทุกคนยังต้องการความรู้และข้อมูลต่างๆที่เข้ามาประกอบการตัดสินใจ แต่ดูระยะ พ.ศ. 2475 จนถึงทุกวันนี้มีรัฐธรรมนญปี พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ความเป็นประชาธิปไตยสูงที่สุด เพราะฉะนั้นทำให้ของเราไม่ไปหน้าและมาหลังก็จะเดินหน้าถอยหลัง นักรัฐศาสตร์เห็นแล้วปวดหัว เอาตำราอะไรมากางก็ไม่ได้เพราะเป็นลักษณะพิเศษ เอาทฤษฎีมาจับก็คงยาก ช่วงที่ประชาชนมีโอกาสเข้าใกล้ประชาธิปไตยมากที่สุด คือ ช่วงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ประกาศใช้ และหมดไปตอนที่นายกรัฐมนตรีทักษิณโดนปฏิวัติตอนนี้ก็ยิ่งหนักไปใหญ่ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า การปกครองตนเองต้องจัดการเองทั้งหมด ทั้งรายรับรายจ่ายอำนาจหน้าที่องค์ประกอบตรงนี้ต้องจัดการเองได้ทั้งหมด ไม่ต้องพึ่งพิงส่วนกลาง ปัจจุบันยังต้องพึ่งพาส่วนกลางในเรื่องของรายได้ (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

1.2 รัฐบาลพลเรือนและรัฐบาลทหารมีนโยบายเรื่องการปกครองตนเองแตกต่างหรือเหมือนกัน

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า เอาเข้าจริงๆแล้วอันแรกการกระจายจะมากหรือน้อยอยู่กับส่วนราชการเป็นหลัก อันที่ 2 คือ ตัวบทกฎหมายมันต้องผสมกัน ส่วนราชการต้องคิดที่จะปรับแก้กฎหมายที่จะผ่องถ่าย เราลองคิดว่าถ้าส่วนกลางเป็นหน่วยเชิงนโยบายหน่วยกำกับมาตรฐานเป็น Regulator ต่างๆ แต่หน่วยปฏิบัติให้อยู่ในพื้นที่หรือให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เราจัดสรรงบประมาณตามคำขอของจังหวัดและท้องถิ่น เหมือนต่างประเทศเช่น ญี่ปุ่น ไม่ใช่กระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวที่เป็นคนถืองบประมาณเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่น ทุกกระทรวงที่มีภารกิจเขาก็มีงบประมาณ โดยท้องถิ่นต้องเป็นคนขอให้ตรงกับนโยบายและหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ ถ้าทั้ง 21 กระทรวงของประเทศไทย ตามหน้าที่ในลักษณะนี้ จะทำให้พื้นที่เขาจัดการตัวเองได้ เช่น ตอนนี้มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายและแผนที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กับท้องถิ่น จริงๆมันควรจะทุกกระทรวง คือเปลี่ยนจากผู้ที่เป็นผู้ลงมือปฏิบัติจากส่วนกลางไปเป็นพื้นที่ พื้นที่ตอนนี้จะมีคนปฏิบัติ อยู่ 2 ส่วน คือ คนจากส่วนกลางที่ไปเป็นส่วนราชการในจังหวัดกับคนในท้องถิ่น อันไหนให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เราก็เป็นคนคุมงบประมาณไม่ต้องลงไปจัดการเองให้อิสระแก่เขาในการคิด แล้วเขาขอเราเป็นคนคุม

ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้งไม่ใช่คำตอบสุดท้าย คำตอบจริงๆคือทำอย่างไรให้ปัญหาในพื้นที่สามารถแก้ไขได้ ถึงแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง แต่ถ้ากฎหมายทุกอย่างและระบบงบประมาณยังคงเดิม ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบเลือกตั้งก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า รัฐบาลพลเรือนและรัฐบาลทหารมีนโยบายเรื่องการปกครองตนเองแตกต่างกันชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลทหารภารกิจหลักคือ เรื่องความมั่นคงของรัฐ มุมมองกระจายอำนาจจะขัดต่อรัฐเดี่ยว ขณะที่รัฐบาลพลเรือนมาจากการเลือกตั้งแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจชัดเจนกว่า ยุคนี้ส่วนใหญ่ไรวมศูนย์อำนาจ ปีพ.ศ.2540 ช่วงนั้นการกระจายอำนาจของท้องถิ่นมีมาก พรบ.บุคคลท้องถิ่นก็ออกช่วงนั้น ขั้นตอนแผนการกระจายอำนาจก็ออกช่วงนั้น แนวโน้มดูดีมาก แต่มีปัญหาเรื่องการเมืองทำให้มีรัฐประหาร ทำให้เหมือนถอยหลัง (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า รัฐบาลพลเรือนและรัฐบาลทหารมีนโยบายเรื่องการปกครองตนเองไม่แตกต่างกัน เพราะมีการตราเป็นกฎหมายไว้แล้ว (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า กระจายอำนาจก็กฎหมายเดียวกันไม่ต่างกันเพราะช่วงที่ทหารเข้ามามีอำนาจเขาไม่ให้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่น (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า ระหว่างรัฐบาลพลเรือนและรัฐบาลทหารมีนโยบายส่งเสริมให้ท้องถิ่นปกครองตนเองแตกต่างกันอย่างมากอยู่แล้ว เพราะมีพื้นฐานวิธีคิดมาจากคนละระบบ การให้ข้าราชการประจำมาดำเนินการไม่ถูก จริงๆเป็นหน่วยสนับสนุน และเมื่อเป็นหน่วยดำเนินการจะมาดำเนินกระบวนการนำไปด้วยจะเป็นอะไรที่ลักลั่นพอสมควร ไม่อย่างนั้นไม่ถูกออกแบบมาเรื่องการเลือกตั้ง เป็นประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันในธรรมชาติ ถ้ากลับไปดูในสมัยโบราณ

ของเราเป็นแบบอนุรักษ์นิยมมาตลอดทาง และก็เป็นหัวเก่าด้วย ไม่ค่อยเชื่อกระบวนการคิดเองได้ของประชาชน มันจึงเกี่ยวข้องทุกอย่างในองคาพยพของประเทศนี้ อยู่ในกรอบของวิธีคิดแบบนี้ เมื่อถูกออกแบบอย่างนี้จึงไม่เปลี่ยน แต่ก็วิวัฒน์ไปเพราะคนเริ่มรู้สึกความเป็นปัจเจกสูงขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากมีข้อมูลมีเครื่องมือความคิดการเทียบเคียงกับคนอื่น คนต้องการแสวงหาความเป็นอิสระทางความคิดเป็นพื้นฐาน สิ่งที่ผมเชื่อมาตลอดในการมาเล่นการเมืองถ้าเราเชื่อมั่นในความเป็นปัจเจกส่วนตัวเชื่อมั่นวิธีคิดของชาวบ้านหรือที่เขาคิดเองได้ ผมคิดว่าการเจริญเติบโตในจุดที่เราอยู่อาศัยน่าจะมีทิศมีทางมากกว่าที่อื่น เป็นเรื่องระบบการแบ่งปันระหว่างกันเปิดพื้นที่ให้คนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจมากขึ้นในแต่ละเรื่องการเคลื่อนไหวของเทศบาลนครขอนแก่นมีหลายตัว เราใช้คติพจน์ว่า “ด้านประชาชนไม่สิ้นสุด” สร้างการมีส่วนร่วมมีสภาเมือง มีชุมชน กระจายอำนาจขนาดเล็กลงไปให้ประธานชุมชนเขาดำเนินการบางเรื่องที่สามารถดำเนินการได้เอง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการตั้งต้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และจะมีระดับในการขยับตัว (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า รัฐบาลพลเรือนกับรัฐบาลทหารมันไปคนละอย่างกันรัฐบาลทหารก็ดีอย่างเสียอย่าง รัฐบาลพลเรือนก็ดีอย่างเสียอย่าง ยกตัวอย่างรัฐบาลของทหารอาจจะไม่ชอบการเป็นแนวหน้า เพราะว่าเขาเห็นว่าพอกระจายอำนาจไปแล้วท้องถิ่นทำได้ไหม (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

1.3 แนวคิดการปกครองตนเองจะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนและอธิปไตยของไทยได้หรือไม่

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า การใช้คำว่าจัดการตนเอง คือ การกระจายอำนาจ จริงๆมันคือหลักการ decentralization คือ หลักการกระจายอำนาจ เพียงแต่เราไปเลือกใช้คำว่าจัดการตนเองมันจะฟังดูแล้วมันเหมือนกับเป็นการแยก เพราะฉะนั้นในความเห็นส่วนตัวไม่เห็นด้วยการใช้คำนี้ น่าจะมีคำที่เข้าใจได้ดีกว่านี้ แต่ที่สื่อความหมายความต้องการที่แท้จริงจังหวัดจัดการตัวเองโดยแนวคิด คือ ทำอย่างไรในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ถ้าแก้กฎหมายก็ไม่เห็นต้องใช้คำว่าจัดการตนเอง อย่างเช่น กรุงเทพมหานครใช้ระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ยกตัวอย่างจังหวัดไหนจะให้เป็นแบบกรุงเทพมหานคร ก็ใช้ระเบียบบริหารราชการจังหวัด ไม่จำเป็นต้องใช้คำว่า จัดการตนเอง ทำให้เกิดความวิตกกังวล เพราะคนไม่มีโอกาสทำความเข้าใจ คนเห็นคำแล้วพากันเข้าใจผิด (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า แนวคิดการปกครองตนเองจะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนและอธิปไตยของไทยนั้น ต้องดูพื้นฐานของประเทศ พื้นฐานของประเทศไทยมันมีมาอยู่เราต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง การที่จะเอาประเทศมาทดลองนั้น แล้วเกิดไปถึงจุดนั้นเมื่อไรมันเรียกกลับคืนไม่ได้ บางครั้งจึงทดลองไม่ได้ เราต้องดูบริบทของประเทศเราว่าเติบโตมาอย่างไรในอดีต

แล้วในประวัติศาสตร์มีหรือไม่แบบนี้ ซึ่งในอดีตมันมี แม้กระทั่งประเด็นเล็กๆทำให้เกิดการต้องสู้รบกันในช่วงมาเปลี่ยนใช้กฎหมายที่จะนำไปสู่การทำให้บ้านเมืองทันสมัย อดีตเป็นเครื่องชี้อนาคต (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า ต้องดูในรายละเอียดทั้งหมดในการจัดรูปแบบ มหานครต้องถามว่ารายละเอียดที่เขานำเสนอนั้นเป็นมหานครแบบไหน เราอาจจะฟังชื่อแล้วมหานครปัตตานีเป็นแบบกรุงเทพมหานครไหม ถ้าเป็นแบบกรุงเทพมหานครก็โอเคเป็นทิศทางที่ใช้ได้ แต่ต้องดูว่าเมื่อการใช้อำนาจกระจายอำนาจตัวต้นทุนเรามีโอกาศทางเศรษฐกิจ เรามีโอกาสทางงบประมาณ เรามีโอกาสเรื่องของการดูแลประชาชนการปกครองในแบบนั้น เรามีรายได้เข้าพื้นที่ท้องถิ่น เราดูแลตนเอง ส่วนมากรายได้เป็นหลักสำคัญของประเทศ อยากจะให้ดูตรงจุดนี้ ฉะนั้นแล้วพอเราจัดการยังไม่รู้รายละเอียดของมหานครปัตตานีหรือรูปแบบกรุงเทพมหานคร รูปแบบนี้เป็นรูปแบบทฤษฎีประชาธิปไตย คือ คล้ายๆว่าการเจริญคือเราต้องการให้ประเทศเจริญเราต้องวางความเจริญไว้ในแบบนี้ ถ้าคิดว่ารูปแบบความเจริญเป็นมหานครก็คิดว่าเป็นศูนย์กระจาย ความเจริญได้ แต่ถ้าคิดว่าเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการปกครองแก้ปัญหาอำนาจชนชั้นปกครอง มันใช่หรือไม่ และวันนี้ผมคิดว่าประเทศไทยเรามีการกระจายอำนาจในรูปแบบทุกตารางนิ้ว มีองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ในปัจจุบันชายแดนภาคใต้คนที่มาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและการเลือกตั้งก็เป็นที่ยอมกันทั้งหมดแล้ว ผมถึงบอกว่าถ้าจะเสนอรูปแบบไหนลงมาต้องถามว่าคุณจะมาแก้ปัญหาอะไร ถ้ามาแก้ปัญหาเฉพาะการใช้อำนาจปกครองอย่างเดียวผมคิดว่าไม่ใช่คำตอบ แล้วมันต้องมาแก้หลายๆวิธีทั้งเรื่องเศรษฐกิจทั้งเรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งเรื่องของการยอมรับพี่น้องประชาชนต่างๆมีส่วนสำคัญ(สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า มันไม่เกี่ยวข้อง เรื่องแบ่งแยกดินแดนผมเกลียดวิธีคิดแบบนี้มาก เอาขอบเขตอะไรไม่รู้มาคิดมันเป็นเรื่องสมมุติ จริงๆคนมีการแลกเปลี่ยนข้ามไปมาเป็นปกติ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า จริงๆแล้วการแบ่งแยกดินแดนมันเป็นเรื่องของคน อีกกลุ่มนึงแต่ถ้ามองถึงการพัฒนากับการกินดีอยู่ดีของประชาชนที่ในเขตของเราสิทธิเสรีภาพมันก็คนละเรื่องกับการแบ่งแยกดินแดน (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2. สถานภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2.1 อนาคตของราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค/ส่วนท้องถิ่น

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ภารกิจของกระทรวงมหาดไทยจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยบ้านเมือง ถ้าเราเห็นในอดีตยุคสมัยดั้งเดิมภารกิจในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย อาจจะเป็นอันดับ 1 มาในยุคหนึ่งเป็นภารกิจในเรื่องเชิงการพัฒนา ในปัจจุบันภารกิจ

บางอย่างถูกมอบหมายให้ส่วนราชการอื่นแยกออกไป เพราะภารกิจในการบริหารจัดการพื้นที่ยังคงเป็นภารกิจสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองในพื้นที่ย้ำคำว่าพื้นที่ ไม่ใช่ทั้งส่วนภูมิภาค ท้องที่ ท้องถิ่น คือ เป็นภารกิจที่สำคัญ ส่วนในพื้นที่ภารกิจจะมากจะน้อยคนของกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ในพื้นที่ขึ้นอยู่กับระบบของการทำงานต่างๆ ถ้าเขามอบหมายภารกิจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น คนของกระทรวงมหาดไทยก็มีภารกิจเพิ่มขึ้น ในกระทรวงมหาดไทยฐานะหน่วยสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หน่วยต่างๆอาจจะต้องมีบทบาทตรงนี้เพิ่มขึ้น (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า เปลี่ยนบทบาทการกำกับดูแลมาเป็นการส่งเสริมในเชิงวิชาการเป็น Big data ในภาพรวม อย่างไรก็ตามภูมิภาคยังคงมีความจำเป็น ไม่เห็นด้วยกับการให้ตำบลละ 50,000 บาท ไปแข่งกันพัฒนาซึ่งโดยหลักแล้วไม่น่าจะใช่ (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ทิศทางในอนาคตตามทฤษฎีควรยุบภูมิภาค เพราะเมืองไทยซ้ำซ้อนกันหมด ตำบลหมู่บ้านเหมือนขนมชั้น พื้นที่ทับซ้อนกันหมด งบประมาณมาลงหลายช่องทางทั้งพื้นที่ หน้าที่ และส่วนกลาง ถ้าเป็นลักษณะเดียวเงินจะไม่เป็นเบี้ยหัวแตก บางทีคิดโครงการซ้ำพื้นที่ซ้ำซ้อนกันอีก เพราะฉะนั้นถ้าเป็นเงินฐานเดียวไม่เบี้ยหัวแตกจะทำโปรเจคใหญ่ๆได้ดีกว่า แต่ว่าความพร้อมเป็นเรื่องสำคัญ ความพร้อมมีอยู่ 2 สิ่งที่คิด คือ **อันแรก Mindset** คนสหรัฐคนไทยคนญี่ปุ่นไม่เหมือนกัน mindsetคนไทยจะโกงอย่างเดียว แค่คิดว่าห้ามมาตรวจสอบก็ผิดแล้ว เงินที่เอาของคนอื่นจากรัฐบาลกลางต้องตรวจสอบ มันต้องแยกแยะว่าสตง.ตรวจแบบไหน ไม่ว่าจะเงินประเภทไหนใช้ระเบียบสตง.โดยอนุโลม แต่บางอย่างต้องลงรายละเอียด กรมฯมีหน้าที่กำหนดแนวทางที่เป็นรายละเอียด เช่น วันนี้เราเข้าใจว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจบอกว่าเรื่องการกีฬาเรื่องการสร้างความเข้มแข็งสุขภาพ เป็นภารกิจของท้องถิ่น แต่มันพูดกว้างๆ แต่กรมฯไม่ทำรายละเอียดว่าการแข่งขันกีฬาในชุมชนเบิกอะไรได้บ้าง สตง.ก็ตรวจตามระเบียบกรมบัญชีกลาง ภารกิจของท้องถิ่นมีหน้าที่ในการส่งเสริมกีฬาแล้วทำไมเรียกเงินคืน สุดท้ายเรารู้แล้วว่ากรมฯมีหน้าที่ออกแนวทางปฏิบัติ เช่น ต้องบอกว่าภารกิจในเรื่องของการแข่งขันกีฬาชุมชนอะไรเบิกได้บ้าง ทำเป็นผนวกแนบท้าย ค่าโฆษก ค่าชุดเครื่องแต่งกาย ค่ากรรมการตัดสิน ค่าเช่าสนาม ค่าเต็นท์ ค่าเครื่องเสียง ค่าอาหาร เป็นต้น สตง.ก็แค่ตรวจตามระเบียบเล็กของเราซึ่งต้องกำหนดชัดเจนในระเบียบเพื่อจะเป็นแนวทางการเบิกจ่ายของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นกรมฯมีหน้าที่ไปแกะทีละเรื่องและออกแบบมา อย่างทุกวันนี้รองผู้ว่าฯถูกเรียกเก็บค่าบิลน้ำมัน กองคลังต้องมีหน้าที่หารือกรมบัญชีกลางขอกำหนดเป็นเฉพาะตำแหน่งผู้ว่าฯรองผู้ว่าฯ เพราะว่าเรามีงานมากกว่าส่วนราชการอื่นจะมานั่งขออนุญาตลงพื้นที่ทีละเรื่องไม่ได้ ต้องขอหารือและข้อกำหนดเป็นแนวทางเฉพาะผู้ว่าฯรองผู้ว่าฯทั่วประเทศ สตง.ใช้ระเบียบกว้างทุกส่วนราชการและถ้า

จะยกเว้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ที่กล่าวมาเรื่องMindset คือ เรื่องคนที่จะเป็นท้องถิ่น เรื่องกลไกการตรวจสอบงบประมาณ เรื่องกลไกที่จะสร้างความเข้มแข็งโดยการที่จะเก็บภาษีให้เยอะขึ้น เรื่องกลไกในการเอื้อยกเว้นเก็บค่าธรรมเนียมวิธีปฏิบัติกับคนที่เป็นฐานเสียงต้องเป็นธรรมก่อน mindsetคนไม่เหมือนกัน **อันที่สอง คือ องค์ความรู้** เช่น ที่ผ่านมาคณะกรรมการกระจายอำนาจตัดโอนงานลงไป ไม่ตัดคน ไม่เอาองค์ความรู้ไปให้เขา ไม่เอางบประมาณเดิมที่ติด Function Area ลงไปเลย เช่น รพ.สต.คนรับงานยังไม่รู้เรื่องตัดบีบคนออกไป งานนักบริบาลชุมชนที่ดูแลคนไข้ติดเตียงของ พม.จ. ตัดโอนไปให้ท้องถิ่น แต่ลูกจ้างพม.จ.ไม่ตัดโอนลงไปด้วย สองปีแรกใช้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีนี้ถ้าอปท.ใดเห็นความสำคัญก็ไปตั้งงบประมาณเอาเอง เดิมรัฐสนับสนุน 20 คน ก็อาจจะตั้งได้แค่ 10 คน การสร้างความพร้อมโดยเฉพาะเรื่องของความรู้สำคัญมาก จริงแล้วหลายหน่วยงานพยายามที่จะโยนให้ท้องถิ่นโดยเฉพาะงานด้านสังคมสงเคราะห์ คุณก็ไม่ได้ให้ความรู้เรื่องกฎหมายแล้ว Function Area ทำอยู่คุณก็ต้องปรับเงินตรงนั้นให้เขาด้วย เช่น กรมทางหลวงชนบทตัดโอนทำถนนให้ท้องถิ่น แต่ไม่ให้เงินเขาไป มันก็เป็นหลุมเป็นบ่อไม่มีงบซ่อมบำรุงรักษา เป็นต้น และก่อนตัดโอนถามความพร้อมก่อนว่าเขายินดีหรือเปล่า Mindsetเรื่องของการกำหนดโครงสร้างตำแหน่งของท้องถิ่น ไม่ได้เอางานเป็นตัวตั้งและกำหนดว่าจะเอาคนมารองรับยังไง เขากำหนดว่าเอาคนมาก่อนแล้วค่อยเอางานมาทั้งที่งานไม่เพิ่ม เป็นการเกลี้ยงงานที่มีอยู่ไปให้คนใหม่ ซึ่งความสมดุลระหว่างคนกับงานมันไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่ ไม่ได้ว่าหวงแต่ทำให้มันเข้มแข็งก่อน บางทีกรมฯก็หวงอำนาจดึงอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางมากไป อย่างที่กล่าวไปแล้วควรกำหนดว่าหน้าที่ของท้องถิ่นมีอะไรบ้าง กำหนดความชัดเจนออกมาเลย คลี่กิจกรรมอะไรที่มันเบิกได้ตั้งข้อบัญญัติงบประมาณอะไรได้บ้าง ไม่งั้นตายท้องถิ่นโดนเรียกคืนหมด อนาคตภูมิภาคอาจจะเหมือนต่างประเทศ คือ เป็นผู้ตรวจการในภูมิภาค ผู้ตรวจการแผ่นดินทุกวันนี้ไม่เวิร์คคุมไม่ได้ เพราะมีแต่ทฤษฎีและอยู่แต่ส่วนกลาง ท้องถิ่นจะต้องมีmindsetใกล้เคียงคนที่เป็นส่วนกลางหรือภูมิภาคให้ได้ (สัมภาษณ์ 13 มิถุนายน 2566)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า กระทรวงมหาดไทยไม่ได้คุยถึงอนาคตของราชการส่วนภูมิภาคว่าจะเป็นอย่างไร การวางอนาคตของเมืองน่าจะเป็นโครงสร้างระดับกระทรวง เพราะจะต้องออกเป็นกฎหมาย ช่วงที่มาอยู่ขอนแก่นเกือบ 3 ปี ทำงานตามหน้าที่ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น และได้รับความร่วมมือทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาครัฐ (หมายถึง ทั้งภูมิภาคและส่วนกลาง) และองค์กรอิสระทุกอย่างไปได้ดีหมด (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า เป็นนโยบายมาอย่างเดียว คือ เรื่องนี้เป็นเรื่องของนโยบายที่เวลาสั่งการมาเราก็มีหน้าที่รับปฏิบัติอย่างเดียว (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า แต่ละส่วนจะมีปัญหาของแต่ละส่วนในภาพรวมของประเทศยังมีประสิทธิภาพและยังใช้คำว่าแข่งขันกับนานาชาติได้ เพราะฉะนั้นยังคงไว้เหมือนเดิมในการบริหารราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จต้องเกิดการแบ่งปัน (sharing) มากกว่าการสั่งการ (command) สุดท้ายมีกรอบให้เราคิดอยู่ทำอยู่เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวหลัก และปัจจุบันเวลาประชุมคนหน้าใหม่ๆมาร่วมประชุมเพราะอยากแสดงความคิดเห็น ที่นี่มีปรากฏการณ์ตลอด เช่น การเลือกตั้งพรรคพลังธรรมล้ม พรรคเพื่อไทยมาเต็มทุกเขต พรรคอนาคตใหม่ก็มาทั้งที่ยังเดินในซอยไม่ครบ เป็นต้น (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า เรื่องของความเป็นอิสระการกำกับดูแลผมย้อนไปประเด็นเรื่องงบประมาณรัฐตอนนี้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กำลังจะถ่ายทอดถ่ายเทลงมาท้องถิ่น บางโครงการก็เกิดประโยชน์ส่งตรงถึงชาวบ้าน บางโครงการก็เป็นผลประโยชน์ทางอ้อม ซึ่งกว่าจะเห็นผลก็อาจจะใช้ระยะเวลาพอสมควร บางที่มีโครงการที่ส่งลงมายังท้องถิ่นก็ควรจะมีงบประมาณลงมาด้วย อย่างองค์กรขนาดใหญ่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ แต่อย่าลืมว่าองค์กรขนาดเล็ก 7,000 กว่าแห่ง เชื่อไหมว่างบประมาณแต่ละปีไม่พอบริหารจัดการในพื้นที่ แล้วไหนจะต้องมาแบกรับนโยบายภาครัฐที่ส่งลงมาซึ่งมันไม่ตอบโจทย์เรื่องการกินดีอยู่ดีของประชาชน (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า เห็นควรยุบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลขนาดเล็กไปควบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาใหญ่ เพราะมีจำนวนมากเกินไปจาก 1,000 กว่าแห่ง ยุบเหลือ 300 แห่ง เป็นเทศบาล โดยใช้กฎหมายบังคับ งบประมาณจะได้เพิ่มมากขึ้น การจัดสรรงบประมาณก็มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยเช่นกัน เช่น การทำโครงการประปาหมู่บ้านต้องแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีรถเก็บขยะ 1 คัน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีรถเก็บขยะ 10 คัน ยุบรวมเป็น 11 คัน นำเอาทั้งคนและทรัพยากรตรงนี้มาทำให้การบริการประชาชนมีเครื่องไม้เครื่องมือพร้อม แม้แต่เทศบาลเล็กๆ ควรยุบไปรวมกับเทศบาลขนาดใหญ่ เมื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้นจะทำประโยชน์ให้ประชาชนได้มากกว่าเดิม ซึ่งระยะแรกอาจต้องรับภาระไปก่อน พอสักระยะหนึ่งคนแก่เกษียณค่อยจัดเกลี่ยการบริหารงานภายในใหม่ ถ้ารัฐบาลเด็ดขาดเรื่องควบรวมก็จบไปแล้ว (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.2 ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า กรมฯมีหน้าที่ส่งเสริม คนที่มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่น คือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นไปได้ที่บางเรื่องบางยุคที่กรมสั่งไปหลายเรื่อง ทำอย่างไรให้กรมฯกลับมาพยายามทำหน้าที่ตามชื่อกรมให้เต็มที่ที่สุด คือ เป็นพี่เลี้ยงแก้ปัญหาออกกฎกติกาควบคุมไม้บรรทัดกลาง ให้ท้องถิ่นปฏิบัติทำงานราบรื่นที่สุด และค่อยปกป้องท้องถิ่นในการทำงานด้วย (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า พอหลังจากปฏิรูป ปีพ.ศ. 2545 มีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เกิดขึ้นก็ตัดการเคหะแห่งชาติออกจากกระทรวงมหาดไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเมื่อก่อนก็อยู่กับมหาดไทยไทย หลังปีพ.ศ. 2545 ไปอยู่กับกระทรวงคมนาคม ส่วนโยธาบางเรื่องเช่น สะพาน เรื่องเชื้อเพลิง เป็นต้น เมื่อก่อนโยธาเป็นเจ้าของกฎหมายหรือสะพานตัดไปอยู่กับกระทรวงคมนาคม เรื่องเชื้อเพลิงไปอยู่กระทรวงพลังงาน แล้วก็งานโรงฆ่าสัตว์แทนที่จะอยู่กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่ตัดไปอยู่กับกรมปศุสัตว์ ซึ่งเมื่อก่อนอยู่ในสุขาภิบาล ปัจจุบันไม่มีสุขาภิบาลแล้ว บางอำเภอที่เจริญมากๆจะมี 2-3 สุขาภิบาล นายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาลสวมหมวกสอง ตอนนั้นมีเงินกระเป๋าซ้ายก็ย้ายไปกระเป๋าขวาแล้วเงินอำเภอไม่พอเอาเงินสุขาภิบาลมาใช้กัน มีปลัดอำเภองานพัฒนาเป็นปลัดสุขาภิบาล เมื่อก่อนนายอำเภอตั้งข้อบัญญัติงบประมาณเอง กรรมการสุขาภิบาลมีตำรวจและปศุสัตว์ พอมีองค์การบริหารส่วนตำบลงบประมาณตัดขาดไปหมดเลย (สัมภาษณ์ 13 มิถุนายน 2566)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีความเปลี่ยนแปลง อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดยังเหมือนเดิม ถึงจะเปลี่ยนอย่างไรก็แล้วแต่ก็ยังมีการจำกัดหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ส่วนหนึ่ง แต่หน้าที่เหล่านั้นเป็นอุปสรรคมากไหม ในความคิดเห็นส่วนตัวอาจมีหลักคิดในการบริหารแตกต่างจากคนอื่น คือ เราแสวงหาความร่วมมือกับทุกคน ถือว่าทุกคนเป็นเพื่อนร่วมงานกันไม่ได้คิดว่าเป็นเจ้านายเขา เขาให้เกียรติเรา เราให้เกียรติเขา ทำงานตามหน้าเสื่อเลยอย่างอื่นไม่มี เพราะฉะนั้นเรานำเขาได้อย่างสง่างาม (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า อำนาจมันไม่มีมากขึ้นหรือน้อยลง สำหรับราชการเรามีหน้าที่ทำตามกฎหมายกำหนดไว้ ทำเกินก็ไม่ได้ ทำน้อยก็ไม่ได้ เราต้องอยู่ในกรอบ (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า ผมว่าถ้าดูรูปแบบการบริหารงบประมาณที่ผ่านสี่ห้าปีมันไม่ได้มีการตัดสินใจที่มากขึ้น ตรงข้ามมันอาจจะมีข้อจำกัดการที่เรามอง

มากขึ้น เราอาจจะมองวิธีการแก้ไขปัญหาล่วงหน้าเพื่อจะผ่อนคลายข้อจำกัด แต่ส่วนตัวผมไม่ได้มองว่ามาก เพราะวิธีการที่ลงมามีหลายรูปแบบ เช่น งบfunction จะมากระจายอำนาจซึ่งลงมาตามสัดส่วนของท้องถิ่นตามหัวประชากรตามรายได้ที่ท้องถิ่นเก็บได้ มีหลักเกณฑ์มีรายละเอียดชัดเจน งบบูรณาการเรื่องภาคใต้ เพราะภาคใต้มีปัญหา เช่น บูรณาการส่งออก บูรณาการเรื่องน้ำ บูรณาการต่างๆที่เป็นนโยบายของรัฐบาล จังหวัดที่มีจุดเด่นต่างๆก็สามารถเข้าถึงรัฐบาลการจัดสรรการวางระบบ เราไม่ค่อยได้เปรียบส่วนของการบริหาร เช่น เรื่องของการลำเลียงพัสดุ เราสามารถจัดซื้อจัดจ้างก็เป็นการสร้างความเท่าเทียมความเสมอภาคมากกว่าโอกาสของการแข่งขัน พอเรามีข่าวของความไม่ปลอดภัย โอกาสของการแข่งขันทั่วๆไปคนที่มีศักยภาพผู้ประกอบการมีความสามารถเข้ามาแข่งขันได้ เพราะคนที่มีศักยภาพเขาเลือกที่จะไปแข่งขันที่ที่เขาสามารถทำกำไรได้มากกว่า ฉะนั้นเราต้องสามารถพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาเพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า อำนาจส่วนใหญ่ของท้องถิ่นโดนลิดรอนต้องอิงส่วนภูมิภาค แต่ก่อนไม่ได้อิงขนาดนี้ สามารถยืนด้วยขาตัวเองได้ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวคือ ส่วนกลางจะกระจายอำนาจในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจ แต่งบประมาณไม่ถ่ายโอนมาด้วย ทำให้เป็นภาระของท้องถิ่นหลายๆเรื่องหลายๆอย่าง แล้วก็ในเรื่องของอำนาจหน้าที่โครงสร้างเรื่องของวัฒนธรรมความเป็นอิสระมันหายไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า ในส่วนของเทศบางเมืองปัตตานี เราก็กำลังจะยกฐานะจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร จริงๆแล้วในที่ตั้งของจังหวัดมันน่าจะเป็นนคร คือ ทุกจังหวัดจะมีหลักเกณฑ์อยู่ท้องถิ่นไหนที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางให้เป็นเทศบาลเมือง แต่พอเป็นเทศบาลนครก็ไม่เอาตัวนี้มาเป็นข้อกำหนดแต่กลายเป็นว่าใช้เกณฑ์ประชาชนต้องให้ได้ห้าหมื่นคน แต่ถ้าว่าชุมชนเล็กๆที่เกิดขึ้นตั้งแต่โบราณอย่างปัตตานีมีพื้นที่แค่ 4.78 ตารางกิโลเมตร การเติบโตขยายตัวเมืองก็ล้นเขตของตัวเองแต่ในขณะเดียวกันทุกสิ่งทุกอย่างมันจะอยู่ในตัวเมืองทั้งหมด (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.3 ช่วงที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค/ส่วนท้องถิ่นรุ่งเรือง และความแตกต่างกันระหว่างช่วงรัฐบาลที่มาจากทหารกับรัฐบาลที่มาจากพลเรือน

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า แล้วแต่ภารกิจ เพราะว่ามันเป็นหลักการบริหารสมัยใหม่กับสมัยในอดีตก็ไม่เหมือนกัน แล้วคำว่ารุ่งเรืองแล้วแต่ว่าจะใช้อะไรเป็น

ตัวชี้วัดว่ารุ่งเรือง ดูว่าสมัยก่อนมีรัฐมนตรี 6 คนอย่างนั้น เรียกว่า รุ่งเรืองหรืออย่างไรมันก็ไม่ใช่ ในเชิงโครงสร้างมันต้องปรับเปลี่ยนได้หมด มันขึ้นอยู่กับภารกิจ (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า สมัยยุคเก่ามีอำนาจรุ่งเรืองอัยการตำรวจอยู่กับกระทรวงมหาดไทย เป็นการรวมอำนาจ ปัจจุบันมีหลายคนท้วงว่าการไฟฟ้านครหลวงและภูมิภาคทำไมไม่ขึ้นกับกระทรวงพลังงาน ถ้ามองช่วงประชาชนชื่นชอบการกระจายอำนาจรุ่งเรืองเป็นช่วงปีพ.ศ. 2540 เดี๋ยวนี้มีบางแห่งแค่ตำแหน่งปฏิบัติการรักษาการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ไม่มีปลัด ไม่มีผอ.กอง ไม่มีนายก (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า ช่วงที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาครุ่งเรืองคือช่วงผู้ว่าฯ CEO และขึ้นอยู่กับบุคลิกการบริหารของตัวเราเองด้วย เพราะถ้าเราเป็นผู้ที่ลุแก่อำนาจเราจะได้รับการยอมรับแค่ตามตัวบทกฎหมาย เขาจะไม่ช่วยอะไรเรานอกเหนือจากนั้นเลย แต่ถ้าเขาเชื่อมั่นเราอาจจะบอกว่าดำเนินการอย่างนี้ได้นอกเหนือกฎหมายไม่ผิดกฎหมายไม่ผิดระเบียบเคยมีแนวทางปฏิบัติแบบนี้เขาจะให้คำแนะนำเรา เขาอาจจะเหนื่อยมากขึ้นแต่เต็มใจทำให้เรา ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลมาจากทหารหรือพลเรือนการบริหารงานไม่แตกต่างกันมาก (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า มันเป็นกรอบของกฎหมายตอนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็สวมหมวกสองใบนั้นเอง คือ ทำหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในช่วงนั้นก็ทำไป หน้าที่เหมือนกับหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัจจุบันเพียงแต่ว่า ณ เวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวกนั้นงบประมาณไม่มากเหมือนปัจจุบัน (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า จริงๆแล้วการแก้ปัญหามาอย่างต่อเนื่องที่ครบ ถ้าเรามองเห็นการใช้อำนาจทางการบริหารไม่ใช่อำนาจส่วนกลางการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเพื่อให้มีความมั่งคั่งยั่งยืน อันนี้ผมมองว่านายกรัฐมนตรีที่มาจาก คสช. ค่อนข้างมาวางระบบฐานรากความมั่นคงสอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ เรามีการบูรณาการและมีความเป็นเอกภาพขององค์กรที่ลงมาเกี่ยวข้องในการพัฒนาคิดว่ามีการแก้ปัญหาได้มากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า ช่วงที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรุ่งเรือง คือ ช่วงรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญในเรื่องประชาธิปไตยและกระจายอำนาจมากที่สุด สำหรับช่วงรัฐบาลที่มาจากทหารจะย่ำอยู่กับที่หรือถอยหลังในการกระจายอำนาจของท้องถิ่น

ส่วนรัฐบาลที่มาจากนักการเมืองมีให้สิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า ช่วงที่รุ่งเรืองที่สุด คือ ผมมองเรื่อง การกระจายอำนาจท้องถิ่นยิ่งใหญ่มากเลย เพราะว่าต่อไปมันก็มาอยู่ที่ท้องถิ่นหมดเรื่องการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จอยู่ที่ท้องถิ่นเลย แล้วก็ปัญหาของท้องถิ่นการที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าไม่ย้ายตัวเองไปสู่ท้องถิ่นอื่น คือ เราจะอยู่ตรงนั้นไปจนตาย เพราะว่าคำว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ต้องการให้คนท้องถิ่นทำงานอยู่ในท้องถิ่นแล้วก็พัฒนาท้องถิ่นด้วยองค์ความรู้ที่ตัวเองมีไปอบรมเพิ่มพูนเอามาพัฒนาในท้องถิ่นตัวเอง ถามว่าในมุมมองของผมรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า เหมือนเดิม คือ ตอนนี้แนวทางของการกระจายอำนาจมอบภารกิจต่างๆมาท้องถิ่นหมดแล้ว แต่ว่าในโครงสร้างมันโตไม่ได้มันก็มีแต่หน้าที่มาส่วนงบประมาณไม่ได้ตามมาด้วย (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.4 การปรับปรุงอำนาจการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดูแลพื้นที่ส่วนภูมิภาค

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า อำนาจหน้าที่บางอย่างต้องปรับปรุง เพราะตอนนี้ปัญหาบ้านเมืองสลับซับซ้อนไปทุกวัน และบางครั้งเรารอจากส่วนกลางทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบ ยกตัวอย่างง่ายๆ ตอนนี้กำลังเรียกร้องอำนาจการคุ้มครองพยาน เราเคยได้รับการร้องเรียนจากราษฎรผ่านไลน์แอปพลิเคชันมาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเขาเชื่อมั่นผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับเรื่องมีกลุ่มมิจฉาชีพมาหลอกลวงให้เล่นลงทุนForex ซึ่งเรานำไปสู่การจับกุมกลุ่มมิจฉาชีพนี้ได้เป็นกลุ่มใหญ่มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่จังหวัดขอนแก่น หลอกผู้คนที่ภูเก็ตและกรุงเทพมหานคร เป็นชาวรัสเซียอาศัยอยู่ที่นี่ ปรากฏว่าหลังจากจับกุมมีการข่มขู่พยานซึ่งเป็นผู้หญิงเขาก็มาหาผู้ว่าราชการจังหวดเช็คไปมาต้องส่งเข้าส่วนกลางซึ่งมันช้าไปประมาณ 2 วัน ซึ่งเรื่องแบบนี้ต้องไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัด เราจะให้การคุ้มครองได้ในทันที แต่ส่วนกลางมีหลักคิดต่างกันคิดว่าการคุ้มครองพยานควรเอาคนนอกมาทำหน้าที่ อันที่จริงเพื่อความรวดเร็วคุณมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คนส่วนกลางมาได้ไหม อย่างน้อยได้สะท้อนแล้วว่ามันเป็นปัญหาแบบนี้หรือจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน่วยคุ้มครองพยานเองได้ไหม (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า จริงๆแล้วตรงนี้เราทดลองใช้มาสองรอบแล้วเป็นการเตรียมเรื่องของการแบ่งอำนาจจริงๆเป็นอำนาจส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง เราต้องอย่าไปจำกัดควบคุมการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมาบริการในพื้นที่ภูมิภาคจะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์มาก ทำให้ประชาชนเข้าถึงส่วนกลางได้มากขึ้นเป็นการตัดสินใจที่เข้ากับอัตลักษณ์ของ

พื้นที่ประเทศไทย บางพื้นที่อากาศสภาพแวดล้อมต่างกันไปทรัพยากรธรรมชาติที่เราจะได้มาก็ไม่เหมือนกันอีก ผู้ประกอบการก็ต่างกันอีก การดูแลของกระทรวงต่างๆเพิ่มความชัดเจนในการกำกับและส่งเสริมท้องถิ่น ผมว่าบางที่เราอาจจะกำกับอย่างเดียวไม่เพียงพอต้องบอกว่ามีหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมท้องถิ่นจะเป็นความผูกพันระหว่างรัฐท้องถิ่นประชาชน (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า การแก้ปัญหาในท้องถิ่นนั้นเทศบาลนครขอนแก่นจัดการหมด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่เรื่องวินัย (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า เดี๋ยวนี้รูปแบบโดยเฉพาะรัฐบาลชุด คสช. คือ เรื่อง การกำกับดูแลเดี๋ยวเป็นเรื่องของการสั่ง เพราะฉะนั้นมันเลยทำให้ท้องถิ่นอึดอัดเพราะไม่มีความเป็นอิสระของตนเอง (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า บางอย่างควรลดข้อจำกัดลงและให้อำนาจที่แท้จริงแก่ท้องถิ่น เช่น การขออนุญาตเดินทางไปราชการทำไมต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งที่งบประมาณของท้องถิ่น เรื่องการกระจายอำนาจบางเรื่องต้องทำให้เกิดอำนาจที่แท้จริง เราเป็นลูกน้องผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้า ผู้ว่าราชการจังหวัดพอใจก็สบายไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พอใจโครงการที่เสนอไปจะถูกจัดลำดับไปไว้ท้ายๆของปีงบประมาณ วันไหนผู้ว่าราชการจังหวัดอารมณ์ดีก็ดีไป (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.5 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯCEO) ส่งผลต่อการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯCEO) สามารถบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ได้รวดเร็วและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่าการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบทั่วไป ขอยกตัวอย่างสมัยเป็นนายอำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นยุคแรกๆที่มีงบประมาณCEO และมีอำนาจของผู้ว่าฯ CEO ต้องขึ้นกับว่าการเป็นผู้บริหารคุณมีวิสัยทัศน์มากน้อยแค่ไหน คือ ความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่มีมากน้อยแค่ไหน ตอนเป็นนายอำเภอมองแค่ของบประมาณCEOมาแก้ไขปัญหาภายในอำเภอเบื้องต้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้แต่พอเอาเข้าจริงผู้ว่าราชการจังหวัดดึงงบประมาณกลับทุกอำเภอแล้วมาสร้างสะพานเพื่อแก้ปัญหาที่ตัวจังหวัด แต่วันนั้นเราก็ด่าผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ ณ วันนี้เราต้องชื่นชมผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเอางบประมาณมาสร้างสะพานข้ามจากแยกเทพารักษ์แก้ไขปัญหาการจราจร เมื่อก่อนใช้เวลาเดินทางจากเทพารักษ์ไปสมุทรปราการ 3 ชั่วโมงเราติดมาก ตอนเราเป็นนายอำเภอคิดว่าจะขอเงินผู้ว่าฯCEO 20 ล้านบาท มาทำห้องเย็นให้พวกกลุ่มปลาสลิดที่บางบ่อ เพราะปลาสลิดที่บางบ่อพอจับได้ต้องวิ่งไปอีก 26 กิโลเมตร ไปฝากห้องเย็นที่เช่าไว้ที่อำเภอเมือง

สมุทรปราการ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมองอีกมุมหนึ่งในที่สุดเอามาทำสองสะพานเป็นอานิสงฆ์มาถึงทุกวันนี้ ถ้าไม่มีสองสะพานนี้รถติดตายเลย (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า ผู้ว่าCEO ไม่ใช่ว่าเป็นอำนาจทั้งหมด ทุกวันนี้จริงๆมองในเรื่องของงบประมาณ การสั่งการอำนาจตัดสินใจเรื่องงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญ (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯCEO) กับการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบทั่วไปไม่มีความแตกต่างกัน เพราะยังคงเป็นการรวมศูนย์อำนาจ แต่ด้านเศรษฐกิจดี ส่วนด้านรัฐศาสตร์ไม่ดี รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเหลืออะไรบ้าง พัฒนาด้านความสัมพันธ์ระหว่างคนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า ถ้าในมุมมองผมบางเรื่องบางอย่างมันจะต้องอาศัยการตัดสินใจโดยทันทีทันใดอย่างเด็ดขาดเด็ดขาด ก็เหมาะสมกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯCEO) (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า ยุคสมัยผู้ว่าฯ CEO มอบอำนาจงบประมาณไม่จำกัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการแก้ไขปัญหา (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.6 การแก้ไขกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและมีกรมของตนเองโดยเฉพาะ เรียกว่า “กรมบริหารราชการส่วนภูมิภาค”

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า ไม่ว่าทำงานอยู่ตรงไหนก็แล้วแต่ ถ้ามีประสิทธิภาพก็ไม่เป็นไร แต่ถ้าตั้งต้นใหม่ยิ่งจะปวดหัวอีก เพราะว่าหน่วยกำกับตัวท่านนายกรัฐมนตรีสั่งการได้อยู่แล้ว การที่มีรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมาช่วยดูแลนั้นเป็นการช่วยเพิ่มความละเอียดละออในการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีด้วยซ้ำไป ซึ่งมีประวัติของการทำงานมาอยู่แล้ว ซึ่งเรามีรูปแบบธรรมเนียมการทำงานและผู้คนของเราโดนสอนมาตั้งแต่เป็นปลัดอำเภอแตกต่างจากคนอื่น ฝ่ายปกครองเป็นสายหลักฝ่ายทหารเหมือนกองพันหน่วยรบไม่ใช่กองพันหน่วยสนับสนุนการรบ เพราะฉะนั้นบางครั้งให้เขาอยู่ตรงไหนก็ได้อย่าไปรังเกียจกระทรวงมหาดไทยเลย เราโดนสอนให้มาเป็นผู้นำในพื้นที่นำในการทำงานต้องสังเกตในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงเรื่องเศรษฐกิจเรื่องสังคมทุกเรื่องจะอยู่ในหัวเราหมดเราโดนสอนให้เปิดตาดูรอบทิศ เราสัมผัสคนรวยยันคนจน เราสัมผัสเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองจนถึงเศรษฐกิจครัวเรือนแล้วจะทำอย่างไรให้เขาดีขึ้น เราโดนสอนให้อดทนมากกว่าคนอื่น ให้ฟังประชาชน เรามีกลไกทำงาน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต้องดู

พฤติกรรมกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย เราโดนสอนให้ดูทุกอย่าง บางครั้งบอกไม่ได้ว่าโดนอะไรสอนมาบ้าง แต่ประสบการณ์จะสั่งสมเรา เราต้องสืบสภาพได้ทุกปัญหา(สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า มันก็แค่เปลี่ยนชื่อแต่การบริหารยังเหมือนเดิม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาทำงานแบบเดิม เพียงแต่สายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

2.7 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือมีการใช้อำนาจ(power)ที่ไม่ได้มีบัญญัติในกฎหมายในการปฏิบัติราชการควบคู่กัน

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า ผมไม่มีการใช้อำนาจ(power) ส่วนการเชื่อมั่น คือ การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา เช่น ย้ายมาใหม่ๆวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2560 พบเจอในเรื่องคลองส่งน้ำแตกเราก็ระดมสรรพกำลังทุกฝ่ายมาช่วยกัน ความเชื่อมั่นขึ้นอยู่กับสภาวะ ความเป็นผู้นำในการเห็นปัญหาแล้วสามารถแก้ปัญหาขนาดใหญ่และปัญหาเรื่องต่างๆได้ เช่น มีไฟไหม้ห้องควบคุมไฟฟ้าที่สนามบินเราสามารถเปิดสนามบินกลับมาใช้ได้ในช่วงบ่าย พอเกิดวิกฤตใหญ่ๆเราไม่สติแตก เราใช้ประสบการณ์ของพวกเราที่สั่งสมมาตลอดชีวิตราชการในการไปอยู่ภูมิภาคอื่นๆ หรือว่าเราเอาเรื่องประสบการณ์ต่างๆมานำการพัฒนาจังหวัด มานำ agenda ที่เขาอยากจะเป็น เช่น คนขอนแก่นอยากเป็น Smart City เรานำเขาได้ไหมตอนนี้ ถึงตอนนี้ปราศจากข้อสงสัย เพราะจังหวัดขอนแก่นได้เป็นจังหวัดราชการ 4.0 และในยุคผมได้รางวัลเลิศรัฐ 2 ปีซ้อน เชื่อได้ว่าเราไม่ได้ใช้อำนาจแต่เราแสวงหาความร่วมมือสื่อสารกับทุกคนให้เข้าใจและนำไปสู่การปฏิบัติ เขามีความมั่นใจว่าเราไม่ได้พาเข้ารกเข้าพง (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า การให้อำนาจรัฐหรือการบังคับใช้ในพื้นที่ที่มีความหวั่นไหวทางความมั่นคง กองอำนวยการรักษาความมั่นคง หมายถึง พลเรือนตำรวจทหารแต่ตัวแสดงนโยบายแสดงในฝ่ายทหารอย่างเดียว ก็เลยทำให้การใช้อำนาจเจตนากฎหมายคิดว่าต้องเพิ่มอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องของความมั่นคงให้ชัดเจนขึ้นในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นอยากทำงานที่มีการพัฒนาหน่วยงานและเศรษฐกิจที่สามารถเข้าถึงพี่น้องประชาชนและสร้างการยอมได้ดีกว่า อำนาจตามบารมีผมคิดว่าวันนี้ส่วนกลางแบ่งอำนาจมาให้ภูมิภาค เพราะว่าอยากให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับพี่น้องประชาชน บารมีที่ถูกต้องเราต้องสร้างต้องช่วยกันสามารถที่จะกำกับท้องถิ่นได้ดีหรือส่งเสริมภาคเอกชนได้ดี ต้องมีความชัดเจนต้องมีพันธกิจว่าผู้ว่าราชการจังหวัดต้องไปส่งเสริมท้องถิ่นแบบไหน ส่งเสริมภาคเอกชนการค้าการลงทุนแบบไหน ผมไม่หวังให้เกิดบารมีจากธุรกิจสีเทาหรือธุรกิจสีดำขึ้นมาสร้างpowerผู้ว่าราชการจังหวัดว่าให้คุณให้

โทษ ผมคิดว่ามันเป็นสิ่งไม่ถูกต้องแล้วก็ไม่ยั่งยืน แล้วไม่ได้ประโยชน์กับพี่น้องประชาชน เรามีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ให้กับพี่น้องประชาชน ฉะนั้นวันนี้เราจำเป็นต้องบังคับใช้เราจำเป็นต้องใช้บารมีในการปกครองการสร้างพันธกิจสร้างหน้าที่ (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า จังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของเทศบาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ต้องมีการใช้อำนาจ(power)ที่ไม่ได้มีบัญญัติในกฎหมายในการปฏิบัติราชการควบคู่ไปด้วยเพราะบางอำนาจคาบเกี่ยว ท้องถิ่นตัดสินใจไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวโต๊ะต้องเป็นคุณอำนวยมากกว่าคุณจัดการ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า การใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือการใช้อำนาจ(power)ที่ไม่ได้มีบัญญัติในกฎหมายต้องใช้ผสมผสานไป แล้วก็โดยเฉพาะในส่วนของท่านผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ท่านสวมหมวกหลายใบถืออำนาจหลายอย่างแล้ว ก็มาเพิ่มในเรื่องของเขตเศรษฐกิจพิเศษไปด้วย ในพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มขึ้นตรงนี้ด้วย แต่ว่าเรื่องเศรษฐกิจพิเศษก็ยังไม่ชัดเจนไม่บูรณาการ ขาดความต่อเนื่องเพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ปฏิบัติงานไม่ถึง 4ปี แล้วก็ย้าย (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่มีการใช้อำนาจ(power)ที่ไม่ได้มีบัญญัติในกฎหมาย (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.8 สาเหตุที่ทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินงานมาเกือบ 2 ทศวรรษ แต่ศักยภาพในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าที่กฎหมายบัญญัติไว้

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีหน้าที่ในการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานดูแลพี่น้องประชาชนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่ได้มีอำนาจ (authority) ในเชิงภารกิจ เช่น เรื่องกำจัดน้ำเสียเรื่องภัย ไม่ใช่งานของกรม กรมมีหน้าที่เป็นคนช่วยสนับสนุน เพราะฉะนั้นจะกระจายอำนาจมากหรือน้อยอยู่ที่กระทรวง กรม ต่างๆทั้งระบบ กระทรวงสาธารณสุขจะถ่ายโอนไหม กระทรวงศึกษา กระทรวงอื่นๆ แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นช่วยจัดการในระบบการบริหารเรื่องคนเรื่องเงินเรื่องระบบงบประมาณการเงินการคลังให้กับท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบตามอำนาจหน้าที่ เพราะฉะนั้นใครมาบอกว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ คำตอบคือไม่ใช่เป็นเพียงแค่เสี้ยวหนึ่งแล้วถ้าไปดูให้ดีๆในภารกิจต่างๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย ได้ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมากกว่าใครๆด้วยซ้ำ เช่น

เรื่องโรงงานถ่ายโอนให้ท้องถิ่นไหม เรื่องการสาธารณสุข เป็นต้น ถ้าเรายึดหลักเรื่องของพื้นที่ใดคนในพื้นที่ควรจะมีส่วนร่วมและเป็นผู้ตัดสินใจ ที่จะรับผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ควรจะกระจายอำนาจการตัดสินใจให้พื้นที่รับผิดชอบ แต่ว่าไม่ได้ตัดสินใจโดยไม่มีหลักการ ต้องตัดสินใจภายใต้หลักเกณฑ์มาตรฐานที่หน่วยงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องนั้นกำหนด (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า กรมต้องเน้นอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้ชัดเจน กรมฯมีหน้าที่ส่งเสริมอยู่แล้ว แต่ที่มีปัญหา คือ ตอนเริ่มแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจไม่ได้ฟังท้องถิ่นอย่างครบถ้วน เป็นลักษณะแบบTop-Down ผู้มีอำนาจอยากเห็นท้องถิ่นในแบบที่เขาต้องการ โดยไม่ได้ถามเขาเลยว่าศักยภาพเขาพร้อมไหม เช่น ตำรวจโอนไปกทม. เขาก็รับได้ กลายเป็นว่าเป็นการกำหนดโดยส่วนกลาง แน่นอนว่าส่วนกลางไม่อยากเสียอำนาจคลาสสิคที่สุด คือ สถานีอนามัย ถามเขาหรือเปล่าว่าเขาอยากรับไหม แล้วที่ตลกก็คือคุณแค่เปลี่ยนชื่อมีประเทศนี้ที่เดียวที่เปลี่ยน จากสถานีอนามัยเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) อันนี้เหมือนหน่วยงานใดพร้อมก็รับไป แต่เงินคนไม่ได้ไป แล้วคิดไปเองว่าท้องถิ่นมีเงินมาก จริงๆไม่ใช่มันเป็นแค่บางแห่ง ถึงได้บอกว่าการกระจายอำนาจถึงไม่ไปไหนอยู่กับที่ (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยที่กำหนดมาตรฐานกลาง แต่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นคนแรก นายสาโรช คัชมาตย์ ออกระเบียบยิบย่อยหมดเลยดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางหมดเลย จริงๆมันต้องเป็นมาตรฐานกลางแล้วให้อำนาจท้องถิ่นจัดการ คุณกำหนดกรอบใหญ่ๆแต่ท่านสาโรชดึงมาหมด ทำให้ทุกคนเรื่องนิดหน่อยก็หารือส่วนกลางหมด ควรกำหนดมาตรฐานแบบคณะกรรมการกระจายอำนาจ ทุกวันนี้ดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์อำนาจอธิบดีคนต่อมาแก้ไม่ออก เพราะฉะนั้นคนท้องถิ่นถึงมองว่าอะไรนักหนา ที่เกิดขึ้นถือว่าท้องถิ่นต้องปรึกษาทุกเรื่องๆเลย ถึงแม้ว่าจะมีการหารือไปแล้วก็ตอบเวียนแจ้งไปทุกจังหวัดทุกท้องถิ่น คุณก็ยังไม่ชัวร์เกิดเหตุกับตัวเองก็ยังหาหารือมาอีก เจตนารมณ์การตั้งกรมฯใช่แต่ถึงสุดท้ายคือดึงงานหมด แต่วิธีการสร้างความเข้มแข็งท้องถิ่นมีวิธีการเยอะ เช่น สร้างเครื่องมือในการทำแผนที่ภาษี e-LAAS (Electronic Local Administrative Accounting System) เรียกย่อว่า อี-ลา-แอส หมายถึง ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดทำเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย วางฎีกาเบิกจ่าย เมื่อมีรายการที่ต้องจ่าย เป็นต้น แต่ท้องถิ่นก็ไม่เอาไปใช้คือสร้างขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ใช้เป็นเครื่องมือแต่ว่าท้องถิ่นไม่ทำเพราะกลัวเสียฐานเสียงเมื่อต้องเก็ยภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วย เดี๋ยวชาวบ้านไม่รักในเมื่อเงินอุดหนุนในพื้นที่ได้มากกว่าภาษีที่เขาเก็บเองอยู่แล้ว และรัฐบาลไม่เห็นจะโวยวาย ท้องถิ่นเป็นเงินภาษีที่เขาเก็บได้แค่ 10-20% ที่เหลือเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปกับอุดหนุนเฉพาะกิจ อุดหนุนเฉพาะกิจ คือ เป็นงบประมาณโครงการ อุดหนุนทั่วไป

คือ งบอำนวยการทั้งหลาย ถึงแม้ว่าทุกวันนี้เงินโรงเรียนเป็นภาษีที่เก็บได้จ้างครูก็ยังไม่พอ ครูมีสองประเภทครูที่จ้างโดยส่วนกลางที่เราไปเสริมให้อีก ครูที่ท้องถิ่นจ้างเองก็มี ที่ผ่านมาโครงการมารวมอยู่ที่เรา เราตอบข้อซักถามภาพรวมให้สำนักงบประมาณให้เท่าไหร่เราก็จ่ายเงินไปให้ท้องถิ่นอธิบดีเคาะงบประมาณได้ทุกคน ตอนนี้อบต.ชี้แจงตรงในกรรมาธิการในสภา เมื่อก่อนเราเป็นคนชี้แจงให้ เพราะฉะนั้นคนที่ล้วงลูกได้คือสำนักงบประมาณ และนักการเมืองที่เป็นกรรมธิการในสภา เมื่อก่อนผู้นำท้องถิ่นไปวิ่งงบประมาณกับอธิบดีแต่ปัจจุบันไปวิ่งงบประมาณกับสำนักงบประมาณและนักการเมือง มันเพิ่งเปลี่ยนมา 2-3ปี ปีแรกให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงตรง ปีต่อมาก็เป็นเทศบาลเมืองเทศบาลนคร เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลลามไปแบบนี้ ถึงเวลาท้องถิ่นขอผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็จริง รัฐมนตรีเซ็นส่งไปแต่ถึงเวลาชี้แจงท้องถิ่นชี้แจงเองสามารถเปลี่ยนแปลงทำเองได้ กระทรวงมหาดไทยไม่ต้องไปชี้แจงแทนท้องถิ่น แต่ก่อนงบประมาณส่งมาที่กรมก่อน ปัจจุบันเราไม่รู้ว่าเวลาเงินได้เขาลิงค์บัญชีลงท้องถิ่นโดยตรงไหม จะบอกว่าเงินของเราถ้ามองในมิติมหาดไทยและอ้างว่าเงินลงภูมิภาคเยอะกว่าท้องถิ่นบอกเลยว่าไม่จริง ตอนที่เป็นผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย งบมหาดไทยมี 300,000 ล้าน ประมาณ 70% เป็นงบประมาณผ่านมือไปลงท้องถิ่นหมดเลย อีก 30% จะเป็นงบประมาณกรมที่ไปลงพื้นที่(area) แต่ถ้าคิดในมิติของ 20 กระทรวง ท้องถิ่นได้น้อย แต่ถ้าคิดในมิติมหาดไทยไม่ใช่ มหาดไทยได้แค่เสี้ยวเดียว 1 ใน 3 เท่านั้นเอง ส่วนภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเองมีหลายประเภทที่ท้องถิ่นเก็บเองเขาก็เอาไปตั้งเป็นข้อบัญญัติงบประมาณปีต่อไปว่าเขาจะใช้อะไร เหมือนสุขาภิบาล เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีล้อ ภาษีป้าย เป็นต้นคุณไม่ได้ส่งหลวง แต่ภาษีที่เราเก็บไปให้ เช่น ภาษีที่ดิน ท้องถิ่นจะแย่งไปเก็บเอง ถ้าเอาไปจะกล้าเก็บภาษีเครือญาติไหม ทุกวันนี้กรมที่ดินเก็บให้เพื่อความเป็นธรรมด้วย แค่ภาษีล้อเลื่อนออกเครื่องมือให้ยังไม่เก็บเต็มที่เลยไปยกเว้นให้ญาติพี่น้อง คือหนึ่งอย่างไรก็ตามหลวงก็สนับสนุนงบประมาณให้ในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุน แต่แนวคิดของท้องถิ่นคือ ท้องถิ่นเป็นอิสระได้คุณไม่ต้องพึ่งพาหลวงซักเปอร์เซ็นต์ ยกเว้นงานความมั่นคง แต่ความจริงพึ่งหลวงทุกอย่างจะไปอิสระได้อย่างไร อิสระเฉพาะเงินที่คุณเก็บได้ แต่เงินที่หลวงเก็บและส่งให้คุณเป็นเงินอุดหนุนคุณเป็นอิสระไม่ได้ เพราะบางที่ไปเอาเงินจากจังหวัดระยองมาเกลี่ยให้จังหวัดหนองบัวลำภู ถามว่าเจ้าของเขารู้เขายอมหรือที่จะไม่ตรวจสอบเอาเงินคนอื่นมาใช้ รัฐเข้ามาตรงกลางและยิงไปเพื่อที่จะให้แต่ละพื้นที่เจริญใกล้เคียงกัน ถ้าปกครองตนเองเชียงใหม่ภูเก็ตไม่ยอมเอาไปถัวให้คนอื่น (สัมภาษณ์ 13 มิถุนายน 2566)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินงานมาเกือบ 2 ทศวรรษ แต่ศักยภาพในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพราะในสมัยเริ่มต้นบุคคลของท้องถิ่นมีความรู้ความเชี่ยวชาญน้อยกว่า

ข้าราชการปกติ แต่หลังจากที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งมา 20 ปี ทำให้บุคลากรเชี่ยวชาญระเบียบกฎหมายมากขึ้น รวมถึงเชี่ยวชาญทั้งเรื่องที่ดีและเรื่องที่ไม่ดีมากขึ้น ในเรื่องงบประมาณเราไม่เคยมีการประเมินสักทีว่าสิ่งต่างๆเหล่านี้เขาทำแล้วเป็นอย่างไรบ้าง อาจมีการประเมินแต่เข้มข้นขนาดไหน การใช้จ่ายงบประมาณบางตัวเหมาะสมหรือไม่ เวลาเรียกเงินคืนแทบจะไม่ได้ เช่น การให้โบนัส เป็นต้น นอกจากนี้ต้องประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะแตกต่างกันก่อน เพราะการปกครองถ้าไปเปลี่ยนแปลงมากจะกระทบเกี่ยวข้องกับประชาชน ทำให้ประชาชนแกว่งไม่มีความมั่นคงในการดำเนินชีวิต (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า มันมีปัจจัยหลายอย่างเรื่องนี้ แต่อันดับแรก คือว่าคนในท้องถิ่นพร้อมกันหรือยังพร้อมในเรื่องงบประมาณ พร้อมในเรื่องของบุคคลากร ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการโอนอำนาจสาธารณะสุขไปให้ท้องถิ่นหลายอย่างที่จะถ่ายโอนมีปัญหาท้องถิ่นคืออยากจะได้อยากจะรับอยากจะมีไว้ แต่ว่ายังไม่พร้อม (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า ไม่ได้มองในรายละเอียดเราไปมองในเรื่องของถ้าเราเป็นนายกท้องถิ่นนั้นแล้วอย่างน้อยต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจำลอง นายอำเภอจำลองจริงๆ แล้วการเป็นนายอำเภอการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมันมีวิวัฒนาการมาเป็นยุคสมัย วันที่เรามีกระทรวงเราใช้อำนาจน่าจะไม่มีนายอำเภอ เราใช้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นสามารถทำได้ คำสั่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอรับมาต้องถูกกระจายไปเป็นขั้นตอน แต่วันนี้ถ้าขอเปลี่ยนคนนี้เพื่อเทียบเท่าคนนี้ประชาชนจะได้อะไร เราต้องบอกว่าเป็นกิจการหลายๆ กิจการที่ในภูมิภาคไม่มีสิทธิอนุญาตบางเรื่องจะต้องไปขอที่ส่วนกลาง อำนาจในการเก็บรายได้ไปส่งที่ส่วนกลาง อันนี้ท้องถิ่นต้องช่วยคิดมันมีกิจการใหม่ในยุคสมัย ยุคเทคโนโลยียุคนวัตกรรมยุคการท่องเที่ยวแบบใหม่รายได้มันเพิ่มขึ้น ค้าขายออนไลน์ใครจะเป็นคนเก็บถ้าเราบอกว่าท้องถิ่นเข้ามาช่วยกันเก็บ ผมว่าเขามีวิธีการที่จะแบ่งเอารายได้เข้าประเทศจะเข้าไปส่วนกลางหรือจะเข้าไปท้องถิ่นมันยังอยู่รายได้ประเทศไทย ถ้าคุณได้ตรงนี้คุณก็จะเอามาพัฒนาประเทศได้ เช่น การดูแลจัดการน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคหรือเอามาใช้ในการเกษตรการขออนุญาตขุดดินขออนุญาตขุดบ่อบาดาลเพื่อส่วนรวมส่วนตัวหรือเจาะเพื่อเอาน้ำไปใช้ถึงจะขัดแย้งกันยังไงก็อยู่ด้วยกัน ประเทศไทยดีอย่างที่มีความเอื้อเฟื้อกัน (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า เพราะส่วนกลางคิดว่า 1.ไม่เชื่อว่าปัจเจกชนคิดเองได้ 2.ความมั่นคงของประเทศ 3.คิดว่ากรุงเทพมหานครคือประเทศไทย 4.ไม่เชื่อมั่นในความหลากหลาย (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า ประเทศไทยบ้านเรา คือ อะไรที่มันเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา คือ 1) รัฐบาลผู้นำประเทศที่เปลี่ยนตลอดพอหัวเปลี่ยนนโยบายเปลี่ยน 2)

รัฐธรรมนูญถ้าลองรัฐบาลชุดนี้เดินตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อันนี้ คือ กระจายอำนาจเต็มรูปแบบ แต่ตอนนี้มันสวนทางกันตอนนี้มันกลายเป็นว่ารวมอำนาจที่ส่วนกลาง แล้วรวมอำนาจการบริหารจัดการบุคคลรุ่นใหม่ด้วย คนเคยคิดว่าอยากจะทำ30-40 ปีที่แล้ว แล้วไม่ได้ทำอยากจะมาทำในยุคสมัยนี้มันคนละยุคกัน (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า สาเหตุที่ทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินงานมาเกือบ 2 ทศวรรษ แต่ศักยภาพในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ เรื่องรายได้ของประเทศ ไม่สามารถสนับสนุนท้องถิ่นให้สามารถสร้างศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ได้ (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.9 อำนาจที่ราชการส่วนภูมิภาคอยากรักษาอาณาบริเวณไว้ และอำนาจที่อยากกระจายให้ราชการส่วนท้องถิ่น

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า มองได้ 2 มุม ส่วนกลางมองว่าตอนมีอำนาจเฟื่องฟูยุคประชาธิปัตย์ แต่มีผลสะท้อนออกมาเยอะในเรื่องความไม่โปร่งใส่ทุจริตคอรัปชั่น พอมายุคนี้หลายเรื่องดึงกลับมามากขึ้น เช่น การคัดเลือกบุคคล แต่เดิมท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการสอบแข่งขัน พออำนาจใช้ไปโดยมิชอบ คสช.ประกาศยึดมาเลยให้มีองค์กรกลางทำการคัดเลือกบุคคล ถ้ามองในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นบางเรื่องมันจำเป็นดูจาก ปปช. สตง. เรื่องของท้องถิ่นเยอะมา ในส่วนของกรมฯเองพยายามทำอย่างไรให้ปัญหาดังกล่าวลดลง โดยเอาทั้งข้อแนะนำของหน่วยตรวจสอบ และข้อคับข้องใจของท้องถิ่น ซึ่ง 2 ปีที่ผ่านมา กรมฯแก้กฎระเบียบไป 30-40 เรื่อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้คล่องตัวสบายใจขึ้น (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า ราชการส่วนภูมิภาคต้องการรักษาอาณาบริเวณอำนาจทั้งการเมือง การคลัง และสังคม เพียงแต่ว่าจะให้น้ำหนักตรงไหน เช่น ขอนแก่นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสื่อสารกับชาวบ้านว่าถ้าในเชิงเศรษฐกิจทำไมผู้ว่าราชการจังหวัดถึงตัดสินใจแบบนี้ ทุกหน่วยจะรายงานมาที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งจะรู้หมดทุกเรื่อง ในขณะที่บางหน่วยรู้เฉพาะในหน่วยของเขา ศูนย์ดำรงธรรมจะรู้ว่าปัญหาของชาวบ้านมีอะไรบ้าง เวลาจะสื่อกับชาวบ้านจะใช้เวลาพูดคุยนานมาก 2-3 ชั่วโมง แต่ก็ต้องอดทนพูดเพื่อให้ชาวบ้านเข้าใจว่าภาพรวมเป็นอย่างนี้ทำไมถึงต้องตัดสินใจแบบนี้ ภายใต้ฐานข้อมูลที่ทุกคนไม่ได้มาเห็นแฟ้มเหมือนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็น ไม่ได้เห็นปัญหาว่าทุกหน่วยมีแบบนี้ ปัญหาเดียวกันอาจจะกระทบทุกหน่วย เราจะบอกชาวบ้านว่าด้านเศรษฐกิจเราอยากเห็นอะไร เราใช้หลักเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ให้หน่วยวิชาการไปศึกษาผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ย้อนหลังไป 20 ปี และคาดการณ์ 20

ปีข้างหน้าด้วย ตัวเลข GDP มาจากฝั่งเกษตรกรรมและฝั่งที่ไม่ใช่เกษตรกรรม เราสามารถเปรียบเทียบได้ว่าเมืองเจริญเพราะอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้น ในจังหวัดขอนแก่นขณะนี้ 40% ของ GDPมาจากอุตสาหกรรม ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมสูงสุด 12% ต่ำสุด 8% แล้วจะทำอย่างไรให้ประชาชนอยู่ดีกินดี เราไม่ได้ทอดทิ้งภาคการเกษตรแต่มูลค่าเงินขึ้นไม่ได้ ปีไหนฝนตกดีผลผลิตได้เยอะราคาตก ในขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ภาคอุตสาหกรรมเกิดการจ้างแรงงานที่มีเสถียรภาพเพราะมีรายจ่ายรายเดือนคนงานต้องรับเงินเดือนทุกเดือนหมุนเศรษฐกิจทุกเดือน ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมปีละครั้งและราคาขึ้นลงไม่แน่นอน ภาคการเกษตรทำแหล่งน้ำเพิ่ม ส่งเสริมความรู้ด้านการเกษตร อย่างมากมาปรับเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร ซึ่งจะมีช่วง Gap พ่อค้าลงทุนก็ต้องมีกำไร เพราะเขาไม่ใช่มูลนิธิ เมื่อความต้องการขายสินค้าและบริการ(Supply) กับ ความต้องการซื้อสินค้าและบริการ (Demand) ตรงกันก็จะปรับขึ้นไป แล้วเราจะพัฒนาเมืองอย่างไร ถ้าให้ GDP มันสูงขึ้น ผู้คนมีการจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น ภาคการศึกษา ประกอบด้วยนักศึกษา คณาจารย์ บุคลากรของมหาวิทยาลัยขอนแก่นเกือบแสนคน คือ เครื่องจักรที่มีเสถียรภาพในการใช้จ่ายเงินมากที่สุด ต้องอธิบายให้เขาเข้าใจ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า การดำเนินท้องถิ่นมามันไม่ได้เริ่มจากข้างล่างข้างบน พอเกิดขึ้นมาแล้วบางส่วนก็มีปัญหาบางส่วนก็ดี คือ อย่างปริมณฑลที่มีรายได้ เช่น จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี เป็นต้น แต่พวกที่มีปัญหา คือ ทุกวันนี้ยังต้องใช้เงินอุดหนุนตลอดทำให้ดึงงบประมาณของประเทศให้ลดลงไปด้วย (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า ท้องถิ่นอยากรักษาอำนาจทางการเมือง การคลัง และสังคม ให้มีอิสระในระดับหนึ่ง ปัจจุบันมีข้อยึดโยงจากรัฐส่วนกลางเกินคุณอำนวย (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า อำนาจเกี่ยวกับเรื่องการเงินการคลังถ้าในมุมมองผมมันต้องแบ่งสัดส่วน ผมว่าแต่ละพื้นที่DNAมันไม่เหมือนกัน อย่างในส่วนของเทศบาลนครแม่สอด คือในตัวของผู้นำผู้บริหารไม่มีคู่แข่ง เพราะฉะนั้นประเด็นเรื่องการเมืองเราไม่ต้องให้น้ำหนัก แต่ประเด็นเรื่องสังคมแน่นอนว่าเป็นประเด็นหลัก เหตุผลเพราะว่านโยบายมาลงในพื้นที่โดยที่ไม่พัฒนาพื้นที่แล้วก็มาเป็นภาระของท้องถิ่น เพราะว่าคนที่ได้ประโยชน์จริงๆ คือคนที่มาจากที่อื่นไม่ใช่คนในพื้นที่เลย แต่ที่ชาวบ้านได้จริงๆ คือ ได้จากเรา 1.เรื่องความปลอดภัย 2.เรื่องการอยู่ดีกินดีมีอาชีพมีรายได้ ลูกหลานมีที่เรียนมีการรักษาอนามัยที่ดี (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า สำหรับท้องถิ่นอยากรักษาอาณาบริเวณเรื่องของการเมืองการปกครองมากกว่า เพราะมีอำนาจบริหารจัดการได้ ถ้าเลือกได้ก็ไม่อยากสูญเสียทุกอำนาจให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.10การกระจายอำนาจมาสุดทางหรือไม่ และอะไรคืออุปสรรคหรือแรงเสริมในการกระจายอำนาจ

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ยังไม่สุดทาง เพราะมีเรื่องแผนกระจายอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจกำลังทบทวนอยู่ วันนี้ยังมีเรื่องอีกมากมายเรื่องที่ไม่เคยมีเป็นเรื่องใหม่ๆ โดยเฉพาะในปัจจุบันหลายๆเรื่อง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมันสามารถจะทำให้การทำงานสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถถ่ายโอนไปท้องถิ่นได้ แต่มีข้อคิดในมุมกลับบางเรื่อง เมื่อเทคโนโลยีพัฒนาสามารถประหยัด คือ พอเรากระจายหน่วยดำเนินการไปมาก เราสามารถประหยัดในเชิงภาพรวมได้ ถ้าอันไหนเป็นภารกิจร่วมใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาจัดแจง เราอาจจะไม่จำเป็นจะต้องกระจายอำนาจในภารกิจนั้นไปทั้งหมด ต้องดูในยุคสมัยปัจจุบันด้วย เพราะไม่อย่างนั้นเราจะต้องกระจายถึง 7,000 หน่วย มันก็ต้องใช้ทรัพยากรใช้บุคคล เรื่องเดียวเราใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้วก็บริการที่ใช้ผ่าน ออนไลน์ทั้งหลายเหมือนในบางประเทศก็ไม่จำเป็นจะต้องไปทำให้เกิดราคาต้นทุนในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า หลักกระจายอำนาจ คือ ต้องโอนงาน โอนเงิน โอนคน 3 ส่วนนี้ต้องไปด้วยกัน แต่ปัจจุบันงานไปแต่คนกับเงินไม่โอน ท้องถิ่นก็ดำเนินต่อไม่ไหวเลยไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ และพอปรับมาครั้งที่ 2-3 ก็ยังไม่ไปถึงไหนตามแผน ถึงได้บอกว่าต้องกลับไปที่ศักยภาพความพร้อมของพื้นที่ ถ้าท้องถิ่นพร้อมเขาดำเนินการเองแบบไม่กลัว ท้องถิ่นหลายที่เขามีโรงพยาบาลเอง เขาพร้อมไม่ได้รอส่วนกลาง แต่ที่เรากำลังทำอยู่เหมือนกับว่างานไหนที่ส่วนกลางไม่อยากทำก็โอนให้ท้องถิ่น เช่น ประปาหมู่บ้าน เป็นต้น

สำหรับอุปสรรคในการกระจายอำนาจ คือ ช่วงยุคการเมืองในแต่ละยุค เพราะมันชัดเจนตามนโยบายพรรคการเมือง แน่นอนถ้าเป็นรัฐบาลทหารเขาเล่นเรื่องความมั่นคง ส่วนเรื่องกระจายอำนาจก็น้อยลง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแนวโน้มเรื่องกระจายอำนาจจะมีสูง เช่น พรรคอนาคตใหม่มีความชัดเจนเรื่องกระจายอำนาจ เป็นต้น ในความเห็นส่วนตัวมองว่ามีการกระจายอำนาจแต่เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป เหมือนเรากำลังจะไปข้างหน้าแล้วแต่ก็ต้องถอยหลังกลับมา (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า โครงสร้างการอนุมัติอนุญาตของกรมต่างๆ ที่อยู่มหาดไทยให้กับท้องถิ่นเยอะกว่ากระทรวงอื่นๆ สมมุติว่าไปดูเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง งานแต่ละกองมีงานของกระทรวงอื่นไหม งานทะเบียนราษฎรก็ของมหาดไทยที่กระจายให้ท้องถิ่น งานสาธารณสุขบางอย่าง งานการศึกษาบางอย่างกระจายไป ส่วนงานกระทรวงทรัพยากรฯ งานกระทรวงอุตสาหกรรม ไม่มี อำนาจอนุมัติอนุญาตกอดไว้หมด ถ้าอยากจะกระจายอำนาจต้องไปบังคับให้กระทรวง กรม อื่น ให้ปล่อยอำนาจด้วย เช่น ผู้ว่าฯจะขอใช้พื้นที่มีกรมที่เกี่ยวข้อง

20 กว่ากรม ป่าไม้ สปก. เจ้าท่า ป่าชายเลน กรมศิลปากร ยังกอดอำนาจไว้ ถามว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เลือกตั้งมีประโยชน์อย่าไร ถามว่ากองต่างๆในอปท.ที่ได้รับมอบอำนาจไปมีเนื้องานของกระทรวงอื่นไหม ตอบเลยว่าไม่มี เช่น ขออำนาจให้ผู้ว่าฯพิจารณาคดีนักโทษอุกฉกรรจ์ที่ลดระดับให้เบาลงนักโทษอื่นผบ.เรือนจำเป็นผู้มีอำนาจ ซึ่งกพร.เคยตีความว่าอำนาจอะไรที่อธิบดีมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบให้หัวหน้าส่วนราชการทันที ผู้ว่าฯก็ไม่มีอำนาจใช้ ทุกอย่างกอดไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ชาวบ้านไม่รู้ว่าผู้ว่าฯสั่งปิดโรงงานไม่ได้ชาวบ้านคาดหวังว่าผู้ว่าฯต้องแก้ปัญหาในพื้นที่ได้ทุกอย่าง เวลามีม็อบก็มาหาผู้ว่าฯไม่ได้ไปหาอธิบดีกรมต่างๆ แม้กระทั่งกรมควบคุมมวลพิษ ทสจ.จังหวัดรู้ ควบคุมมลพิษระดับภาคยังเข้าไปในโรงงานเพื่อขอตรวจยังทำไม่ได้เลย เพราะอำนาจการเข้าตรวจอยู่ที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น ส่วนใหญ่ฝ่ายปกครองใช้กฎหมายอื่นเข้าไปตรวจ เช่น กฎหมายแรงงาน สาธารณสุข เป็นต้น อย่างมากก็ปิดชั่วคราวให้เขาแก้แล้วเขาก็ปล่อยน้ำเสียอีก เราไม่มีอำนาจปิดโรงงานถาวร อุตสาหกรรมจังหวัดไม่แคร์ผู้ว่าฯ เพราะฉะนั้นกฤษฎีการใหม่จึงให้คุณให้โทษหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดได้ เมื่อก่อนไม่มีมีแค่พิจารณาขั้นเงินเดือนระดับชำนาญการพิเศษเท่านั้น เพราะฉะนั้นส่วนราชการในภูมิภาคสนใจแต่งาน Function อย่างเดียว เพราะฉะนั้นทำงานไม่ตอบสนองพื้นที่ ตอนนี้กฤษฎีกาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งโครงการในพื้นที่ได้ และให้ส่วนราชการในจังหวัดส่งงบประมาณโครงการที่ได้รับจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบด้วย เพราะในอดีตเวลาส่วนราชการได้งบประมาณ Function เอาลงไปทำในพื้นที่ไม่บอกผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทราบเมื่อมีชาวบ้านมาร้องเรียน

การกระจายอำนาจเป็นภาพกว้าง ส่วนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นจิกซออันหนึ่ง เรื่องระบบต้องออกแบบก่อนไม่ใช่เอาคนไประบบหลักเกณฑ์ยังไม่ได้ออกแบบ ยังไม่ได้บีบเอาอำนาจจากกระทรวงทบวงกรมอื่นเลย (สัมภาษณ์ 13 มิถุนายน 2566)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า สำหรับประเทศไทยคนของเราต้องประเมินบุคลากรของเราด้วย ประเมินการเรียนรู้ต่างๆ ส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นหรือน้อยลงในอนาคตก็เป็นไปได้ ถึงขีดสุดหรือยังไม่ทราบ ก่อนที่จะทำอะไรต้องตอบให้เป็นหลักการชัดเจน ส่วนแรงเสริมในการกระจายอำนาจ คือ การประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอุปสรรคในการกระจายอำนาจ คือ คน (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า การกระจายอำนาจยังไม่สุดทาง การกระจายอำนาจมันต้องดูว่ากระจายอะไร ผมมองว่าบางเรื่องไม่ควรจะให้ไป เพราะความไม่พร้อมของท้องถิ่นเองอย่างเรื่องงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยีพวกนี้ แต่บางพื้นที่ก็สมควรให้ อย่างเช่นปริมณฑล ยกตัวอย่างบางพื้นที่แม้ว่าจะมีเงินเยอะ แต่ก็บริหารจัดการไม่ได้ อย่างเช่น สมุทรปราการการจัดการขยะมูลฝอย เป็นต้น (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า การกระจายอำนาจยังมาไม่สุดทาง เพราะไปคนละทาง อุปสรรคในการกระจายอำนาจ คือ ข้าราชการระดับสูงที่อยู่ในกระทรวง กรม ปกติมีการประชุมสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย แต่ไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย พอนำเสนอแนวคิดมักจะโต้เถียงกันเลยไม่ไปร่วมประชุม บางเมืองเชื่อเรื่องอำนาจจากส่วนกลางการสั่งการอยู่ที่คนด้วย แต่เมื่อระบบเกะกะไม่มีธงว่าคนที่มานั่งนายกเทศมนตรีต้องทำแบบนี้การกระจายอำนาจก็ยังไปไม่ถึงที่สุดสักที (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า ต้องถามว่าถึงครึ่งทางหรือยัง ผมว่าประมาณแค่ 30% ผมเห็นแววหลายๆพรรคที่ส่งสัญญาณเรื่องของการกระจายอำนาจ ต้องรอดูต่อไปว่าแต่ละพรรคการเมืองจะทำได้จริงหรือไม่ (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า การกระจายอำนาจยังไม่สุดทาง ยังพัฒนาไปได้อีก แต่อุปสรรคในการกระจายอำนาจ คือ การตรวจสอบที่เข้มข้นขององค์กรอิสระ (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.11 พลังมวลชนต้องการเพิ่มอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า หลักของประเทศไทยมีอยู่ว่าท้องถิ่น เราใช้หลักกฎหมายมหาชน ท้องถิ่นจะทำอะไรได้เท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งต่างกับในหลายประเทศโดยส่วนใหญ่ในประเทศต่างๆ จะบอกว่าท้องถิ่นทำอะไรที่เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นได้ทั้งหมดยกเว้นแต่ที่มีกฎหมายห้ามไว้เท่านั้น อันนี้เขาเรียกว่าหลักข้อตกลงทั่วไป (general committance) ประเทศญี่ปุ่นใช้อยู่ คือ อะไรก็ได้ที่เป็นประโยชน์กับพี่น้องประชาชนในท้องถิ่น แต่ห้ามทำในสิ่งที่มีกฎหมายเขียนข้อห้ามไว้ มันจะต่างจากอันแรกที่เขียนว่าข้อควรทำมีอะไร ประเทศไทยต้องผลักดันแก้ไขตรงนี้ น่าจะทำให้ท้องถิ่นทำงานได้สะดวกและทำได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า กระจายอำนาจสำหรับกลุ่มมวลชนที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถ้ามองจังหวัดจัดการตนเองถือว่าหลายจังหวัดเขาออกกติกาของเขาเอง มองว่าภูมิภาคก็ทำได้ท้องถิ่นทำได้ทุกเรื่องแต่ต้องอยู่ในระเบียบกฎหมายถ้าเป็นอำนาจหน้าที่ท้องถิ่นทำได้หมดจะว่าไม่มีการกระจายอำนาจเลยก็ไม่ได้ ยกเว้นเรื่องทหาร และการต่างประเทศไม่ใช่หน้าที่ของท้องถิ่น ส่วนเรื่องการศึกษา การเกษตร พัฒนาอาชีพ ท้องถิ่นทำได้อยู่แล้วถ้าคุณพร้อม ในสายตาคนนอกมองว่าไม่มีการกระจายอำนาจเพราะมีผู้ว่าราชการจังหวัดไปคุม ซึ่งจะสะท้อนกลับมามาของไทยออกแบบการปกครองแบบนี้ คือ ภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่น (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า ก่อนที่จะเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นต้องประเมินก่อนว่าประสิทธิภาพคุณอยู่ตรงไหน ถ้าลักษณะนี้มีประสิทธิภาพแบบนี้ เช่น ภาษีต่างๆคุณเก็บ 100% หรือยังก่อนที่จะเพิ่มอำนาจ ถ้าเก็บแล้วแต่ไม่ได้ 100% ก็ว่ามา แต่ถ้าเก็บแค่ 30% หรือใช้อำนาจแค่ 30% ต่อให้เพิ่ม 1,000% ก็เท่าเดิม เพราะฉะนั้นต้องมีการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผล ไม่ใช่ว่าตั้งธงกระจายอำนาจอย่างเดียวแล้วจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผล (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า ผมว่าต้องดูเป็นพื้นที่ไปว่าพลังมวลชนเหล่านั้นมีศักภาพหรือไม่ ที่จะรณรงค์หรือเรียกร้องให้เกิดการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นได้จริง (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า เรื่องท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่5 และเขียนกฎหมายเฉพาะมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ออกมา ผมคิดว่าเหลือแต่การขับเคลื่อน เหลือแต่การจัดรูปแบบที่เหมาะสม ผมคิดว่าเรื่องของอำนาจเรื่องของการกระจายเป็นเรื่องที่เบี่ยงเบนประเด็นทำให้เราสับสน คือ จริงๆแล้วไม่มีนักรบคนไหนที่จะไม่มีบาดแผลจากการเปลี่ยนแปลงไม่มีใครได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ คือ มันยากที่จะได้มัน มีคนได้มีคนเสีย เพราะฉะนั้นบางทีเราต้องยอมบางอย่างเป็นการเจ็บปวดในการเปลี่ยนแปลง ในเรื่องของเรามองว่าอาจจะไม่มีความโปร่งใสจะมีการทุจริตกันมากขึ้นตรงนี้บางที่เรากังวลกันมากเกินไป สุดท้ายประชาชนไม่ได้อะไร เราต้องมาทำในทางสร้างสรรค์ไว้วางใจซึ่งกันและกัน มาถึงจุดหนึ่งคนที่ตัดสินลงโทษใช้กฎหมายมาลงโทษบางครั้งมันไม่ได้ผล เรื่องของการดูแลสุขภาพการกระจายรายได้ก็ต้องมีส่วนร่วมบ้าง (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า เห็นด้วยว่าดีที่มีพลังกลุ่มหรือเครือข่ายที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น เพราะรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นเวทีแลกเปลี่ยนสร้างการมีส่วนร่วมได้ดีปฏิบัติรวมกัน (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า พลังมวลชนต้องการเพิ่มอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เป็นสิ่งที่ดี แต่ต้องดูภาพรวมของประเทศว่าระบบการเงินการคลังของเราเป็นอยู่อย่างไร ซึ่งจะส่งผลต่อการกระจายอำนาจเช่นกัน (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.12โครงสร้างการปกครองของไทยที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นในอีก 10 – 20 ปีข้างหน้า

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า คงมีเปลี่ยนแปลงบ้าง ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่ที่จะเปลี่ยนแปลงเห็นได้ชัดเจน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะยุบหรือควบรวมเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นให้เหลือน้อยลง เพราะต้องคำนึงถึงขนาดและประสิทธิภาพ ประเทศญี่ปุ่นควบรวมปัจจุบันเหลือ 3,000 กว่าแห่ง ถ้าเราควบรวมให้เหลือจำนวนน้อยลง เรื่องค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรจะลดลง เม็ดเงินงบประมาณเทียบกับการพัฒนาได้เป็นเนื้อเป็นหนังเป็นก้อน เพราะตอนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็กๆ งบพัฒนาแทบจะเหลือน้อย การทำงานน่าจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น แล้วก็แนวโน้มหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมุ่งไปสู่การเป็นเทศบาลมากขึ้น (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า อนาคตก็ต้องกระจายอำนาจแน่นอนอยู่แล้ว ในเมื่อประเทศชาติพัฒนาขึ้นมีระบบเทคโนโลยี ประชาชนมีความรู้เพิ่มขึ้น ก็ต้องกระจายอำนาจ กระทรวงมหาดไทยก็ต้องปรับตัว และอำนาจหน้าที่ต้องมีความชัดเจน ควรยุบรวมอบต.อย่างที่กล่าวแล้วว่าการตั้งอบต.เป็นความผิดพลาด ถ้าไม่แก้ไขตั้งแต่ปีพ.ศ.2557ในการควบรวมหรือยุบรวมกันมันก็จบไปแล้ว เพราะปล่อยมาถึงเวลานี้คือการเมืองไปแล้ว ในหลักการเป็นท้องถิ่นได้ต้องพร้อม ถ้าไม่พร้อมมันไม่ได้มันผิดกติกา แต่ถ้าปฏิบัติจริงถือว่ายากที่จะยุบรวมกันและควรมีหน่วยตรวจสอบอยู่ที่ระดับภูมิภาคด้วย (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า โครงสร้างการปกครองในอีก 10 – 20 ปี ข้างหน้าคงจะปรับตัวพอสมควร ขอให้ยกกรณีของประเทศญี่ปุ่นมาศึกษา เพราะญี่ปุ่นมีปัญหาแบบนี้ ในที่สุดพอมีงานขนาดใหญ่ที่จะต้องทุ่มเทสรรพกำลังรัฐบาลใหญ่ลงมาเอง คือ ใช้กำลังส่วนหนึ่งเปรียบเสมือนภูมิภาค เราอย่าไปเทียบในช่วงที่สุขสบาย เพราะทุกคนพร้อมที่จะสุขสบาย แต่ถ้าลำบากดูว่าใครหนีก่อนหรือใครจะไม่ทำก่อน (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า ขึ้นอยู่กับการปกครองของบ้านเมือง ถ้าจะเปลี่ยนภูมิภาคให้เป็นท้องถิ่น มันจะขาดความเชื่อมโยง เพราะภูมิภาคเป็นตัวเชื่อมระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า ควรมีโครงสร้างการปกครองเหลือแค่ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เพราะส่วนภูมิภาคดึงงบประมาณและการทำงานของท้องถิ่น (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า ส่วนภูมิภาคไม่ควรมีแล้ว เพราะว่าตอนนี้ก็เหมือนนายไปรษณีย์มีหน้าที่แค่มาแจ้งข่าวแล้วก็ไป แล้วก็เวลามามาขอผลงานทางเรา คือ แต่ผมว่าคงยังไม่ใช่ยุคนี้ เพราะส่วนภูมิภาคยุคนี้มีความสัมพันธ์กับสมาชิกวุฒิสภาเต็มไปหมด (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า เราคิดแต่ว่าปัจจุบันจะทำอย่างไรให้ประชาชนปลอดภัย ไม่ได้คิดวางรูปแบบโครงสร้างว่า 10-20 ปี ข้างหน้าจะต้องเป็นแบบไหน รู้แต่ว่าบางเรื่องอึดอัดทำงานยาก และถูกตรวจสอบแบบเข้มข้น เราพยายามเสริมสร้างชุมชนให้เกิดความเชื่อมั่น แต่ถูกมองว่าทุจริต จริงๆแล้วผู้บริหารที่มีหลักการบริหารที่ดีนั้นไม่สุรุ่ยสุร่าย เพราะเงินมีแค่นี้เราต้องทำให้ได้ทุกอย่างทั้งสิ่งของและคน ถ้าเรามุ่งมั่นด้านเดียวก็ไปกระทบอีกด้าน เราพัฒนาสาธารณูปโภคตลอด ต้องดูด้านการศึกษาด้วย ไม่ใช่ทุ่มงบประมาณสร้างสะพานหมด ถ้าทำแบบนั้นประชาชนเดือดร้อนและไม่เลือกเราในสมัยหน้า อีก 10 ปีข้างหน้าจะทำอย่างไรให้เห็นผู้บริหารเป็นคนที่มีวิสัยทัศน์และมีความเข้าใจเรื่องท้องถิ่น ไม่ได้เข้ามาเพราะมีพวกมากมีแรงเชียร์ในฐานะเป็นคนกว้างขวาง แต่ไม่มีความสามารถในการบริหารจัดการก็อยู่ไม่ได้ เพราะฉะนั้นผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องท้องถิ่น อดีตที่ผ่านมามีพวกนักเลงหัวไม้นายบ่อนการพนันผู้มีอิทธิพลกว้างขวางเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถ้านายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปัตตานีจะหาแบบนั้นไม่ได้เพราะปัจจุบันคนมีการศึกษามากขึ้น ส่วนในเทศบาลขนาดเล็กภาพจะถูกเหมารวมกันหมด ทำให้เทศบาลนคร เทศบาลเมืองเสียหายไปด้วย ตัวอย่างที่ดีไม่ค่อยเอามาพูดถึง เอาแต่พูดถึงตัวอย่างที่ไม่ดี สตง.มองท้องถิ่นโกง เช่น การสอบเข้าทำงานเมื่อก่อนท้องถิ่นจัดสอบเองหาว่ามีการทุจริต ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสอบเอง เป็นต้น อยากฝากอนาคตข้างหน้าให้ท้องถิ่นหาคนเข้าทำงานโดยจัดสอบเองได้ เพราะปัจจุบันมีปัญหามากมาย เช่น เปิดสอบจากส่วนกลางคนที่สอบได้เป็นคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาบรรจุปัตตานี พอมาแล้วก็ไม่ตั้งใจทำงานเพราะอยากกลับบ้าน หรือมาอยู่ได้ไม่นานขอย้ายออก และนโยบายที่ผู้บริหารมอบให้ทำไม่ปะติดปะต่อ เป็นต้น เพราะฉะนั้นการบริหารงานบุคคลควรมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้สรรหาคนได้ โดยกระบวนการสรรหาควรเข้มข้นขึ้น อย่าให้มีการเรียกรับเงินเหมือนในกรณีภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ เราต้องสร้างเครื่องมือเพื่อคัดสรรบุคคลที่เราต้องการให้มาทำงานกับเราได้อย่างแท้จริง ปัญหาที่ประสบอยู่ คือ ปลัดเทศบาลตำบลย้ายมาเป็นปลัดเทศบาลเมืองไม่เข้าใจระบบงานกลายเป็นภาระขององค์กร และต้องมาเป็นผู้บังคับบัญชาผู้อำนวยการกองผู้อำนวยการสำนักต่างๆ ซึ่งเป็นระดับ 9 และมีความรู้ที่ดีกว่า ท้องถิ่นจำเป็นต้องรับนโยบายจากส่วนกลางคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ให้ท้องถิ่นสรรหาผู้บริหารเอง ซึ่งไม่ควรบังคับคนที่ไม่รู้เรื่องมาดำรงตำแหน่ง เพราะสอบได้ตรงไหนมีตำแหน่งว่างก็เอาไว้ก่อน คนที่ได้มาอยู่ทางภาคใต้พ่อแม่พี่น้องรบเร้าให้ย้ายกลับบ้าน เราลำบากใจผู้บริหารต้องการให้ปลัดเทศบาลนำนโยบายไปทำต่อยอด เช่น COVID -19 แพร่ระบาดหนักมาก

นายกเทศมนตรีสั่งการไปแล้วให้ลงไปให้ความรู้ประชาชนในชุมชน แต่กลับไม่ได้ให้ข้อคิดเห็นอะไรเพิ่มเติมหรือดำเนินการต่อยอดจากเดิม เป็นต้น ถ้าได้คนที่ทำงานเก่งผู้บริหารไม่เหนื่อยมากจะได้เอาเวลาไปคิดวิเคราะห์นโยบายเรื่องอื่นต่อไป (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.13สิ่งที่เป็นความท้าทายของราชการส่วนภูมิภาค และยอมปรับเปลี่ยนอำนาจไปสู่ การปกครองตนเองของท้องถิ่น

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า เทคโนโลยีการสื่อสารต่างๆมันกระทบต่อรูปแบบพฤติกรรมของมนุษย์ รูปแบบการดำเนินชีวิต ซึ่งมันก็ย้อนกลับมาถึงสิ่งที่กระทรวงมหาดไทยดูแลทั้งหมด (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า ความท้าทาย คือ กรมจะทำอย่างไรให้มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ให้ตอบสนองประชาชนได้อย่างเต็มที่มากที่สุด เราเป็นหน่วยส่งเสริมระเบียบกฎหมายต้องเป็นมาตรฐานให้ท้องถิ่นทำงานได้ไม่เจ็บตัว ต้องมีระบบข้อมูลที่ดี กรมต้องเป็นตัวช่วยท้องถิ่น ตอนนี้กำลังผลักดันตำแหน่งท้องถิ่นอำเภอมองว่ามีความสำคัญจะช่วยนายอำเภอได้มาก ตอนนี้ยังเป็นส่วนภูมิภาคอยู่ที่จังหวัด ส่วนอำเภอยังเป็นเหมือนกับภายในอยู่ยังไม่มีตำแหน่งชัดเจน เพราะฉะนั้นบางเรื่องก็ไม่สามารถตอบสนองโดยตรงกับในพื้นที่ มีท้องถิ่นอำเภออยู่คนเดียวเอาไม่อยู่ เราอาจมองว่าถ้ามีท้องถิ่นอำเภอเข้มแข็งจังหวัดอาจจะเบาลง เพราะจุดแตกหักอยู่ในพื้นที่ เพราะฉะนั้นในภาพรวมแต่ละอปท.เขาพัฒนาของเขาเอง ประเทศชาติสบาย ก็จะดำเนินการเป็นระบบ (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า ความท้าทายที่ทำให้ราชการส่วนภูมิภาค ยอมปรับเปลี่ยนอำนาจไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ ความเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบันค่อนข้างรวดเร็ว ข้อจำกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องงบประมาณไม่สามารถปรับแก้อย่างรวดเร็วได้ บางเรื่องเราคิดวันนี้เร็วที่สุดในการดำเนินการแบบไม่มีปัญหา คือ 1 ปี แต่โดยทั่วไปใช้เวลา 2-3 ปีกว่าจะเริ่มต้นได้ ถ้าใช้งบประมาณไม่มากในการปรับปรุงอะไรบางอย่างภายในปีงบประมาณได้ แต่ถ้าต้องทำโครงการขนาดใหญ่พอสมควรเราต้องของบประมาณอำนาจไม่ได้อยู่ที่เราต้องขอส่วนกลาง ปีที่แล้วมีปัญหาตลอด เพราะต้องมองภาพรวมของประเทศด้วย ต้องแบ่งปันแหล่งทรัพยากรร่วมกัน รัฐบาลใหญ่ดูภาพรวมทั้งประเทศไม่ได้ดูจังหวัดขอนแก่นที่เดียว (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า ความท้าทายในที่นี้ คือ ความต้องการของพี่น้องประชาชนมากกว่าการแก้ไขปัญหาของพี่น้องประชาชน เมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พี่น้องประชาชนก็คาดหวังว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไขแต่มันไม่ได้อย่างที่คิด (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า มีอยู่สองส่วน ส่วนแรกคิดว่ามาตรฐานการมาเป็นผู้นำที่เราต้องมาบริการเราต้องบริหารความสมดุลเท่ากัน เราต้องเข้าใจต้องสร้างความสมดุลต้องแก้ให้ถูกจุด ส่วนที่สอง คือ วันนี้เราต้องมองไปข้างหน้าว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนอะไรที่เป็นประเด็นสำคัญ เช่น การพัฒนารายได้ให้ประชาชนอะไรที่ทำน้อยได้มากต้องมีความเสมอภาคและความชัดเจน ผมจะเน้นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนและความเท่าเทียม (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ความท้าทายที่ทำให้เทศบาลต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของท้องถิ่น คือ ความสำคัญของคนในพื้นที่ข้อมูล การจัดการได้ ทำให้ทันใจมีนวัตกรรมสร้างการมีส่วนร่วมเกิดความตื่นตัว เป็นความท้าทายที่เทศบาลจะอยู่อย่างเดิมไม่ได้ ต้องใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น แต่อาจขาดการดำเนินการพานิชย์ การหางบประมาณหายไป จึงต้องเขียนในรูปบริษัท ต้องมีต่อรัฐบาลเป็นคู่ขนานเชื่อมโยงทุกระดับจัดการบางเรื่องชัดเจนขึ้นที่จะใช้ตรากฎหมายใหม่ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า ผมมองอย่างนี้ คือ ตอนนี้ด้วยคุณสมบัติของพนักงานท้องถิ่นเอง ผู้บริหารเองมันไม่เหมือน 10 ปีที่ผ่านมา เพราะเดี๋ยวนี้มันถูกเติมเต็มด้วยองค์ความรู้เติมเต็มด้วยประสบการณ์ ผมว่าตอนนี้ท้องถิ่นเริ่มเข้มแข็งขึ้นซึ่งมันมากกว่า 10ปี ที่แล้วอย่างมาก (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า กระแสของสังคมการเข้าถึงสื่อโซเชียลของประชาชนมีมากขึ้น ส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวในการให้บริการประชาชนและการประสานงานร่วมมือกับท้องถิ่น จะสั่งการอะไรต่อท้องถิ่นถ้าไม่ถูกต้องก็เป็นกระแสสังคมทันที ประชาชนคอยดูอยู่ตลอดเวลาในการทำงาน (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

2.14การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ เป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและลดความเป็นอิสระของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่

มุมมองส่วนกลาง

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า หลักการคงเดิมแต่เขียนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น บางเรื่องเป็นช่องว่างที่ไม่มีการระบุวิธีปฏิบัติไว้ก็เติมให้มันชัดเจน เพื่อใช้หลักสากล เช่น ผู้ที่ถูกกล่าวหาจะต้องถูกพักการทำงานเหมือนกับข้าราชการการเมือง ซึ่งมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ถ้าเราไปดู

รัฐธรรมนูญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกศาลรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้หยุดพักปฏิบัติหน้าที่ก็ใช้หลักการสากลทั้งหมด เพียงแต่เพิ่มรายละเอียดเรื่องการสอบสวนเขียนให้ชัดเจนให้มีระยะเวลา เร่งรัดกว่าเดิมด้วย (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ส่วนกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่อาจจะมีเรื่องระเบียบการสอบสวนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นน่าจะเป็นเรื่องการตรวจสอบอำนาจแบบธรรมดาเป็นการออกหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนขึ้น แต่ถ้ามองในภาพรวมเหมือนกับว่าค่อนข้างไปแทรกแซงพอสมควร (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

มุมมองส่วนภูมิภาค

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ เป็นการเพิ่มรายละเอียดในทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดตาก กล่าวว่า มันก็ไม่ได้เพิ่มอะไรทุกอย่าง ก็เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนเรื่องวินัยเข้มไม่เข้มอยู่ที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2563)

มุมมองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น กล่าวว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ ส่งผลให้อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด กล่าวว่า ตอนนี้คำว่ากำกับดูแลไม่น่าจะมี เพราะรัฐบาล คสช. มีแต่การสั่งการ (สัมภาษณ์ 23 มกราคม 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ฉบับ เป็นการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบกำกับดูแลให้ส่วนภูมิภาคมีมากขึ้น (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

3. เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เป็นแรงกดดันหรือแรงต้านทานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1ผลที่เกิดขึ้นต่อนโยบายในจังหวัดจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีผลต่อนโยบายจังหวัดน้อยไป เวลาพูดกับชาวบ้าน ยกตัวอย่าง เช่น รถไฟฟ้าใต้ดินอังกฤษสร้างมา 100 กว่าปีแล้ว บางอย่างเป็นเรื่องเพ้อฝันถ้าไปให้ถึงต้องทำให้ได้ คุณจะภาคภูมิใจมาก สำหรับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) จังหวัดได้นำมาสู่การปฏิบัติจริงในกรณีฝุ่น PM.2.5 มีฝุ่นละอองหนักตั้งแต่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 ระยะเวลาที่ฝุ่นครอบคลุมพื้นที่ขอนแก่นสีแดง 7 วัน สีส้มสลับสีแดง 88 วัน พอจบเราประชุมสรุปสถานการณ์ทั้งหมด จัดทำเรื่องความต้องการต่างๆส่งให้รัฐบาล เสนอวิธีแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดน่าจะเป็นแบบนี้ คือ 1.ประกาศปลูกต้นไม้ 3 ปี ไม่ต่ำกว่า 2 ล้านต้น ซึ่งเริ่มปลูกตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ.2562 ภายใน 7 เดือน ปลูกได้ 209,811 ต้น ซึ่งยังต่ำกว่าที่วางแผนเอาไว้ เพราะเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม พ.ศ. 2562 อากาศมันแล้งจึงปลูกไม่ได้ และเมื่อปีพ.ศ. 2560 น้ำท่วมใหญ่ พอปี พ.ศ. 2561 จังหวัดเริ่มพร่องน้ำตั้งแต่ 18 เมษายน เพื่อเตรียมการที่จะรองรับฝน นอกจากนี้ตอนมารับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นในปีแรกเวลาประชุมประจำเดือนของจังหวัดอยากใช้ Paperless จึงไปออกแบบมาเป็นอีแปม EPAM (Electronic Provincial Administration Meeting) พยายามนึกชื่อให้คนจำได้ จริงๆเราได้เรียนรู้การประชุมคณะรัฐมนตรีประเทศเอสโตเนีย ซึ่งลดระยะเวลาการประชุม ครม. จาก 5-6 ชั่วโมง เหลือแค่ 30 นาที แม้กระทั่งมีการลงมติล่วงหน้าได้ด้วย สำหรับจังหวัดขอนแก่นพัฒนาระบบเกือบ 4 เดือน กว่าจะตรงตามที่ต้องการ พอเสร็จนำมาใช้ทันที ปีแรกเราประหยัดกระดาษเกือบ 400,000 แผ่น เป็นเงินประมาณเกือบ 200,000 บาท เป็นต้นไม้ที่ไม่ต้องตัดไปทำกระดาษ 76 ต้น ปี พ.ศ. 2562 ไม่ต้องตัดต้นไม้ 95 ต้น เป็นเงินประมาณ 450,000 บาท เราเก็บข้อมูลไว้ทั้งหมด เพื่อที่จะตอบโจทย์พวกนี้ว่านี่คือการพัฒนาอย่างยั่งยืน จังหวัดขอนแก่นจึงได้รับรางวัลเลิศรัฐ 4.0 .ให้ทุกคนได้เห็นว่าหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหน่วยเริ่ม บุคลิกภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนต่างกัน สำหรับตัวผมไม่ใช้อำนาจนิยม เราต้องทำให้ทุกคนเห็นและพูดสร้างความเข้าใจ ถ้าชาวบ้านเห็นดีเอาไปทำ นี่ถึงจะเป็นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

3.2 สิ่งที่จังหวัดให้การสนับสนุนในการจัดการของท้องถิ่นทั้งเรื่องขยะ สิ่งแวดล้อม การศึกษา และสาธารณสุข

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า จังหวัดสนับสนุนท้องถิ่นในทุกเรื่องที่เป็นเรื่องส่วนกลางและริเริ่มด้วยจังหวัด เช่น กรณีฝุ่น PM.2.5 เป็นต้น จังหวัดดำเนินการทุกอย่างที่พลาดไปเมื่อปีที่แล้วในเรื่องฝุ่น PM.2.5 ซึ่งมี 2 เรื่องที่พลาด คือ 1.ไม่ได้ทำแนวกันไฟไว้ตั้งแต่ต้น ปีนี้จึงทำแนวกันไฟตั้งแต่ต้นปี 2.ไม่ได้เตรียมความพร้อมศูนย์พักพิงสำหรับผู้ที่ถูกผลกระทบ ขณะนี้เราพร้อมแล้วมีศูนย์พักพิง 19 แห่ง พร้อมที่จะเปิดให้ทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากระบบทางเดินหายใจ 3. เสวียน สังเกตเห็นว่าชาวบ้านไปทำความสะอาดถนนเอาใบไม้มากองจุดไฟเผานี่คือพฤติกรรมของคนไทย บังเอิญไปเจอเรื่องเสวียนจึงรณรงค์ให้ทำเสวียนตั้งแต่ปีที่แล้ว ขณะนี้ทั้งจังหวัดทำเสวียนได้

12,600 อัน มีใบไม้ที่ไปอยู่ในเสวียน 278,038 กิโลกรัม ถ้ายังอยู่ในมือประชาชนแล้วจุดไฟเผาจะเป็นฝุ่นละอองในอากาศ 3,538 กิโลกรัม เป็นข้อมูลที่ให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอนแก่นไปศึกษามา ทุกคนมีความสุขถึงแม้ฝุ่นละอองจะไม่หมด (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า เราสนับสนุนเขาแล้วเขาสนับสนุนเรา เรื่องของขยะทำการแยกประเภท ที่สำคัญ คือ การรีไซเคิลแล้วนำมาใช้ใหม่ วันนี้เรามีทีมงานจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี มาร่วมรณรงค์การคัดแยกขยะ ฉะนั้นอย่างแรกก็ต้องมีขยะตามปริมาณของคนในพื้นที่ (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

3.3 แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่จังหวัดนำลงสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า จังหวัดขอนแก่นได้นำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนลงสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น ได้แก่ 1) นโยบาย Paperless ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหน่วยเริ่ม เราต้องทำให้ทุกคนเห็นและพูดสร้างความเข้าใจ ถ้าชาวบ้านเห็นดีเอาไปทำ จึงจะเรียกว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน 2) รณรงค์ให้ทุกพื้นที่ทำเสวียนตั้งแต่ปีที่แล้ว เพื่อลดการจุดไฟเผาใบไม้ และลดฝุ่นละอองในอากาศ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

3.4 เงื่อนไขในการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า เราต้องเคารพหลักประชาธิปไตย ประชาชนเป็นผู้เลือก เพราะฉะนั้นการเลือกของพี่น้องประชาชนในแต่ละพื้นที่ก็ย่อมมีเหตุและปัจจัยที่ไม่เหมือนกัน และบุคลากรที่อยู่ในพื้นที่ก็ไม่เหมือนกันด้วย และทรัพยากรที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่นก็ไม่เท่าเทียมกัน เป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีทรัพยากรมีรายได้มากกับเป็นเมืองที่อยู่ในชนบทมันไม่เท่ากัน ไม่ใช่ว่าทุกท้องถิ่นต้องเหมือนกัน

ถ้าเราเปลี่ยนระบบการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเหมือนรัฐวิสาหกิจต้องมีระบบสรรหาก็จะได้ผลเกณฑ์ใกล้เคียงกัน จะต้องมีคุณสมบัติขั้นพื้นฐานเคยบริหาร มีประสบการณ์ ถ้ารัฐวิสาหกิจที่เขาเคยเลือก ผู้ว่าการ เขาจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำและต้องมีกรรมการคัดเลือก แต่นี่เรายึดหลักประชาธิปไตย คือ พี่น้องประชาชนเป็น คนเลือก (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้จะต้องมีเงื่อนไข คือ ตัวผู้นำ เพราะว่าข้าราชการท้องถิ่นจะฟังผู้บริหารซึ่งให้คุณให้โทษมาก ช่วงหลังดีขึ้นมีทุนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เรียนถึงปริญญาตรีปริญญาโท ต้องมาดูว่าองค์ความรู้ในตัวเขามีมากน้อยแค่ไหน ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกดข้าราชการไว้ ส่วนหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ไม่กล้าเสนอความเห็น โชคดีที่เทศบาลนครขอนแก่นสนใจในเรื่องคามก้าวหน้าที่ทันสมัย เช่น เมืองคาร์บอนต่ำ เป็นต้น (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

3.5 การสร้างนวัตกรรมของท้องถิ่นเกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกประเทศ และมีอุปสรรคหรือแรงเสริม

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า การสร้างนวัตกรรมของท้องถิ่นเกิดจากเรียนรู้โซเชียลมีเดีย เพราะฉะนั้นถ้ามีอะไรดีๆก็เห็นกันอยู่ ในท้องถิ่นไหนที่เข้มแข็งอาจมีปราชญ์ชาวบ้านมีกลุ่มแก่นนำเป็นกลุ่มเป็นก้อนก็พยายามช่วยกันคิดนวัตกรรมหรือสิ่งใหม่ๆในท้องถิ่น ท้องถิ่นได้รางวัลของสถาบันพระปกเกล้าหลายรางวัล ตั้งแต่อยู่กับงานท้องถิ่นมาปี พ.ศ. 2534 มองว่าท้องถิ่นพัฒนาไปมาก แต่ก็มีบางช่วงเหมือนกับเหยียบเบรกบ้างเวลามีรัฐประหาร แต่ในอนาคตต้านทานการกระจายอำนาจไม่ได้ (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า รถไฟฟ้ารางเบาเกิดมาขากมหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่นดีเหมือนกับสงขลาและเชียงใหม่ที่มีมหาวิทยาลัยตั้งมานาน ทำให้องค์ความรู้กระจายออกไปสู่ผู้คน ผู้คนมีจิตใจเปิดกว้างรับรู้เรื่องทั้งหลายแล้วนำมาคุยกันเอง กุญแจที่เป็นปัจจัยทำให้สำเร็จในการพัฒนาเมือง คือ มีการพูดคุยในทุกมิติ ราชการนั่งคุยกับท้องถิ่นและเอกชนได้ เรียกว่า ศีลเสมอกัน คือ มีความรู้มาแลกเปลี่ยนกัน และมองไปในทิศทางข้างหน้าด้วยกันได้ บางอย่างท้องถิ่นมองก้าวหน้ากว่าผู้ว่าราชการจังหวัด บางอย่าง ผู้ว่าราชการจังหวัดมองก้าวหน้ากว่าท้องถิ่น เพราะบางอย่างเราไปเห็นมาจากประสบการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งโดยส่วนตัวเป็นคนที่ชอบสังเกตและจดเรื่องต่างๆเอาไว้ทั้งเรื่องดีว่าสักวันถ้าเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำเรื่องแบบนี้แต่ไม่สามารถทำได้ทุกเรื่องเพราะตอนเป็นปลัดอำเภอสภาพแวดล้อมก็เป็นอีกแบบหนึ่งพอมาเป็นเมืองที่เจริญก็เป็นอีกแบบหนึ่งและเรื่องไม่ดี (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

4. รูปแบบการปกครองตนเองจากทัศนะที่หลากหลาย

4.1 รูปแบบการกระจายอำนาจของท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ควรเหลือ 2 ชั้นพอ ปัจจุบันเรามี 3 ชั้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจะปรับจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาลก็ได้ สาระที่ควรปรับ คือ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ควบรวมเหลือเท่าที่จำเป็น อาจจะอำเภอ3-4 ท้องถิ่นหรืออาจจะ 3 ตำบลรวมเป็นเทศบาล (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ควรมีต่อ จะใช้อะไรก็ว่าไปถ้าถึงเกณฑ์เป็นท้องถิ่นได้ก็ยกฐานะเป็นเทศบาล อันไหนมีอยู่แล้วก็ว่าไปไหน ถ้าดูเรื่องการเมือง อบจ.ยุบยาก จริงๆไม่ควรจะมีด้วยซ้ำ ถ้าทำในภาพจังหวัดก็เป็นอบจ. แยกให้มันชัดเจนก็โอเค ท้องถิ่นไม่ควรมีมาก (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า ควรมีการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลใน แต่ละท้องถิ่น อย่าตั้งธงกระจายอำนาจอย่างเดียว แล้วจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างแท้จริง (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองเป็นองค์กรที่มีแนวคิดการปกครองตนเองแล้วหรือไม่

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ถ้าอยากให้จังหวัดจัดการตนเองได้ ต้องมอบอำนาจกระจายอำนาจ กระจายงบประมาณให้จังหวัดเป็นขั้นที่ 1 ส่วนขั้นที่ 2 ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม อาจจะมีสภาพลเมืองของจังหวัดขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่อะไรก็คิดได้ หลักมันต้องอยู่ตรงนี้ (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองเป็นองค์กรที่มีแนวคิดการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ต้องมีการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลด้านต่างๆประกอบด้วย เพื่อเห็นภาพที่ชัดเจนในการนำแนวคิดการปกครองตนเองไปสู่การปฏิบัติจริงในแต่ละท้องถิ่น (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

4.3 จังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่แนวคิดการปกครองตนเองอย่างเป็นรูปธรรม ได้หรือไม่

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า เราพูดในแง่อุดมคติว่าต้องกระจายอำนาจโดยฟังและเห็นจากคนอื่นมา แล้วเราพูดถึงการล่มสลายของการกระจายอำนาจ ทำไมไม่ไปดูประเทศอื่นแล้วยกตัวอย่างมาบ้าง มันมีอยู่แล้วไม่ใช่ก้าวแรกของโลกคือที่นี่ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.4“ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสภาองค์กรชุมชนจะเป็นแรงเสริมให้แนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น”

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ในกลไกปัจจุบันของท้องถิ่นระบบสภามีอยู่แล้ว แต่ระบบการเชื่อมของภาคประชาชนในการที่จะเข้าไปเชื่อมกับท้องถิ่นต้องไปวางกลไกมาตรการ อาจจะเป็นกลไกแบบไหนจะเป็นกลไกเพื่อการตรวจสอบหรือ เพื่อการเสนอแนะอะไรต่างๆ ก็ต้องไปวางกลไกตัวนี้ เราต้องยอมรับว่ากลไกที่ถูกกฎหมาย คือ กลไกของสภาท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้ง (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า ในพื้นที่มีหลายคณะซ้ำซ้อน คนในพื้นที่ก็วนกันไปมา คนในสภาองค์กรชุมชนก็เป็นคนกลุ่มเดียวกันกับของท้องถิ่น ถ้าคุณเข้มแข็งของคุณเองนั่นคือต้นกำเนิดของแนวคิดการปกครองตนเอง รัฐมีหน้าที่ไปส่งเสริมสนับสนุนกระตุ้นให้ความรู้เท่านั้นเอง แล้วชาวบ้านเข้มแข็งรวมตัวขึ้นมาได้เป็นการปกครองตนเองของ

ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ของไทยออกกฎหมายและมาบังคับใช้ให้ตั้งสภาองค์กรชุมชนต้องมีทุกพื้นที่และให้รายงานมาส่วนกลาง ถามว่ามันทำงานได้ดีในท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนเราไม่ทราบ หรือกองทุนสุขภาพตำบลเข้มแข็ง 1000 กว่าแห่งก็ถือว่าใช้ได้ เราอยู่ในยุค 5G แล้ว มาไกลแล้วอย่าไปคิดวิธีการกำหนดชาวบ้าน (สัมภาษณ์ 14 พฤษภาคม 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสภาองค์กรชุมชนจะเป็นแรงเสริมให้แนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น” เป็นการดีถือว่าช่วยกัน แต่ต้องพูดอำนาจแต่ละส่วนให้เท่าเทียมกัน ในที่สุดแล้วจะต้องมีองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด เพราะไม่เช่นนั้นการพัฒนาจะชะงักงัน การตัดสินใจจะต้องมีอำนาจชัดเจน ถึงจุดหนึ่งต้องฟังคนนี้แต่ให้มีการรับฟังเป็นภาพรวมให้ได้ ถ้าไม่เป็นเช่นนั้นจะไม่มีที่สิ้นสุด เช่น เมื่อวันที่เราเกิดฝนแล้งไม่มีน้ำ ผู้ที่คัดค้านการสร้างเขื่อนอยู่ไหน เขาก็มีเหตุผลของเขา แต่บางครั้งพอมาถึงจุดหนึ่งเหตุแต่ละเหตุต้องมา คุยกันแต่ที่สุดควรมีการประเมินโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

4.5 ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคต

ข้าราชการระดับสูงกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ทุกกระทรวงต้องพิจารณาในเชิงให้พื้นที่เขาดูแลแก้ไขปัญหาของเขาเอง แล้วอันไหนที่กระจายอำนาจหรือมอบอำนาจให้จังหวัด ส่วนราชการจังหวัด นายอำเภอเข้าไปจัดการในพื้นที่ได้ก็มอบไป อันไหนเป็น เรื่องของอำนาจท้องถิ่น เวลานี้ก็กระจายไปหาเขา ตามแผนขั้นตอนกระจายอำนาจ มันต้องเริ่มจากตรงนี้ก่อน กฎหมายที่เป็นเชิงอำนาจที่แต่ละเรื่องไม่ได้เขียนล้อตามยังไงก็ไม่ได้ ที่เรายังไปไม่ถึงไหน เพราะไม่สัมพันธ์กันตรงนั้นด้วย เพราะฉะนั้นอย่าไปติดยึดชื่ออย่าไปติดวิธีการ หลักการสำคัญกว่าทำอย่างไร จังหวัดและพื้นที่สามารถดูแลแก้ไขปัญหาตัวเองได้ ต้องไปแก้ทั้งหมด กฎหมายไม่แก้แต่ว่ามอบอำนาจได้ กฎหมายปัจจุบันถ้ายังไม่ได้แก้ไข แต่ใช้กลไกมอบอำนาจได้ แบ่งขอบเขตภารกิจกันเลย แล้วทุกคนมีรายได้ของตัวเอง (สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้าราชการระดับสูงจังหวัดขอนแก่น กล่าวว่า การปฏิรูปการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคตต้องดูว่าพื้นฐานการปกครองของไทยทำไมเริ่มต้นมาเป็นแบบนี้ ถ้าเราสงสัยไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นก็ต้องดูบริบทแบบนี้เหมือนกัน ไม่ใช่ไปนึกเอาปลายทาง เห็นเขาพัฒนาก็จะเอาแบบเขามันไม่ใช่มันมีเหตุผลทั้งหมด (สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ผู้บริหารเทศบาลเมืองปัตตานี กล่าวว่า ท้องถิ่นถูกผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลบางครั้งไม่มีอิสระเสรีในบางเรื่องทั้งที่กฎหมายอยากให้กระจายอำนาจ เช่น การขออนุญาตเดินทางไปราชการต้องรอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ ซึ่งท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบเองได้ ถ้าอะไรที่กฎหมายระเบียบห้ามไว้ก็ไม่มีใครฝ่าฝืน สำหรับการจัดสรรงบประมาณก็ต้องนำไปเข้าแผนจังหวัด ซึ่งท้องถิ่นเรากำหนดรูปแบบแผนของเราเพื่อขอรับการสนับสนุน ถ้าตรงนี้ไม่ผ่านจังหวัดจะส่งผลให้สิ่งที่เราคิด

ไม่เกิดผลที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน มีความรู้สึกว่าเราต้องถูกส่วนราชการในจังหวัดเดียวกันมากำกับดูแล แต่ถ้าอีก 10 ปีข้างหน้า อยากจะเห็นท้องถิ่นมีเงินอุดหนุนเพียงพอกับการให้บริการสาธารณะ ทุกวันนี้รายได้มาจากการจัดเก็บเองส่วนหนึ่ง ยกตัวอย่าง 3จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภาษีที่เราจัดเก็บเองแทบจะเป็นศูนย์ เพราะภาษีบางตัวถูกกฎหมายกำหนดว่าเป็นพื้นที่พิเศษต้องลดค่าธรรมเนียม เพราะฉะนั้นรายได้ที่จัดเก็บเองจึงได้ไม่มาก ร้านค้าก็ปิดตัว เราก็รออย่างเดียว คือ เงินอุดหนุนจากทางรัฐบาล ข้อเสียเปรียบ คือ เทศบาลขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนครแม่สอด เทศบาลนครนนทบุรี เมื่อจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นแล้วต้องส่งให้รัฐบาลกลางแทนที่ภาษีส่วนนั้นน่าจะเป็นของท้องถิ่นที่จะเอาไปบริหารจัดการ ถ้าจะเอาแนวคิดแบบนี้มาใช้กับ 3 จังหวัดชายแดนใต้ก็แย่ เพราะรายได้น้อย แต่ละชนบทแต่ละพื้นที่แตกต่างกันจึงจำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะ จะเป็นอย่างไรกับรูปแบบนี้เมื่อเราอยู่ในสถานะผู้ด้อยโอกาส (สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2563)

5. ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

เทศบาลนครขอนแก่น

ประชาชนในพื้นที่พึงพอใจในรูปแบบการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นโยบาย ท.เล็ก ท.ใหญ่ การแก้ไขปัญหารวดเร็วมาก และเป็นเครือข่ายใยแมงมุมในเรื่องผู้สูงวัย เด็ก เยาวชน การบริหารเทศบาลนครขอนแก่นที่ผ่านมา นายกเทศมนตรีมีความคิดดีมาก สามารถรวมตัวทุกคนได้ทำการบริหารสื่อสารได้รวดเร็ว

แนวคิดการปกครองตนเอง หมายถึง การทำให้พวกเราในชุมชนรู้จักว่าควรจะดูแลชุมชนของเราอย่างไร กล่าวคือ ประธานชุมชนจะต้องดูแลคนในชุมชนอย่างไรให้อยู่แบบมีความสุข และคนในชุมชนต้องรู้จักหน้าที่ของตนเองว่าคุณควรจะทำอะไรหรือแจ้งอะไรในชุมชนของเราที่ไม่เดือดร้อนคนอื่น สามารถพึ่งพาอาศัยกันได้ เอาความสุขในชุมชนเป็นตัวตั้ง มีประธานรองประธานกรรมการชุมชนเป็นศูนย์กลาง ขาดแคลนอะไรก็มาบอกกันช่วยกัน เทศบาลนครขอนแก่นถือว่าเป็นการกระจายอำนาจตามแนวคิดการปกครองตนเอง เพราะมีการบริหารที่ดีและกระจายอำนาจการตัดสินใจมาถึงทุกชุมชน เทศบาลอบรมเราให้ความรู้เราและปฏิบัติให้เห็นในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจตัดสินใจทำให้เราเห็น เราก็นำนโยบายของเทศบาลมาดูแลคนในชุมชนของเรา และเทศบาลก็มอบอำนาจหน้าที่ให้เราเต็มที่ในการดูแลชุมชน ประธานและกรรการชุมชนคนเกรงใจไม่ต้องเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านและไม่มีเงินเดือน กรรมการชุมชนละ 15-16 คน อาสากันมาช่วยดูแลคนละโซน เหมือนเราดูแลบ้านเรา ไม่ว่าคนออกจากคุกหรือใครตายก็ตามประธานชุมชนไปเซ็นรับรองมา คนออกจากคุกมาอยู่ในชุมชนก็ต้องคอยดูแลว่าเขาอยู่อย่างไรประพฤติดีไหม สมควรให้ออกมาไหม ในชุมชนมีผู้ที่มาจากต่างจังหวัดอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงให้เอาชื่อมาอยู่ในทะเบียนบ้านของเราเพื่อให้ได้รับสิทธิในการดูแลรักษาและเบี้ยผู้สูงอายุ ชุมชนของเราเข้มแข็งมาก

ผู้บริหารท้องถิ่นมีแนวความคิดดึงเครือข่ายให้อยู่ร่วมกัน และสิ่งสำคัญของผู้บริหารและทีมงาน คือ มีคุณธรรมไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง บริหารชุดนี้ดีตลอดไม่มีเรื่องเสื่อมเสีย

การกระจายอำนาจยังไม่สุดทาง เพราะต้องมีนวัตกรรมใหม่ๆเข้ามาโลกเปลี่ยนไปจะมาใช้แบบเดิมไม่ได้ ดูประชาชนเป็นหลักว่าประชาชนต้องการอะไร แรงเสริมในการกระจายอำนาจในท้องถิ่น คือ ผู้นำ พาลูกทีมไป รองลงมาประธานชุมชนเป็นฟันเฟืองกันไปในทิศทางที่ดีครบมิติทุกด้าน ส่วนประชาชนให้ความร่วมมือทุกกิจกรรมในชุมขน ผู้นำต้องประชาสัมพันธ์เชิญชวนคนในชุมชนให้มีส่วนร่วมด้วยกัน อย่างน้อยก็รวมกรรมการชุมชนให้ได้ จากบ้านที่ไม่เคยออกมามีส่วนร่วมก็เริ่มออกมาให้ความร่วมมือ เพิ่มศักยภาพของคนในชุมชนขึ้นเรื่องๆ นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายใยแมงมุมแตกออกไปแล้วสมบูรณ์เวลาทำอะไรใหญ่ระดับจังหวัดก็สามารถรวมคนได้ สำหรับเสียงตามสายในชุมชนยังคงใช้อยู่เวลามีงานสำคัญหรือมีโรคระบาดหรือข่าวเร่งด่วน แต่ในกลุ่มคณะกรรมการชุมชนจะมีไลน์กลุ่มทำให้การรับรู้ข่าวสารปัญหาของชุมชนรวดเร็วขึ้น

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอีก 10 – 20 ปีข้างหน้าของเมืองไทยก็ต้องเป็นแบบที่เป็นอยู่ เพียงแต่ว่าแต่ละจังหวัดถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเข้มแข็งจังหวัดนั้นก็จะเจริญ เพราะว่าปัญหาทุกอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดรู้ดีเป็นเจ้าเมืองเบอร์1 และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนสั่งการได้ นั่นคือศักยภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอายุไม่มากนักเพื่อจะได้มีพลังในการพัฒนาจังหวัดไม่ใช่เหลืออายุราชการไม่กี่ปีมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดพลังในการทำงานก็จะลดน้อยไปด้วย แต่ในท้องถิ่นให้ความสำคัญกับนายกเทศมนตรีมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเราสัมผัสได้ใกล้ชิดส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในระดับสูงต้องผ่านอำเภอไปอีก เราอยู่ในเขตเทศบาลถูกปกครองโดยตรงจากเทศบาลไม่ว่าเรื่องอะไรต่างๆก็ต้องให้เทศบาลดำเนินการทั้งหมดผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวคิดนโยบายสั่งมาทางนายกเทศมนตรีแล้วเราสัมผัสได้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดคนนี้ใช้ได้ แต่สำหรับที่นี้คิดว่านายกเทศมนตรีนำพาผู้ว่าราชการจังหวัด คือตอนนี้นายกเทศมนตรีกับผู้ว่าราชการจังหวัดเดินทางเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาเล่นเอามวลชน แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนเป็นเจ้าขุนมูลนายก็ไม่ลงมาสัมผัสมวลชน ส่วนใหญ่แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นจะลงมาหามวลชนกับนายกเทศมนตรี เราก็เลยโชคดี คนทำงานต้องแบบท่านผู้ว่าราชการจังหวัดคนนี้ไม่ได้ห่วงว่าอายุ58 ปีหรือ 59 ปี ก็ยังคงทำงานอย่างหนัก ทำให้จังหวัดเจริญ ผู้นำที่ดีจะนำพาบ้านเมืองไปในทิศทางที่ดี อย่างผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อนมีงบประมาณเหลือก็ไม่ได้ส่งคืนคลังแต่เอามาพัฒนาต่อในส่วนที่จังหวัดขอนแก่นขาดแคลนด้านใดบ้าง กลายเป็นว่าขอนแก่นทั้งจังหวัดคือส่วนภูมิภาคและเทศบาลคือส่วนท้องถิ่นร่วมมือปรองดองกันดีไม่มีการปีนเกลียวกันทำให้จังหวัดเจริญเทศบาลก็เจริญตามด้วย ยังพอใจกับระบบที่มีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีทำงานไปด้วยกัน แต่ก็ต้องดูสถานการณ์และเวลาเป็นหลักด้วยทั่วทั้งประเทศให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเราก็ต้องลองดู อย่าไปต่อต้านขวางโลก ต้องดูต่างประเทศประกอบด้วยว่าการบริหารยังมาจากส่วนกลางอีกหรือ คน

ขอนแก่นทานอะไรคนนอกทราบไหมควรเอาคนในพื้นที่จังหวัดนั้นๆมาช่วยกันดูแลปกครองเพราะรู้ถึงสังคมวัฒนธรรมการทำมาหากินของคนในพื้นที่ ดังนั้นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่ดีเช่นกัน การเอาคนในพื้นที่มาบริหารกันเองจึงเป็นสิ่งที่ดี

เทศบาลนครแม่สอด

เทศบาลนครแม่สอดดำเนินการเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง เพื่อสืบทอดอำนาจนายกเทศมนตรีก้าวหน้า แต่ในพื้นที่ยังมีปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนมีปัญหา ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน แต่แม่สอดมีเพียงถนนที่เพิ่มขึ้น สาธารณสุขยังขาดแคลน ค่าครองชีพสูงขึ้นแต่ประชาชนมีรายได้น้อย นายกเทศมนตรีเก่งในด้านการหางบประมาณ แต่ชาวบ้านก้าวหน้าไม่ทัน เทศบาลควรดูเรื่องความเป็นอยู่ของชาวบ้านให้อยู่ดีกินดีมากขึ้น กล้อง CCTVติดตั้งไม่ทั่วถึง แต่ละชุมชนขอกล้อง CCTV ติดตั้ง 6 จุดในพื้นที่เสี่ยง

การปกครองตนเองต้องถอดบทเรียนว่าชาวบ้านได้อะไร รายได้เทศบาลมากขึ้นก็เป็นเขตปกครองพิเศษ เป็นการเน้นรายได้เทศบาลมากกว่ารายได้ค่าครองชีพของประชาชน อาชีพในชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ส่วนการกระจายอำนาจยังไปไม่ถึงไหน ต้องเปลี่ยนผู้บริหารเทศบาลสาเหตุที่ไม่มีคนลงแข่งขันเพราะมีอิทธิพลทางการเมือง โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอีก 10-20 ปี ข้างหน้า ควรเปลี่ยนคนเล่นและเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวตั้ง และเลือกสมาชิกเทศบาลที่ตั้งใจทำงานในชุมชนท้องถิ่นเข้ามาในสภาท้องถิ่นให้มากขึ้น

เทศบาลเมืองปัตตานี

ประชาชนในพื้นที่พึงพอใจผู้นำคนปัจจุบัน เพราะพาความเจริญมาสู่ท้องถิ่น มีหลายโครงการที่ทำให้ท้องถิ่นน่าจะพัฒนาไปในทางที่ดี นายกเทศมนตรีควรปรับปรุงเน้นเรื่องการพัฒนาและบริหารบุคคลากรเป็นหลัก และเน้นเรื่องการบริหารสมาชิกเทศบาลให้ขยันตื่นตัวกว่านี้ ประชาชนส่วนใหญ่อยากให้พัฒนาเป็นเทศบาลนคร เพิ่มสมาชิกเทศบาลจาก 18 คน เป็น 24 คน

การปกครองตนเอง หมายความว่า ถ้าเขตของเราอยากได้แบบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรให้มีการเลือกตั้งของพื้นที่ของตนเองหรือเป็นนครปัตตานี ต้องมีการจัดรูปแบบใหม่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีรูปแบบที่เหมาะสมกับพื้นที่ของเรา อยากให้รวมเป็นเทศบาลไม่ต้องมีองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ และการกระจายอำนาจยังพัฒนาไปได้อีก โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอีก10-20 ปี ข้างหน้าอยากให้เทศบาลของเราไม่มีเสาไฟฟ้าใช้สายไฟใต้ดิน และอยากให้มีเงินค่าตอบแทนของประธานชุมชน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวฒาลัศมา จุลเพชร
วัน เดือน ปี เกิด	15 ตุลาคม 2520
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์การเมือง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	109/9 ซ.2/1 หมู่ 4 ตำบลบางขนุน อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University