

การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่าน

Local Government in a Transitional Period

สรุปผลการเสวนาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในระยะผ่าน
คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ม. พะเยา (19 สิงหาคม 2559)
และบทความโดย ศ.ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง

Seminar Summary and an Article on the Issue of
Local Government in a Transitional Period

สนับสนุนโดยมูลนิธิฮันส์ ไฮเดล ประเทศไทย
Supported by Hanns Seidel Foundation, Thailand



ธันวาคม 2559 December 2016

เอกสารเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นฉบับที่ 1 Local Development Document No. 1

Abstract

This booklet entitled “Local Government in a Transitional Period” consists of 2 major parts. One is a summary of the seminar conducted at the School of Political and Social Sciences, University of Phayao on August 19, 2016. Most attendants were leaders from local government bodies in 3 major provinces of Northern Thailand, Chiang Rai, Phayao, and Phrae. Many were elected mayors, elected chairmen of local councils and also elected local councilors. Some were permanent officers of local government bodies as well as interested scholars on local government and decentralization. The other is an article of the same title by Tanet Charoenmuang, a noted scholar of local government and decentralization, and a professor at the Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University.

The results of the seminar produced a strikingly similar revelation of local government and local communities in this country. Whereas most seminar attendants identified lack of

authorities and sufficient budget in creating projects for local areas, the author noted a system of weak local government due to a long period of semi-colonial rule and anti-communist struggle which empowered the already strong and centralized state to a point of over-centralized system. Whereas some seminarians pointed out local government bodies being controlled, not monitored, the author found a long era of over-centralized state system has made state officials unaware of local needs and suspect local intention to work for local benefits. Officials of the state and regional levels often security factors and efficiency indicators as if local government officials do not understand those criteria.

With regard to the transitional period, being under a colonial or semi-colonial rule for a long time has made every struggle movement a strongly centralized one in order to achieve victory. Local democracy and good local government therefore require time and hard work to be realized since the newly independent state needs a strongly organized and efficient bureaucracy to win popularity and achieve of the goal of

governing, while good local government needs people's political participation and accountability. As Thailand did not go through a nationalist struggle but had to confront the growing communist threats after World War II, a strongly centralized system of political and ideological rule was adopted and continued amidst economic modernization.

During this transitional period, the local government has always been a minor role player, dominated by regional administrative government officials with support of a number of dictatorial rules in the past 7 decades since the start of Cold War in the early 1950s. Local government was to some degree strengthened by national democracy elements especially during the start of the 2000s, but with two military coups in 2006 and 2014, the local government stepped backward. In the past two years and a half, there has not been any election at any level. Getting appointed to conduct public affairs and without people's role to decide who should run the administration will soon become a major political issue in this country. The transitional period from an unresponsive system to a responsive one has

been a long process in every state, but will it take longer in a once semi-colonial state with a long period of political and cultural benefits for the few?

This important project was made possible by the support of Hanns Seidel Foundation, Thailand (HSF). Center for Democratization and Localization Studies (CDLS) in Chiang Mai would like to express sincere gratitude to the HSF for this endeavor.

December 2016.

คำนำ

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยและเทศาณูวัตร (ศพปท.) (Center for Democratization and Localization Studies - CDLS) เชียงใหม่ ได้ร่วมกับคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จัดรายการเสวนาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่น ในระยะผ่าน” เมื่อวันศุกร์ที่ 19 สิงหาคม 2559 ณ ห้องประชุม ที่มหาวิทยาลัยพะเยา โดยได้เชิญผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นใน จังหวัดพะเยา, เชียงราย และแพร่ ตลอดจนนักวิชาการ รวม ทั้งหมด 40 ท่านเข้าร่วม เป็นการประชุมเสวนาที่ได้รับการ สนับสนุนจากมูลนิธิฮันส์ ไฮเซล ประเทศไทย (Hanns Seidel Foundation, Thailand)

การปกครองท้องถิ่นเป็นภาคการบริหารและการปกครอง ที่ถูกละเลยในอดีต เพราะแต่ละชุมชนแตกต่างกันทั้งคุณภาพดิน ภูมิประเทศ อากาศ แหล่งน้ำ ชนิดของต้นไม้ ตลอดจนจำนวนของ ประชากร ประวัติความเป็นมา ภาษา ศาสนา ความเชื่อ วิถีชีวิต การแต่งกาย ขนบประเพณีต่างๆ เพียงแค่พี่น้องในอำเภอ สันป่าตอง-จอมทอง ยังพูดแตกต่างกันกับพี่น้องที่อำเภอสันทราย-แมริม มีชาติพันธุ์ต่างกันทั้งๆ ที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน นี่เป็น

เพียงตัวอย่างเล็กๆ ของประเทศหนึ่ง ถ้าเช่นนั้น ท้องถิ่นที่
แม่ฮ่องสอน – น่าน – นครพนม – สุรินทร์ – อุทัยธานี –
ปทุมธานี – จันทบุรี – สมุทรสงคราม – กระบี่ – ยะลา ซึ่งอยู่ห่าง
กันคนละภาค ก็จะมีปัญหาเฉพาะพื้นที่และอัตลักษณ์ที่
หลากหลายมากยิ่งขึ้น

การปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตย ส่งเสริมให้คน
ในแต่ละท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียง สามารถเลือกผู้บริหารและ
ผู้แทนของเขาได้เอง และทำงานตามวาระ ประชาชนสามารถ
ตรวจสอบการทำงานได้ วิพากษ์วิจารณ์การทำงานได้อย่างเต็มที่
สามารถทำให้สังคมเข้มแข็ง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยและเทศบาลนคร
ขอขอบพระคุณทุกท่านที่เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว และ
ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ Hanns Seidel Foundation,
Thailand ที่เห็นความสำคัญของการพัฒนาการศึกษา และการ
ส่งเสริมความคิดเสรีของพลเมือง และสนับสนุนกิจกรรมครั้งนี้.

ศพปท. CDLS 3 ธันวาคม 2559.

สารบัญ

หน้า

Abstract	1
คำนำ	5
บทสรุปการเสวนาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่าน” ศุกร์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2559	8
ณ ห้องประชุมคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ม. พะเยา ภาพถ่ายในงานเสวนา ศุกร์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2559	23
บทความ “การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่าน” โดย ศ.ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง	26
เชิงอรรถท้ายบท	74

บทสรุป การเสวนาเรื่องการปกครองท้องถิ่น ในระยะผ่าน

วันศุกร์ที่ 19 สิงหาคม 2559 ม. พะเยา

การประชุมเสวนาทางวิชาการเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่าน” จัดขึ้น ที่ภาคเหนือ ที่ห้องประชุม มหาวิทยาลัยพะเยา ในวันศุกร์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2559

การประชุมเสวนามีผู้เข้าร่วมการประชุมทั้งสิ้น 36 คน ทั้งหมดเป็นบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในเขต จังหวัดเชียงราย, พะเยา และแพร่ มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็น นายกเทศมนตรีและรองนายกฯ ของเทศบาลเมืองและเทศบาล ตำบล สมาชิกสภาเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (รองนายก อบต.) และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธานสภา อบต.) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สมาชิกสภา อบต.) ทั้งหมดนี้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล (ปลัด อบต.) เลขาธิการของฝ่าย

บริหาร และนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ 5 คน นอกจากนี้ ยังมีรองนายกเทศมนตรีและประธานสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอฝาง เชียงใหม่เข้าร่วม เพราะเห็นว่าน่าสนใจจึงขอเดินทางมาร่วมฟัง

สาระสำคัญของการเสวนา

ปัญหาแรก ว่าด้วยอำนาจที่มีจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ประชุมให้เวลากับการอภิปรายปัญหานี้มาก คือ อปท. มีลักษณะเป็นองค์กรบริหารที่ขาดเชิงวิสัยทัศน์ คนในท้องถิ่นมีปัญหาอะไรก็ไปหาอปท. แต่อปท. กลับมีอำนาจน้อยทุกโครงการที่จะลงมือทำจะต้องได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอ และยังส่งต่อไปขอรับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้ง ผลที่ตามมาคือ ความล่าช้า การเสียเวลาที่จะต้องคำนวณว่าโครงการไหนมีความเป็นไปได้ที่จะถูกปฏิเสธ หรือถูกเรียกไปพูดคุย และความรู้สึกที่จะต้องขึ้นต่อ ทั้งยังต้องรู้สึกเกรงใจผู้อนุมัติ ซึ่งหมายความว่า ในกระบวนการจัดทำโครงการแต่ละอย่าง ต้องคิดให้ละเอียดว่าถ้อยคำใด หรือแนวคิดใดที่มีแนวโน้มว่าจะถูกตั้งคำถาม ถูกตั้งข้อสงสัย หรือ ถูกปฏิเสธทันที ทั้งยังต้องเสียเวลาไปสืบด้วยว่านายอำเภอท่านนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้

มีแนวความคิดแบบใด จุกจิก หรือดูแต่ละหลักการสำคัญ เป็น
คนนิยมระบอบการปกครองแบบไหน หรือว่าไม่ชัดเจน ฯลฯ

เพราะต่อไป แต่ละอปท. ยังจะต้องให้ความร่วมมือกับ
ทุกๆ เรื่องที่อำเภอและจังหวัดขอร้องมา เหมือนกับที่เคยเป็นมา
ทุกๆ ครั้งในอดีต และหากเกิดปัญหา ฝ่ายอำเภอและหรือฝ่าย
จังหวัดมีความรู้สึกไม่พอใจใดๆ นั้นเท่ากับว่าการอนุมัติโครงการ
ต่างๆ จะประสบปัญหามากขึ้นในอนาคต และยังจะส่งผล
สะท้อนต่องานอื่นๆ ของท้องถิ่นในอนาคตด้วย

ด้วยฐานะที่ต้องขึ้นต่อข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะ
การขออนุมัติโครงการต่างๆ ความรู้สึกขำเกรง หรือเกรงใจ และ
ใส่ใจทุกๆ รายละเอียด เพื่อมิให้เกิดความยุ่งยากในการขออนุมัติ
โครงการต่างๆ จึงเป็นรากฐานสำคัญของความสัมพันธ์ของผู้นำ
อปท. กับข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีได้เริ่มต้นจากเหตุผลหรือการ
พูดคุยแลกเปลี่ยนทัศนะกัน แต่เป็นความสัมพันธ์แบบ
ผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือระหว่างผู้มีอำนาจ
เหนือกว่ากับผู้มีอำนาจน้อยกว่า ฝ่ายหนึ่งกุมไฟเหนือกว่า
ตลอดเวลา ที่ในที่สุดคือ การนำ อปท. ก็ต้องไปขึ้นต่ออำนาจของ

ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีได้มาจากการเลือกตั้งอย่างไม่มีเงื่อนไข
ใดๆ

ในเมื่อกระแสการต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้มีการกระจาย
อำนาจมากขึ้นเข้มแข็ง นั่นคือ การรณรงค์ให้มีการลดบทบาท
และอำนาจของส่วนภูมิภาคในการควบคุม (Control) ท้องถิ่น แต่
ให้เปลี่ยนเป็นการกำกับดูแล (Monitoring) ไม่ใช่มีอำนาจอนุมัติ
โครงการต่างๆ จนองค์กรปกครองท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ
ไปเสียทุกด้าน ปัญหาการควบคุม อปท. และการลดรอนอำนาจ
ของ อปท. จึงดำรงอยู่ต่อไป

ปัญหาที่สอง คือ การตีความของเจ้าหน้าที่ สตง.
(สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่แต่ละ
คน ซึ่งไปตรวจโครงการและรูปแบบการใช้จ่ายงบประมาณใน
แต่ละพื้นที่ มี อบต. และเทศบาล รวมเกือบ 10 แห่ง (ทั้งที่
จังหวัดเชียงราย-พะเยา, เชียงใหม่และลำพูน) ที่ยืนยันตรงกันว่า
เนื่องจากเจ้าหน้าที่ สตง. ที่มาตรวจสอบการทำงานของ อปท.
ตีความตรงกันเรื่องโครงการบางอย่าง มีหลายคน และแต่ละคนมี
ทัศนคติต่างกัน เช่น คนหนึ่งเห็นว่าใช้งบประมาณในการ
สนับสนุนงานของวัดได้ อีกฝ่ายเห็นว่าไม่ได้ หรือการใช้

งบประมาณไปซื้ออาหารมาเลี้ยงคูหาสมาคมฯ ในขณะทำงาน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าถูกต้อง อีกฝ่ายเห็นว่าไม่ถูกต้อง อปท. จะต้องคืนเงินนั้นให้แก่รัฐ ฯลฯ ผลก็คือต่อไป อปท. จะทำงานอย่างไร ในเมื่ออปท. ที่อยู่ใกล้กัน แต่มีเจ้าหน้าที่คนละคนมาตรวจงาน และวินิจฉัยต่างกัน ขาดมาตรฐานที่ชัดเจน

ปัญหาที่สาม ปัญหาการจัดการการเลือกตั้ง ที่ผ่านมากกต. (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ระดับจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งในทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ กกต. กลับมอบให้ อปท. เป็นคนดำเนินการ โดย อปท. ต้องจัดหางบประมาณมาจัดการเลือกตั้งเอง ปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีทั้ง 1. ข้อจำกัดด้านงบประมาณ 2. วิธีคิดที่เน้นการใช้เงินในทุกๆ กิจกรรม แทนที่จะปลุกกระดมประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเสียสละเวลา ออกมาช่วยกันจัดการเลือกตั้ง โดยไม่มีค่าตอบแทน ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างมีจิตสำนึก และจะได้รู้สึกถึงการเป็นเจ้าของ อปท. ร่วมกัน และร่วมกันตรวจสอบการทำงานของคนที่มาจากการเลือกตั้ง 3. เนื่องจากปลัดเทศบาล และ ปลัด อบต. อาจมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับผู้บริหารชุดใหม่ที่จะมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ปลัดเทศบาล หรือปลัด อบต. ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของอปท. เป็นผู้รับผิดชอบ จึง

อาจเกิดความไม่เอียงเป็นฝักฝ่าย เช่น ต้องการให้ผู้บริหารคนเดิมได้รับการเลือกตั้งอีกครั้ง หรือต้องการให้คนอื่นชนะการเลือกตั้งแทน ฯลฯ ในแง่นี้ ปลัดเทศบาล หรือปลัด อบต. ในฐานะประธานจัดการเลือกตั้ง จึงตกอยู่ในฐานะลำบาก หากผู้บริหารคนเก่าได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีก ก็อาจถูกฝ่ายตรงข้ามโจมตีว่าจัดการเลือกตั้งแบบลำเอียง หากผู้บริหารคนเดิมแพ้ ก็อาจถูกกล่าวหาฝักใฝ่ผู้สมัครรายใหม่ เรียกได้ว่าปลัดเทศบาลหรือปลัด อบต. ต้องตกอยู่ในฐานะลำบาก เพราะมีส่วนได้ส่วนเสีย ง่ายมากที่จะถูกกล่าวหาไปในทางใดก็ได้ จึงไม่ควรต้องรับผิดชอบงานนี้

ปัญหาที่ดี ปัญหางบประมาณของ อบต. ที่ยังมีจำกัด
ข้อที่ 1. ไม่มีการเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 และข้อที่ 2. งบประมาณเฉพาะกิจ

ข้อที่ 1. จาก พ.ร.บ. (พระราชบัญญัติ) กำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 งบประมาณของ
อบต. จะค่อยๆ เพิ่มขึ้นจนถึงระดับสัดส่วน 35% ของงบประมาณ
แผ่นดิน ภายในปี พ.ศ. 2549 ส่วนที่เหลือ (65%) เป็นของรัฐบาล
ระดับชาติ แต่ก็ปรากฏว่า 17 ปี ผ่านไป งบประมาณของ อบต.
ก็ยังคงอยู่ที่ระดับ 23% ไม่เปลี่ยนไปจากช่วง 10 ปีก่อน การยึด

อำนาจในปี พ.ศ. 2549 เปิดโอกาสให้สถานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งแก้กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ปีงบประมาณของ อปท. มีตัวเลขสัดส่วน 35% เลื่อนออกไปโดยไม่มีกำหนด

ที่สำคัญ เป็นงบประมาณที่รัฐบาลกลางเป็นผู้คิดเป็นนโยบาย และโอนงบประมาณมาให้ อปท. เป็นผู้ดำเนินการรับไปทำ จึงเป็นงบที่ให้อย่างมีเงื่อนไข (Conditional grants) ไม่ใช่ให้แล้ว อปท. จะนำไปใช้อย่างไรก็ได้ เช่น งบเบี้ยยังชีพของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ งบที่จ่ายให้อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ของกระทรวงสาธารณสุข งบอาหารกลางวัน และงบอาหารเสริม (นม) ของกระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ ได้กลายเป็นงบของ อปท. และบังคับให้ อปท. เป็นผู้นำเอางบนั้นมาดำเนินการ กล่าวคือ อปท. ทำหน้าที่เสมือนหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค การทำเช่นนี้ก็คือเพื่อให้ อปท. มีงบประมาณเพิ่มมากขึ้น เป็นการเพิ่มแต่เพียงตัวเลข ในทางปฏิบัติ นอกจาก อปท. จะไม่ได้งบประมาณเพิ่มยังทำให้บุคลากรของ อปท. มีภาระเพิ่มขึ้นเพื่อที่จะต้องบริหารงบประมาณเหล่านั้น อันเป็นงานฝากของรัฐบาลระดับชาติ

ข้อที่ 2. งบอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึงงบประมาณที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (และงบที่ ส.ส. (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) –ในกรณีที่มีระบบรัฐสภา) จัดหา มาให้แก่อปท. โดยการระบุชัดเจนว่าจะต้องนำไปใช้ตามที่ระบุ มาเช่น เป็นงบสนับสนุนกิจการต่างๆ เช่น งบซ่อมถนน งบสร้าง ศูนย์เด็กเล็ก งบสร้างท่อน้ำประปา สนามฟุตบอล อ่างเก็บน้ำ หรือเหมืองฝาย ฯลฯ งบประมาณนี้เกิดจากการวิ่งเต้นของผู้ นำ อปท. ที่ไปขอความช่วยเหลือจากกรมส่งเสริมฯ และ ส.ส. หรือ กลับกัน ฝั่งระดับชาติมีงบประมาณจำนวนหนึ่งที่จะช่วยเหลือ อปท. ลักษณะของงบอุดหนุนเฉพาะกิจเช่นนี้ จึงมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นการให้ที่มีพื้นที่หรือองค์กรเฉพาะ ไม่ใช่ได้รับทุกๆ หน่วยงาน ลักษณะความสัมพันธ์เฉพาะตัว ระบบเส้นสาย ตลอดจนการแบ่งสรรปันส่วนรายได้ดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปตาม ผู้ที่เข้าร่วมส่วนในความสัมพันธ์เหล่านั้น รวมทั้งการช่วยกันเก็บ รักษาความลับเหล่านั้นไว้ เพื่อการหาอยู่หากินในวันข้างหน้า สำหรับคนที่อยู่นอกระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว หากปรารถนา จะเข้าร่วม ก็ต้องแสวงหาสายสัมพันธ์เหล่านั้น และค่าตอบแทน เพื่อให้ทุกๆ ฝ่ายได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ พร้อมทั้งการปิดข่าว ใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อแหล่งรายได้ในอนาคต

ปัญหาที่ห้า ตลอดเวลาของการประชุมทั้งสองเวที มีความเห็นที่แสดงออกเป็นระยะๆ ว่าการปกครองท้องถิ่นในรอบหลายปีที่ผ่านมาไม่มีความคืบหน้าในแง่ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รูปธรรมของความไม่คืบหน้าดังกล่าวแสดงออกใน 3 ด้าน คือ หนึ่ง การไม่มีนโยบายรูปธรรมจากรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นความตั้งใจของภาครัฐที่จะกระจายอำนาจสู่ อปท. ด้วยการลดบทบาทของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หรือเพิ่มอำนาจหรืองบประมาณส่วนหนึ่งส่วนใดให้แก่ อปท.

สอง การเปิดเผยทำทีของข้าราชการระดับสูงบางคน และสื่อมวลชนชั้นนำที่มองเห็นว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่เพียงแต่เป็นฐานของพรรคการเมืองระดับชาติ หากยังเป็นพวกเดียวกัน หมายความว่า บุคคลเหล่านี้สนับสนุนซึ่งกันและกัน ร่วมอุดมการณ์ทางการเมือง และนักการเมืองระดับท้องถิ่นยังจะได้รับการสนับสนุนให้ก้าวขึ้นไปเป็นนักการเมืองระดับชาติในอนาคต ในสายตาของข้าราชการประจำส่วนหนึ่ง นักการเมืองเหล่านี้เป็นพวกแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่มีความจริงจังในการพัฒนาท้องถิ่น และเมื่อแสดงทัศนคติในเชิงลบต่อนักการเมืองท้องถิ่น ก็มักไม่มีผู้ใดออกมาแสดงความคิดเห็นคัดค้าน

สาม ที่ผ่านมา อปท. ถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบหลายข้อ ที่ชัดเจนที่สุดคือ การที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับระบุว่า “ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ” และนั่นก็คือ กฎหมายลูก อันเป็นผลของรัฐธรรมนูญ กลับกลายเป็นว่า อปท. มีอำนาจและบทบาทที่จำกัดมากขึ้นตามกฎหมายลูกทั้งหลายที่ทยอยออกมาภายหลัง และด้วยข้อจำกัดดังกล่าว อำนาจในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นจึงอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ในหลักการกว้างๆ อย่างไพละว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ” (มาตรา 284 รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 และมาตรา 283 รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550)

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการเสวนา

ข้อที่หนึ่ง การเสวนาที่มหาวิทยาลัยพะเยาน่าสนใจที่มีผู้เข้าร่วมการอภิปรายถกเถียงกันจากหลายจังหวัด และต่างก็มีประสบการณ์ต่างกัน แต่การแสดงความคิดเห็นที่มีลักษณะวิพากษ์วิจารณ์จุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่นก็มีลักษณะ

ตรงไปตรงมา และหลากหลายแบบระมัดระวัง อันเป็นลักษณะทั่วไปของคนในสังคมไทยที่คุ้นชินกับระบบราชการมานาน รับเอาทั้งท่วงทำนองของข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีอยู่มากมายในแต่ละจังหวัด และอยู่ในระบบการศึกษาที่เน้นการฟังครู จดคำสอน นักเรียนมีส่วนร่วมน้อยในระดับประถมและมัธยม และต้องเผชิญกับระบบอาวุโสของนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ตลอดจนพิธีไหว้ครูที่เน้นรูปแบบและการบังคับ แทนที่จะเป็นการเปิดโอกาสให้คนหนุ่มสาวได้มีทางเลือกในการจัดกิจกรรมหลายหลายรูปแบบ

ข้อที่สอง เป็นที่น่าสังเกตว่าแทบจะไม่มีใครเลยที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการไม่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร อบต. นับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน จนไม่แน่ใจว่าเป็นการยอมรับโดยปริยายของผู้คนทุกๆ ระดับของ อบต. หรือเป็นการเล็งที่จะไม่แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นนี้ โดยให้เวลาพิสูจน์ต่อไป

เคยมีผู้ให้ข้อสังเกตว่ากระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ อบต. และประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศนี้ย่อมต้องล่าช้าเป็นธรรมดา เนื่องจากความแตกต่างในสังคมมี

หลากหลายมาก เช่น หลังจากที่มียุทธศาสตร์และนักการเมือง
จำนวนน้อยออกมามีผลทำให้มีการกระจายอำนาจในสังคมไทย
กลุ่มบุคคลที่ขานรับมากที่สุดคือสื่อมวลชนที่มีทักษะ
ก้าวหน้า เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวดังกล่าว รวมทั้ง
บรรณาธิการที่ต้องการขยายข่าว คนอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องการมี
บทบาทคือ กลุ่มนักพัฒนาชุมชน หรือองค์กรพัฒนาที่มีใช้ภาครัฐ
หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า เอ็นจีโอ ซึ่งมีความรู้ดี มีการศึกษาดี มี
ความตั้งใจในการทำงานเพื่อส่วนรวม และยังมีความเข้าใจปัญหา
ท้องถิ่นเป็นอย่างดี ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคือการปกครองท้องถิ่น
หรือการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในสังคมไทย จึงเป็นเรื่องของคน
กลุ่มน้อย ที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลง ครั้นเกิดการเปลี่ยนแปลง
ขึ้นทุกครั้งในแบบบนสู่ล่าง (Top-down change) คือรัฐบาลและ
กระทรวงเป็นผู้กำหนด และมักทำกันแบบมาตรฐานเดียวกันทั้ง
ประเทศ ด้วยวิธีคิดแบบคนสั่งการ ชอบใช้อำนาจบัญชา ไม่เห็น
ความสำคัญของท้องถิ่นที่หลากหลาย หรืออาจมีผลประโยชน์
แอบแฝงจากการคิดทำโครงการขนาดใหญ่ ผลก็คือ ผู้นำท้องถิ่น
จำนวนไม่น้อยขึ้นมาเป็นตำแหน่งเพราะมีโอกาสดำรงตำแหน่ง
ความสำคัญอย่างจริงจัง ครั้น ถึงเวลาที่มีการเรียกอำนาจคืน ก็
จะมีคนกลุ่มหนึ่งที่ไม่รู้สึกเดือดร้อน เพราะตนเองก็ได้มีบทบาท
ในการต่อสู้เรียกร้องสิ่งเหล่านั้น กลายเป็นคนเฝ้ารอคอยโอกาส

เอาตัวรอด ถึงเวลาได้รับประโยชน์ก็จะออกมาขอรับส่วนแบ่ง แต่ตนเองจะไม่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ การวิพากษ์วิจารณ์ก็จะหลีกเลี่ยง สังคมที่ขาดพลเมืองเข้มแข็ง ไม่เอาการเอางาน เห็นแก่ตัว เอาตัวเองให้รอดไปวันๆ จะสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้ท้องถิ่นอย่างรวดเร็วดังไร

และ ประเด็นสุดท้าย แม้ว่าจะมีการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดหน่วยงานต่างๆ ขึ้นจดหมายขอรับการสนับสนุนโครงการต่างๆ ของหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นจำนวนเงิน 2 หมื่นถึง 5 หมื่นบาทเป็นจำนวนหลายโครงการ รวมค่าขอรับการสนับสนุนจากหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคต่อปีหลายแสนบาท และเนื่องจากอปท. ส่วนใหญ่เห็นว่าสมควรที่จะต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีไว้กับหน่วยงานเหล่านั้น ทั้งเกรงว่าโครงการของ อปท. แต่ละปีจะไม่ได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด อปท. แต่ละแห่งจึงให้การสนับสนุนไปตามสมควร เช่น ให้เงินไปสำหรับแต่ละโครงการ 1-2 หมื่นบาท รวมค่าสนับสนุนแต่ละปี อปท. แต่ละแห่งต้องเสียเงินไปราว 1-2 แสนบาท แต่ก็ปรากฏว่าไม่มี อปท. ใดแม้แต่แห่งเดียวที่ยอมเปิดเผยตัวเลข เช่น แต่ละปีได้รับการสนับสนุนไปเท่าใด และมีหน่วยบริหารราชการส่วน

ภูมิภาคหรือส่วนกลางใดบ้างในท้องถิ่นที่มาขอรับการสนับสนุน และแต่ละครั้งขอเท่าใด.

เป็นเรื่องที่น่าเศร้าใจที่หน่วยงานระดับชาติมีงบประมาณจำนวนมหาศาล และก่อตั้งมาแล้วนานนับศตวรรษ มีหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคก่อตั้งอย่างเป็นทางการมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนทั้งจังหวัด มีอาคารใหญ่โต และมีอำนาจกำหนดปัจจุบันและอนาคตของแต่ละจังหวัด-อำเภอ กลับปรากฏว่าองค์กรเหล่านี้ทำจดหมายมาขอเงินบริจาคจากอบต. ที่มีงบประมาณเพียงไม่กี่ล้านบาท เพื่อก่อสร้างอาคารเสร็จไม่นานมานี้ มีบุคลากรทำงานเพียงไม่กี่คน และทั้งหมดล้วนก่อตั้งไม่นานมานี้ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538) เป็นต้นมา และผู้นำของ อบต. และเทศบาลรวมทั้งอบจ. ก็มอบเงินสนับสนุนให้โดยไม่บกพร่องทุกๆปี จะใช้วิธีการอธิบายใดๆได้ เช่น มุมมองแบบพุทธศาสนาที่สอนให้คนไทยมีจิตใจเอื้อเฟื้อ ทั้งๆ ที่คนขอมีงบประมาณมากมาย แต่คนให้เพ็งได้ไม่นาน กำลังเติบโตใหญ่ มีงบประมาณที่จำกัด และต้องบริหารพื้นที่ที่ประชาชนต้องไปเข้าแถวขอรับผ้าห่มกันหนาวทุกๆ ปีจากนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด นั่นคือ นายอำเภอ-ผู้ว่าราชการจังหวัดแจกผ้าห่มเป็นข้าวใหญ่ทุกๆ ฤดูหนาว แต่ข้าวผู้ว่าฯ นายอำเภอ และ

หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ของอำเภอและจังหวัดขอเงินสนับสนุนจาก อปท. ต่างๆ กลับไม่เคยปรากฏเป็นข่าว และก็ยังไม่มีผู้นำอปท. ใดสนใจจะสร้างข่าว และสื่อมวลชนก็ไม่สนใจที่จะทำเป็นข่าว ฯลฯ

นี่คือผลสรุปของการเสวนาว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในระยะผ่าน (2 ปี 6 เดือน) หลังจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดย คสช. (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมา.

14 กันยายน 2559.

ภาพถ่ายในงานเสวนา

ศุกร์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2559

เชิญร่วมเสวนาวิชาการ



"สถานภาพการปกครองท้องถิ่น ในระยะเปลี่ยนผ่าน"



วันศุกร์ที่ 19 สิงหาคม 2559 เวลา 09.00 - 16.30 น.

ณ ห้องประชุมเรือนเอื้องคำ มหาวิทยาลัยพะเยา

จัดโดย

โครงการจัดตั้งศูนย์ศึกษาและพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น
คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
ร่วมกับ มูลนิธิฮันส์ ไฮเดล (Hans Seidel Foundation)
และมูลนิธิสถาบันพัฒนาเมืองเชียงใหม่



Hanns
Seidel
Foundation



โครงการเสวนาวิชาการ

สถานภาพการปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่าน

(Academic Discussion on Status of Local Government in the Transition Period)

ศูนย์ศึกษาและพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
ร่วมกับ

มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมืองเชียงใหม่ และมูลนิธิ Hanns Seidel Foundation

วันที่ 19 สิงหาคม 2559

ณ เรือนเอื้องคำ มหาวิทยาลัยพะเยา





การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่าน

ธนศวร เจริญเมือง **

“ที่ผ่านมา ประเทศส่วนใหญ่ในแอฟริกา, เอเชีย, และละตินอเมริกา มีรัฐที่รวมศูนย์อำนาจอย่างมาก (Highly centralized states) เป็นรูปแบบหลักซึ่งว่ากันว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของการต่อสู้เพื่อเอกราช ทั้งยังจำเป็นเนื่องจากแต่ละรัฐมีความขัดแย้งภายในมากมาย ด้วยเหตุดังกล่าว การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นหุ้นส่วนที่อ่อนแอในด้านการปกครองของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ไม่มีทั้งอำนาจทางการเมือง และอำนาจการคลังที่จะก่อการสำคัญใดๆ....”

Patricia L. McCarney, 1996 ⁱ

ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่นมี 2 แบบ คือ 1. การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local self-government – LSG) และ 2. การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญ (Local state government – LSG) อย่างแรก เป็นการปกครองที่คนท้องถิ่นมีบทบาทมากในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง รัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้กำกับดูแล (Monitoring) ส่วน อย่างหลัง รัฐบาลกลางมีบทบาทอย่างมากในการควบคุม-ครอบงำ (Controlling and dominating) องค์กรที่บริหาร-ปกครองท้องถิ่น ⁱⁱ

ความแตกต่างของ 2 แบบนี้ก็ชัดเจนอยู่แล้วในทางความคิด นั่นคือ การปกครองแบบแรกเห็นความสำคัญของภาคประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาททางการเมืองในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดนโยบายและโครงการต่างๆ ด้วยคนในท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนแบบหลัง เชื่อมั่นกับรัฐบาลกลาง อยากเห็นความสำเร็จของงานแบบมาตรฐานเดียว หรือมุ่งแต่ผลงาน และละเลยกระบวนการสร้างคน หรือไม่เชื่อมั่นในประชาชนส่วนใหญ่ เพราะเห็นว่ามีการศึกษาน้อย หรือสมองไม่ดี เรียนรู้ช้า หรือด้อยคุณภาพ กระทั่งอาจมีทัศนะเห็นแก่ตัว อยาก

ครอบครองผลประโยชน์ทั้งปวงไว้กับตัวเอง ไม่ยอมแบ่งให้คนอื่น ไม่อยากเห็นคนอื่นมีบทบาทเสมอตนเอง ฯลฯ ทุกอย่างจึงขึ้นอยู่กับผู้นำและรัฐบาลกลาง อาจมีการแต่งตั้งคนท้องถิ่นให้มีตำแหน่ง แต่เขาก็ถูกกำหนดให้มีอำนาจที่จำกัดมากเพราะทุกอย่างจะต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลาง หรือกระทั่งในหลายประเทศ แม้แต่ผู้บริหารและสมาชิกสภาก็มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยที่คนในท้องถิ่นเป็นได้เพียงผู้ดูข้างๆ เวที ไม่มีสิทธิเสียงใดๆ เกี่ยวกับกิจการต่างๆ ในพื้นที่ชุมชนของเขาเอง

ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา คำว่า Local government เริ่มถูกแทนที่ด้วยอีกคำหนึ่ง นั่นคือ Local governanceⁱⁱⁱ ซึ่งอาจแปลได้ว่า “การบริหารจัดการท้องถิ่น” เพราะคำนี้ให้ความสำคัญต่อบทบาทการมีส่วนร่วมของหลายๆ ภาคส่วน โดยเฉพาะภาครัฐ-ธุรกิจและภาคสังคม (State-Private-Public Partnership) และสนใจในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองเป็นพิเศษ คำนี้จึงมีความหมายค่อนข้างไปทางการปกครองท้องถิ่นแบบแรก คือ Local self-government

ขณะที่คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งเป็นคำดั้งเดิมเป็นคำที่มีความหมายในเชิงการจัดการโดยผู้นำ (ไม่ว่าระดับไหน) และประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก แต่คำว่า “การบริหารจัดการท้องถิ่น” เป็นคำใหม่ที่มีลักษณะประชาธิปไตยมากกว่า อย่างน้อยก็คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งในด้านการเลือกตั้งผู้บริหาร-สมาชิกสภาท้องถิ่น และการร่วมในการออกความเห็นเรื่องการกำหนดนโยบายสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ดังที่ P. McCarney กล่าวไว้ในตอนต้นของบทความนี้ โลกในช่วง 2 ศตวรรษเศษที่ผ่านมา ลัทธิล่าอาณานิคมจากตะวันตกได้เข้าไปครอบครองดินแดนส่วนมากใน 3 ทวีป คือ เอเชีย แอฟริกา และอเมริกากลาง-ใต้ (ไม่นับทวีปอเมริกาเหนือโดยเฉพาะสหรัฐและแคนาดา เพราะผู้คนส่วนใหญ่ที่อพยพเข้าไปมีบทบาทต่างๆ ด้านในเวลาต่อมาล้วนเป็นคนจากประเทศล่าอาณานิคม การปกครองประเทศจึงมีลักษณะต่างออกไป) ผลของการสร้างขบวนการขนาดใหญ่เพื่อให้ได้เอกราช ประกอบกับความแตกต่างระหว่างหลายเชื้อชาติ-เผ่าพันธุ์ ตลอดจนความขัดแย้งทางความเชื่อ-ศาสนา-ชนบประเพณี และกระทั่งภายหลังโลกเข้าสู่ยุคสงครามเย็น (Cold War) จึงได้เกิดรัฐและกลไกการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจอย่างมากเพื่อแก้ไขปัญหา

ทางการเมือง และต้องการให้เกิดความมั่นคงภายในรัฐ การปกครองท้องถิ่นจึงถูกละเลย ถูกทำให้อ่อนแอ กระทั่งในหลายๆ แห่งได้ถูกทำลายลงไปเพื่อเปิดทางให้การบริหารจัดการจากส่วนกลางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียว

น่าสังเกตว่าหลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลงในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากการสิ้นสุดลงของภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ โลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์หรือโลกาภิวัตน์ (Globalization) ความจำเป็นที่จะทำให้รัฐบาลกลางเข้มแข็ง มีอำนาจครอบงำทุกๆ ด้านในแต่ละท้องถิ่นย่อมลดลง ประกอบกับพื้นที่แต่ละส่วนภายในรัฐฯ หนึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งด้านภูมิประเทศ อากาศ วัตถุดิบ ทรัพยากรธรรมชาติ ภาษา ศิลปวัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา และวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ ถ้าเช่นนั้น รูปแบบการจัดการบริหารแต่ละพื้นที่ก็ไม่มี ความจำเป็นต้องเหมือนกัน ด้วยเหตุนี้ ประเด็นการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มคลี่คลายไปเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ และนับวันจะได้รับความสนใจ และมีคนให้การสนับสนุนมากขึ้นๆ

ในแง่ดังกล่าว การปกครองท้องถิ่นที่ได้กล่าวในตอนต้นว่ามี 2 แบบสำคัญจึงเริ่มฉายแววให้เห็นว่าด้วยลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนรูปแบบการต่อสู้ดิ้นรนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนบุคลิกของผู้นำและระบบการนำในแต่ละประเทศ รวมทั้งท่าทีของประเทศมหาอำนาจที่เคยเป็นรัฐปกครองอาณานิคมหรือรัฐที่พยายามมีบทบาททางการเมืองระดับโลกในยุคสงครามเย็น ท่าทีและนโยบายต่อการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization Policy) และรูปแบบการต่อสู้ของท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ตนเอง (Forms of resistance and localization) ตลอดจนผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ (หรือโลกาภิวัตน์) และความช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศ (Role of international agencies) ทำให้รูปแบบของระบบการปกครองท้องถิ่นและการสร้างความเข้มแข็งให้แต่ละท้องถิ่น (Local empowerment) เริ่มก้าวอย่างเร็วช้าไม่เหมือนกันและนับวันแตกต่างกันไป กลายเป็นเส้นทางการเดินของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Paths of local democracy) ที่แตกต่างกัน ดังภาพ

รัฐรวมศูนย์อำนาจ/ควบคุมท้องถิ่น ----->>> มี
 การกระจายอำนาจ/ท้องถิ่นเข้มแข็ง
 ท้องถิ่นอ่อนแอ/มีอำนาจจำกัด ----->>> มี
 อำนาจและงบประมาณเพื่อตัดสินใจในการบริหาร
 ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ----->>> มี
 ส่วนร่วมในการเลือกตั้ง/ตัดสินใจนโยบาย

ว่าด้วยระยะผ่าน

ระยะผ่าน (Transitional period) สำหรับการเดินทางของ
 การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีรูปแบบหลากหลาย ไม่
 เหมือนกัน แต่รูปแบบหลักคือ จากการปกครองท้องถิ่นที่
 อ่อนแอในรัฐรวมศูนย์อำนาจล้นเหลือ (Highly centralized state)
 เดินทางไปที่ละก้าวๆ และพัฒนาไปสู่รัฐประชาธิปไตยทั้งใน
 ระดับชาติและระดับท้องถิ่น นั่นคือ มีการปกครองท้องถิ่นที่
 เข้มแข็งมากขึ้นเป็นลำดับ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และ
 ผู้บริหารท้องถิ่น (ไม่ว่าจะเป็นโดยตรง – เช่นในสหรัฐ และ
 ภายหลังเยอรมนี-ญี่ปุ่น-เกาหลีได้รับเอาแบบนี้ไปใช้ หรือการ
 เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อม เช่นในอังกฤษหรือสแกนดิเนเวีย
 อนึ่ง ระยะหลังๆ เมืองใหญ่หลายเมืองในอังกฤษก็หันไปใช้ระบบ
 เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเช่นกัน)

ในระยผ่นดั่งกล่ว เน้นอนว่อุปสรรคยอมต้องมืทั้ง จากระดับชาติและระดับท้องถิ่นเอง บางครั้งมีการพัฒนาไป ข้างหน้าอย่างรวดเร็ว กระทั่งเป็นการพัฒนาแบบก้าวกระโดด บางครั้งสะดุดเป็นช่วงเวลาด้าน บางครั้งสะดุดเป็นช่วงเวลา ยาวนาน และหลายครั้งก็ถอยหลังไปหลายๆ ก้าว ฯลฯ

ระยผ่นดั่งกล่วไม่เพียงแต่ใช้กับประเทศที่ก้าวออกจาก การเป็นประเทศเมืองขึ้นเดิมเท่านั้น หากในประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติมา ยาวนานในกรณีของอังกฤษ รัฐบาลนางมากาเร็ต แธตเชอร์ลด บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางด้านลง เกิดนโยบายหรือ ฟื้นฟูการรวมศูนย์อำนาจ – Recentralization policy ซึ่งสร้างความ ไม่พอใจให้แก่ท้องถิ่น และส่งผลให้รัฐบาลของนายโทนี แบลร์ ต้องหันมาเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเวลา ต่อมา ^{iv} เป็นต้น

ในแง่ี การสร้างความเป็นปึกแผ่นของระบบการ ปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ในระยผ่น และเป็นประเด็นสำคัญใน ประเทศกำลังพัฒนา และอาจมีปัญหาคือเป็นระยะๆ ในบางครั้ง เช่นกันในประเทศที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความ

เป็นปีกแผ่นแล้ว ทั้งนี้ ก็เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนแปลง กระทั่งพลิกไปพลิกมาได้เสมอ หากกำลังของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบมากกว่า และปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่มีอยู่เดิม

การปกครองท้องถิ่น: กรณีรัฐไทย

รัฐไทยในสมัยต้นอยุธยามีความเป็นแว่นแคว้น ยังมิได้รวมกันเป็นปีกแผ่นเช่นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์โดยเฉพาะช่วงรัชกาลที่ 5 ในสมัยต้นอยุธยานั้น ล้านนายังคงเป็นรัฐอิสระ เช่นเดียวกับ ล้านช้าง (หลวงพระบาง) ส่วน สุโขทัย ลพบุรี-อโยธยา สุพรรณบุรี และนครศรีธรรมราช ต่างก็เป็นศูนย์อำนาจอิสระ การที่พระเจ้าอู่ทองสถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์ และสถาปนา ศูนย์อำนาจใหม่ที่อยุธยาในปี พ.ศ. 1893 และเริ่มแผ่อำนาจเขตออกไปยึดครองเมืองรอบๆ เพิ่มขึ้นๆ จึงเป็นก้าวสำคัญของประวัติศาสตร์ไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความเป็นปีกแผ่นของพื้นที่หลักโดยเฉพาะพื้นที่ราบลุ่มกว้างใหญ่เหนืออ่าวไทย ได้แก่ ลพบุรี สุพรรณบุรี สุโขทัย นครปฐม (ลามลงไปจนถึงนครศรีธรรมราช) ภายใต้การนำของอยุธยา

การยกกองทัพไปโจมตีและเอาชนะกัมพูชาได้ถึง 3 ครั้ง (ครั้งแรกสมัยพระเจ้าอู่ทอง พ.ศ. 1912 ครั้งที่ 2 สมัยพระรามศวร พ.ศ. 1931 และครั้งที่ 3 สมัยเจ้าสามพระยา พ.ศ. 1974) ก่อให้เกิดผลสำคัญถึง 3 ด้านต่อการสร้างรัฐไทย (State building) ในระยะยาว ด้านที่หนึ่ง รัฐอยุธยาได้กลายเป็นรัฐที่แข็งแกร่งด้านอุดมการณ์, การปกครอง, และสังคม-วัฒนธรรม นั่นคือ การรับเอามรดกทางวัฒนธรรมของกัมพูชามาเป็นของตน ที่ศูนย์อำนาจอิสระอื่นๆ ของคนไต-ไทไม่มีเหมือนตน ได้แก่ ลัทธิเทวราชา พิธีการต่างๆ เกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ ภาษาราชการ ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) มหาดไทย และกลาโหม ตลอดจนงานก่อสร้างและศิลปะต่างๆ ทางศาสนาของเขมรมาเป็นจำนวนมาก ด้านที่สอง บวกกับลักษณะภูมิประเทศที่ยอดเยียม มีที่ราบที่กว้างขวางลุ่มแม่น้ำที่กว้างใหญ่ มีแม่น้ำสำคัญถึง 3 สาย (เจ้าพระยา-ป่าสัก-ลพบุรี ยังไม่รวมแม่น้ำสายสำคัญอื่นๆ ของภาคกลางในเวลาต่อมา เช่น แม่กลอง บางปะกง) และอยู่ไม่ไกลจากทางออกทะเล สามารถพัฒนาการค้ากับรัฐอื่นๆ กลายเป็นรัฐที่แข็งแกร่งทั้งด้านการเมืองการปกครอง การทหาร เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม และด้านที่สาม พร้อมๆ กับการเติบโตของทั้งสองด้าน ศูนย์อำนาจอื่นๆ ก็นับวันถูกดึงเข้าไปในศูนย์อำนาจที่นับวันเติบโตใหญ่มากขึ้น ขณะที่

ตนเองก็ค่อยๆ ถูกลดทอนอำนาจการจัดการท้องถิ่นลงไปในทุกๆ ด้าน จากนั้น จะเห็นได้ว่า แม้อยุธยาจะพ่ายแพ้แก่พม่าถึง 2 ครั้ง (พ.ศ. 2112 และ 2310) แต่อยุธยาที่พินาศได้อย่างรวดเร็ว และผงาดขึ้นมาเป็นศูนย์กลางบนพื้นที่ใหม่ คือ ธนบุรีและกรุงเทพฯ^v

รัฐศักดินาที่เข้มแข็ง และได้สรุปบทเรียนจากการพ่ายแพ้ในสงครามกับพม่าถึง 2 ครั้ง แม้จะต้องเสียเปรียบหลายด้านในการสัญญาการค้า (Bowring Treaty) กับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 และอีก 13 รัฐตะวันตกในช่วง 1 ทศวรรษต่อจากนั้น และแม้จะตกอยู่ในฐานะทางการเมืองที่เรียกว่า รัฐกึ่งเมืองขึ้น (Semi-colonial state) มีอำนาจในการบริหารที่จำกัดหลายส่วน แต่ในด้านการแสดงของรัฐและในทางการทูต และการรับรู้ของราษฎร ไทยยังคงเป็นรัฐอิสระ ผู้ปกครองยังคงเป็นกลุ่มเดิม สามารถดำเนินนโยบายการปกครองได้อย่างต่อเนื่อง และในสภาพการณ์ดังกล่าวที่รัฐเพื่อนบ้านตกอยู่ใต้ลัทธิล่าอาณานิคมกลายเป็นรัฐเมืองขึ้นไปจนหมดสิ้น ไทยก็ใช้โอกาสนั้นขยายอำนาจด้วยการยึดครองล้านนา และภาคอีสานซึ่งเป็นเขตปกครองของลาว และดินแดนใต้สุดติดกับมลายูของอังกฤษ ให้เป็นส่วนหนึ่งของไทย ดำเนินนโยบายรวมศูนย์อำนาจการปกครองภายใต้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ในปี พ.ศ. 2435

ให้ทุกๆ ท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมณฑลเทศาภิบาล โดยข้าหลวง
เจ้าเมือง และนายแขวงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ไม่มีการ
ปกครองท้องถิ่น มีแต่การปกครองท้องที่ นั่นคือให้มีการเลือกตั้ง
กำนันและผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชนในหมู่บ้านและตำบลนั้น
และให้ทั้งสองตำแหน่งปฏิบัติงานจนเกษียณอายุ โดยไม่มีการ
เลือกตั้งอีก และภารกิจคือทำงานตามนโยบายและคำสั่งของ
กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก เท่ากับประชาชนเป็นคนเลือกตั้ง
ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน แล้วต่อจากนั้น คนมาจากการเลือกตั้งก็ถูก
ระบบหล่อหลอมให้กลายเป็นข้าราชการไป ^{vi}

เพื่อให้เป็นเอกภาพในทุกๆ ด้านภายใต้การปกครองของ
รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หลังจากที่ยกเลิกฐานะเมืองขึ้นของ
ล้านนาและปาดานีในช่วงต้นทศวรรษ 2440 และจัดระบบการ
ปกครองแบบภูมิภาคของภาคอีสาน-ปาดานี-ล้านนาในช่วงเวลา
ใกล้เคียงกัน ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2440 นโยบายการรวมศูนย์
อำนาจสู่ส่วนกลางของประเทศไทยก็ได้พัฒนาขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง นั่น
คือ การดำเนินนโยบายรวมศูนย์อำนาจแบบเข้มข้น (High or
Over-centralization policy) ด้วยการยกเลิกความเป็นอิสระของ
องค์กรสงฆ์ในท้องถิ่น ยกเลิกภาษาเขียนและการใช้ตำราที่เป็น
ภาษาท้องถิ่น (ยกเว้นเขตใต้สุดของประเทศ) รวมทั้งการจัดส่ง

ข้าราชการทุกระดับจากส่วนกลางไปปกครองพื้นที่ทั่วประเทศ ผลกระทบที่สำคัญที่สุดของนโยบายดังกล่าวก็คือ การทำให้ทั่วทั้งประเทศมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม-ศิลปวัฒนธรรม และผลอีกประการหนึ่งก็คือ การทำลายความเข้มแข็งและอัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นลงเป็นขั้นๆ ^{vii} ไม่ว่าโดยจงใจหรือไม่ สภาพการณ์ของสังคมไทยนับตั้งแต่ได้เกิดสิ่งที่เรียกว่ารัฐแข็ง สังคมอ่อนแอ (Strong state, weak society) มากขึ้นๆ

การจัดตั้งสุขาภิบาลเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2440 ที่พระนคร และในบริเวณตัวเมืองส่วนใหญ่ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2448 ซึ่งนับเป็นการสถาปนาระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในรัฐไทย แม้จะเป็นการเริ่มต้นที่มีจุดมุ่งหมายที่ดีในแง่ของการจัดตั้งสถาบันการปกครอง แต่ในทางปฏิบัติ ผลกระทบต่อท้องถิ่นกลับมีน้อยมาก ด้านหนึ่ง มิได้รื้อฟื้นหรือสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นแต่อย่างใด อีกด้านหนึ่ง เพราะคนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสุขาภิบาลล้วนเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคของเมืองนั้นๆ (ให้ทำงานควบ 2 ตำแหน่ง และให้ถืองานสุขาภิบาลเป็นงานฝากให้ทำ) และหากจะมีการแต่งตั้งคนนอก ระบบราชการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นบ้าง ก็คือ นักธุรกิจ เช่น

พ่อค้า กระทั่งมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแผ่คริสต์ศาสนาในประเทศ และทั้งหมดนี้ก็ล้วนเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้นำในระบบราชการ ไม่มีการแต่งตั้งสามัญชน เช่น พ่อค้ารายย่อย ชาวนาชาวไร่ แต่อย่างใด นอกจากนี้ การทำงานของสุขาภิบาล ก็ไม่มีการเลือกตั้ง ไม่มีการดึงเอาประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เข้าไปร่วมรับรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อการทำงานของ สุขาภิบาลแต่อย่างใดทั้งสิ้น ^{viii}

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แม้จะได้ยกเลิกการปกครองระบบมณฑลเทศาภิบาล และแทนที่ด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มีการจัดตั้งหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบใหม่ คือ จังหวัด-อำเภอ-ตำบล-หมู่บ้าน มีการแต่งตั้งข้าราชการจากกระทรวงไปเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดและอำเภอต่างๆ ทั่วประเทศ ส่วนการออก พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2476 อันเป็นการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นขึ้นภายใต้ระบอบการปกครองแบบใหม่ ได้เกิดอุปสรรคขึ้น 3 ด้านตั้งแต่เริ่มต้น แม้ว่าจะมีการจัดการเลือกตั้งให้มีสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากประชาชน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น อุปสรรคดังกล่าวคือ 1. ขาดการให้การศึกษาเกี่ยวกับการปกครอง

ท้องถิ่นแก่ประชาชน 2. อำนาจการบริหารของเทศบาลมีน้อย นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ข้าราชการส่วนภูมิภาคควบคุมเทศบาลทั้งการออกเทศบัญญัติ และงบประมาณ และการกำหนดนโยบาย (เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นอยู่ในมือของกระทรวงมหาดไทยอย่างสิ้นเชิง) จึงทำให้ประชาชนท้องถิ่นมองไม่เห็นบทบาทและความสำคัญของเทศบาลมากนัก และ 3. เนื่องจากขณะนั้น คนมีการศึกษาในสังคมไทยยังมีไม่มาก และแทบทั้งหมดรับราชการ พวกเขาจึงไม่อาจเข้าไปเสนอความเห็นใดๆ ในสภาท้องถิ่นได้ เพราะกฎหมายห้ามไว้ (แทนที่จะเปิดโอกาสให้พวกเขาเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ สามารถออกความเห็นในปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาทางเท้า ปัญหาความสะอาดของตลาด ปัญหาการใช้เสียง ปัญหาการจราจร ฯลฯ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนใดๆ หรือไม่มีสิทธิเป็นผู้บริหาร)

ดังนั้น การจัดให้มีเทศบาลในสถานการณ์ที่ ก. ไม่เตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชน ข. ไม่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารงานเทศบาลอย่างมีอิสระ และ ค. เมื่อขาดคนมีความรู้-ความเข้าใจในแต่ละด้านในสภาท้องถิ่น สุดท้ายเทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่รูปแบบ แต่ไม่มีอำนาจ

มากนักในทางปฏิบัติ และไม่ก่อผลกระทบที่สำคัญในการสร้าง
ท้องถิ่นให้เข้มแข็ง

นับจากปี พ.ศ. 2495 จนถึงพ.ศ. 2540 การปกครอง
ท้องถิ่นของไทยต้องเผชิญปัญหาสำคัญ อย่างน้อย 3 ข้อ คือ
1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทุกหน่วยมีงบประมาณจำกัด
ลักษณะงานที่ทำ หรือที่เรียกว่า ภาระหน้าที่ไม่เพียงแต่ถูกกำหนด
โดยตัวบทกฎหมาย หากว่าทุกๆ โครงการจะต้องได้รับการอนุมัติ
จากข้าราชการส่วนภูมิภาค คือทั้งอำเภอและจังหวัด งบประมาณ
ของอปท. ทั่วประเทศ มีรวมกันไม่เกิน 9 % ของงบประมาณของ
รัฐบาล และในจำนวนดังกล่าว ครึ่งหนึ่งเป็นงบประมาณของ
กรุงเทพมหานคร (กทม.) เท่ากับว่าอปท. หลายหมื่นแห่งทั่ว
ประเทศ (ได้แก่ อบต. อบจ. และเทศบาล) ได้รับงบประมาณที่มี
จำนวนจำกัดมาก 2. การเกิดขึ้นของ อปท. ทุกหน่วย ไม่ว่าจะเป็น
สุขาภิบาล ในปี พ.ศ. 2495 อบจ. ในปี 2498 สภาตำบล ในปี พ.ศ.
2498 การยกเลิกระบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและให้รัฐบาล
แต่งตั้งแทนในปี พ.ศ. 2505 การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ในปี พ.ศ.
2518 การจัดตั้งเมืองพัทยา ในปี พ.ศ. 2521 และการจัดตั้ง อบต.
ในปี พ.ศ. 2537 ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นแบบเอกภาคี (unilateral) นั่น
คือ เป็นการตัดสินใจเองของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยซึ่ง

เป็นผู้ควบคุม อปท. โดยไม่มีการปรึกษาหารือใดๆ กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ผิดกับการเรียกร้องของประชาชนในหลายจังหวัดรวมทั้งพรรคการเมืองถึง 4 พรรค ที่อยากให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งพร้อมๆ กันทุกจังหวัด หรือค่อยๆ ทะยอยจัดการเลือกตั้งอย่างมีแผนการ) เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 และพ.ศ. 2534-2538 กลับไม่มีการตอบสนองใดๆ ไม่มีแม้แต่การเปิดประชุมรับฟังความคิดเห็นหรือการลงประชามติในแต่ละจังหวัด^{ix}

3. การขาดนโยบายและโครงการที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นแนวทางการพัฒนาอปท. ให้มีประสิทธิภาพ หรือการปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อให้เยาวชนในแต่ละท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและองค์ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับท้องถิ่น กลายเป็นประเด็นสำคัญเกี่ยวกับอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาโดยตลอด เพราะไม่ว่าจะมีการสถาปนาอปท. รูปแบบใดก็ตาม ถ้าหากขาดการให้การศึกษาหรือเตรียมการให้คนท้องถิ่นได้เรียนรู้ก็ใช้วิธีเปิดโอกาสให้ อปท. ได้พัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มที่โดยไม่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นนั้น แต่เมื่อขาดทั้งโอกาส และ

ระบบการให้ความรู้ การปกครองท้องถิ่นจึงประสบความสำเร็จ
ในการพัฒนาเรื่อยมา

ในห้วงเวลา 17 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ถึง 2557 การ
ปกครองท้องถิ่นไทยยังคงเผชิญปัญหาเดิมๆ และยังคงเผชิญกับ
ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ ดังนี้

ข้อที่ 1. รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 มีลักษณะก้าวหน้า
2 ด้าน ด้านหนึ่ง เสนอมาตรการที่เห็นว่าพรรคการเมืองที่จะมา
บริหารงานประเทศจะต้องมีความเข้มแข็ง มีเสียงข้างมากในสภา
นิติบัญญัติ และบริหารงานที่จะเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่
พัฒนาประเทศไปข้างหน้า และแก้ไขปัญหาต่างๆ ของสังคมได้
อีกด้านหนึ่ง กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้นเพื่อให้ อปท.
สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ในระดับท้องถิ่นให้แก่ประชาชนได้
ดีกว่า 6 ทศวรรษที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม การผลักดันการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
อย่างไม่ถึงที่สุด ในขั้นต่อมา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ไม่สามารถจัดตั้ง
กระทรวงการกระจายอำนาจหรือกระทรวงท้องถิ่นได้ แต่ทำได้
เพียงจัดตั้งสำนักงานการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี ส่วนฝ่ายที่ต่อต้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กลับจัดตั้งหน่วยใหม่ในกระทรวงมหาดไทยว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อันเป็นการตั้งชื่ออย่างไพเราะและมีความหมายดี แต่การปฏิบัติก็ทำหน้าที่คล้ายกับกรมการปกครองในอดีต นั่นคือเข้าไปควบคุมการปกครองท้องถิ่นต่อไป นอกจากนี้ ก็มีข้าราชการจากกระทรวงต่างๆ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามพ.ร.บ. ฉบับ พ.ศ. 2542 ผลที่เกิดขึ้น คือ เพราะต้องการหวงอำนาจ งบประมาณ และบุคลากรไว้ หน่วยงานบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคส่วนมากจึงไม่เต็มใจที่จะโอนภารกิจไปให้ อบต. หากมีการโอน ก็คือโอนภารกิจที่ไม่ต้องการ หรือโอนย้ายข้าราชการที่เป็นภาระ หรือถ่ายโอนภารกิจ แต่ไม่ให้งบประมาณตามไปด้วย

กรณีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา นับเป็นตัวอย่างหนึ่งของปัญหาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ชัดเจนมากที่สุด

ข้อแรก เนื่องจากที่ผ่านมา ระบบการบังคับบัญชาที่มีหลายขั้นตอนมาก จากโรงเรียนประชาบาลในชนบทขึ้นไปจนถึงกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการที่ถนนราชดำเนิน มีแต่

การประเมินให้ได้เงินเดือน ตำแหน่งและเครื่องยศฯ เพิ่มขึ้น ซึ่งล้วนเป็นคุณแก่ครูทั่วประเทศ แต่น้อยมากที่จะมีการประเมินผลการทำงานสอนอย่างจริงจัง และลงโทษหากครูปฏิบัติงานสอนได้ไม่ถึงขั้นที่กำหนด และถูกคำสั่งให้ไล่ออกหรือย้ายงาน หรือลดขั้นเงินเดือน หากทำงานผิดพลาด ใครเล่าที่จะรังเกียจระบบนี้ เพราะมีแต่เอื้อประโยชน์ให้แก่ครู แต่ไม่สามารถปรับปรุงการทำงานของระบบการศึกษาในภาพรวม

ข้อที่สอง ในการโอนย้ายเพื่อให้อปท. เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการศึกษาในท้องถิ่น อย่างแรกคือความไม่แน่นอน ที่ครูจะต้องเผชิญ เพราะครูเคยคุ้นชินกับระบบเดิมที่มีแต่ได้ประโยชน์ เพราะนักการเมืองท้องถิ่นมาแล้วก็ไปตามวาระ มีการเปลี่ยนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกๆ 4 ปี

ข้อที่สาม นักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็คือ ลูกศิษย์ของครู ครูเห็นว่าตนเองเป็นผู้ทรงความรู้ เป็นที่เคารพนับถือของชาวบ้าน มีฐานะเหนือกว่านักการเมืองท้องถิ่น จึงไม่เต็มใจที่จะไปอยู่ใต้บังคับบัญชาของนักการเมือง (แทนที่ครูจะคิดว่าตนเองน่าจะได้ประโยชน์มากกว่าจากการเป็นครูที่เคารพของนักการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ครูคงคิดแล้วว่่านักการเมืองมาแล้ว

ก็ไป ไม่มีใครอยู่ในตำแหน่งถาวร ครูคงคิดว่าเป็นการยากในการควบคุมนักเรียนเมืองที่เป็นศิษย์ของตน จึงคิดว่าตนเองคงจะได้รับประโยชน์น้อยกว่าในระยะยาว และคงจะเหนื่อยมากถ้าหากต้องทำงานอย่างหนัก

ข้อที่สี่ ถ้าอยู่ภายใต้การบริหารของนักการเมือง และประชาชนในท้องถิ่นเป็นคนเลือกนักการเมือง พวกเขาสามารถลงคะแนนให้คุณให้โทษแก่นักการเมืองและคณะครูได้ ถ้าประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ปกครองของนักเรียน จะประเมินครูในทางลบ หรือไม่ให้เพิ่มเงินเดือน เพราะประชาชนอยู่ในพื้นที่อาจทราบหรือเห็นด้วยตาว่า ครูไปทำงานสาย ชอบดูหรือลงโทษเด็ก ครูจะทำอะไร ก็ยอมอยู่ในสายตาของเพื่อนครู นักเรียนและประชาชนรอบๆ ผิดกับการอยู่ใต้การบังคับบัญชากระทรวงที่กรุงเทพฯ ที่ห่างไกล ทำแค่ผลงานส่งไป ก็รอรับเงินเดือนเพิ่ม ที่ครูมีแต่จะได้รับการประโยชน์หากไม่ได้ทำอะไร ผิดพลาดอย่างรุนแรงภายในระบบราชการนั้น

ด้วยเหตุนี้ ในที่สุด ทั้งกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องการรักษาอำนาจ, งบประมาณ, และบุคลากรครูไว้ให้มากที่สุด ไม่อยากกระจายอำนาจ ไม่อยากสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ที่

ครอบครองมานาน และครูส่วนใหญ่ก็ยอมพอใจที่จะไม่ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อยากให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่พวกตนไม่ปรารถนา ฯลฯ (แต่ในทางคำพูดและท่าทีที่แสดงออก ทุกฝ่ายเห็นด้วยกับหลักการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ เพียงแต่ว่า.....)

นั่นคือ มีเงื่อนไขข้อแม้ ที่จะทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นล่าช้า หรือเป็นไปได้ยากมาก เช่น โรงเรียนที่จะโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความสอดคล้องตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ ข้าราชการครูที่จะขอโอนย้ายไปปฏิบัติราชการสังกัด อปท. จะต้องมีความสอดคล้องตามที่กระทรวงฯ กำหนด ฯลฯ) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านการศึกษาจึงมีปัญหาและอุปสรรคมากมายดังที่ได้กล่าวมา ^x

ข้อที่ 2. ในสถานการณ์ที่รัฐไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ใกล้ชิดกับนโยบายของรัฐบาลสหรัฐ นั่นคือ การต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศกลุ่มอินโดจีน จีน และเกาหลีเหนือ การไม่สนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการสถาปนาการปกครองระบอบเผด็จการทหารยังพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความจำเป็นทางการเมือง โดยเฉพาะเพื่อความเป็นเอกภาพทาง

การเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น แต่หลังจากที่รัฐบาลไทยสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน และกลุ่มประเทศอินโดจีน ตลอดจนการสิ้นสุดลงของการต่อสู้ด้วยอาวุธในเขตป่าเขา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง กลับมิได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็วเท่าที่ควร

ที่เป็นเช่นนั้น ก็น่าจะเกิดจากความเคยชินของทุกๆ ฝ่าย โดยเฉพาะข้าราชการทุกระดับที่ได้รับประโยชน์จากระบบราชการที่ผ่านมา ความหวาดกลัวต่อความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้น ผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับและเห็นว่ามีดีทั้งความมั่นคงและเพิ่มพูนตลอดมา ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากระบบรวมศูนย์อำนาจ เช่น ข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้วก็จากใน 1-2 ปี การไม่แก้ไขระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพ การกระจุกตัวของโรงเรียนที่ดีในตัวเมือง ฯลฯ พวกเขาค้นได้กับสิ่งเหล่านี้เพราะมีรายได้ดี จราจรติดขัดก็ไม่เป็นปัญหา เพราะมียานพาหนะส่วนตัว มีเงินส่งลูกเข้าโรงเรียนที่ดีได้ในเขตตัวเมือง จะดิ้นเสียเงินเท่าไรก็ต้องหาให้ได้ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจและปัญหาอื่นๆ จึงต้องใช้เวลา จะเห็น

ว่าการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจะทำให้หน่วยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคได้รับผลกระทบอย่างมาก การต่อต้านอย่าง เงียบๆ หรือแบบเปิดเผยจึงเกิดขึ้น หรือไม่แสดงความ กระตือรือร้นใดๆ เนื่องจากตนเองยังได้รับประโยชน์จากระบบนี้ อยู่

ข้อที่ 3. ท่ามกลางการเติบโตของชนชั้นกลาง ระบบ การศึกษา และกระแสประชาธิปไตย การเรียกร้องให้มีการ เลือกตั้งผู้ว่าฯโดยประชาชน การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ข้อเสนอให้ยกเลิกการ บริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมไปถึงการกำหนดขึ้นต่อนยกเลิก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เพราะถือเป็นการซ้ำซ้อนกับการ ทำงานของอบต.และเทศบาล เป็นการสูญเสียงบประมาณของรัฐ กระทั่งเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกัน ฯลฯ ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นในอดีตจะ มีพัฒนาการที่ค่อนข้างช้า แต่เสียงเรียกร้องให้มีการปฏิรูป เหล่านั้นย่อมชี้ให้เห็นว่ายังมีพลังส่วนหนึ่งที่อยากจะเห็น พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยเติบโตอย่างมั่นคงทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ที่สำคัญก็คือ ได้เกิดการคืบหน้าของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไปอีกหลายขั้น ได้แก่ 1. การเพิ่มงบประมาณของ อบท. จาก 9 % ของรายจ่ายของภาครัฐบาลขึ้นเป็น 35% อย่างมีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป จนไปหยุดที่ระดับ 24% ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2555 2. การแก้ไขกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ทั้ง 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เป็นผลสำเร็จ ในช่วงตอนกลางทศวรรษ 2540 และในช่วงเวลาเดียวกัน ยังมีการกำหนดให้นายก อบต. ทั่วประเทศ และนายก อบจ. จากทุกจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอีกด้วย เหตุการณ์ทั้งหมดในข้อ 2 นี้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล (พรรคไทยรักไทย) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

การเคลื่อนไหวของกลุ่มที่เรียกว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” ที่มีบทบาทใน 10 กว่าจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดใหญ่ๆ เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น และอุบลราชธานี จนถึงขั้นกลุ่มที่จังหวัดเชียงใหม่จัดทำร่างพ.ร.บ. จังหวัดจัดการตนเองสำหรับจังหวัดเชียงใหม่เสร็จ และยื่นเสนอต่อรัฐสภาในตอนปลายปี พ.ศ. 2556 โดยจะเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยประชาชนในจังหวัดนั้นๆ การยกเลิกหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน

จังหวัด และเพิ่มงบประมาณการบริหารจังหวัดจากเดิม นี่คือ
รูปธรรมของอีกก้าวหนึ่งในการรณรงค์เพื่อกระจายอำนาจสู่
ท้องถิ่น ^{xi}

การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่าน

เราสามารถมองระยะผ่านในบริบทของสังคมไทยสำหรับ
การปกครองท้องถิ่น ได้หลายมิติ เช่น

วิธีมองอย่างแรก เป็นการมองระยะผ่านแบบมหภาค นั่น
คือ การปกครองท้องถิ่นที่อ่อนแออันเป็นผลพวงของรัฐที่มีการ
รวมศูนย์อำนาจมากเกินไปในอดีตจะต้องผ่านขั้นตอนมากมาย
และใช้เวลายาวนานเพื่อพัฒนาไปสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นที่
เข้มแข็ง มีการกระจายอำนาจอย่างมากเช่นเดียวกับรัฐ
ประชาธิปไตยในตะวันตก รวมทั้งที่ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ นับเป็น
ระยะผ่านอันยาวนานนับตั้งแต่นโยบายรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2453 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รวม 106 ปี (พ.ศ.
2453-2559)

วิธีมองอย่างที่สอง เป็นการมองระดับที่สั้นกว่าเดิม นั่น
คือ มองอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายหลังการยึด
อำนาจในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบัน รวมเวลา 10 ปี

และ **วิธีมองอย่างที่สอง** เป็นการมองในระดับเฉพาะหน้า นั่นคือ จากวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน รวมเป็นเวลา 2 ปีเศษ

วิธีมองอย่างแรก ซึ่งมีระยะยาวนานถึง 106 ปี ช่วยให้เรามองเห็นเส้นทางการเดินของการปกครองท้องถิ่นไทยที่กล่าวในภาพรวม เริ่มต้นที่ไม่มีการปกครองท้องถิ่นใดๆ แต่ค่อยๆ เกิดขึ้นหลังจากที่ผู้นำของสยามเดินทางไปศึกษาดูงานการปกครองอาณานิคมในอินโดนีเซีย อินเดีย และพม่า

ในระยะแรกๆ รวมเวลา 13 ปี (พ.ศ. 2435-2448) การปกครองของสยามภายใต้รัฐธรรมนูญสิทธิราชย์แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ การปกครองส่วนกลางที่เมืองหลวง และการปกครองส่วนภูมิภาค นั่นคือ การส่งข้าหลวงออกไปปกครองมณฑลเทศาภิบาลต่างๆ ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้วานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2448 จะมีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามเมืองต่างๆ ตาม พ.ร.บ. สุขาภิบาล ฉบับปี พ.ศ. 2448 อันเป็นการสถาปนาองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ สุขาภิบาลก็มีบทบาทน้อยมาก ทั้งเป็นงานฝากของข้าราชการส่วนภูมิภาค ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ก็ไม่มีส่วนร่วมใดๆ การปกครองท้องถิ่นในช่วง 28 ปี
ต่อจากนั้น (พ.ศ. 2448-2476) จึงเป็นเพียงรูปแบบ คือ ทำตามที่
เบื้องบนกำหนด

การปกครองท้องถิ่นเพิ่มรูปแบบและจำนวนองค์กรมาก
ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จนถึง พ.ศ. 2546 รวมเวลาถึง 70 ปี องค์กร
ปกครองท้องถิ่นก็มีพื้นที่ทั้งประเทศ คือ กรุงเทพฯ อันเป็นเมือง
หลวงมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เรียกว่า
“กรุงเทพมหานคร” (กทม.) ส่วนนอกกรุงเทพฯ มีองค์กร
ปกครองท้องถิ่นถึง 3 แบบและ 2 ระดับ ที่ว่า 3 แบบก็คือ 1. อบจ.
(องค์การบริหารส่วนจังหวัด) 2. เทศบาล และ 3. อบต. (องค์การ
บริหารส่วนตำบล) ส่วนที่ว่า 2 ระดับ (Two-tier system) ก็คือ 1.
ระดับ อบจ. และ 2. ระดับที่ 2 คือ ระดับล่าง ได้แก่เทศบาล และ
อบต. โดยมี อบจ. มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดนั้นๆ ส่วน
เทศบาลและ อบต. แบ่งพื้นที่กันตรงที่ความเป็นชุมชนเมือง
ชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น เป็นชุมชนขนาดใหญ่ ก็ได้เป็น
เทศบาลนคร เทศบาลเมือง, และเทศบาลตำบล ส่วนพื้นที่ชนบท
อันกว้างใหญ่ แต่มีประชากรกระจายตามหมู่บ้านและในตำบล
ก็มีการจัดตั้ง อบต. ขึ้นมา เทศบาลและอบต. มีพื้นที่ไม่ทับซ้อน
กัน แต่เมื่อเอาพื้นที่ทั้งหมดมารวมกันทั้งจังหวัด ก็เป็นพื้นที่ของ

อบจ. มีการแบ่งงานกันทำระหว่างอบจ. ที่คุมงานภาพรวมระดับ
จังหวัด ส่วนเทศบาลและ อบต. ดูแลรับผิดชอบเฉพาะเขตพื้นที่
ของตน

ในช่วง 1 ทศวรรษเศษสุดท้ายก่อนจะสิ้นยุคนี้
(พ.ศ. 2549) มีความคืบหน้าหลายอย่างที่น่านสนใจอันต่อไป
ในทางความคืบหน้าของการปกครองท้องถิ่น ที่สำคัญ คือ

การเลือกตั้งผู้บริหารของ อบท. โดยตรงจากประชาชน

การณรงค์เรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาการเลือกตั้ง
โดยประชาชนเริ่มจากบทความเล็กๆ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2534
แล้วต่อจากนั้น ก็มีบทความทยอยออกมาหลายๆ ครั้ง ติดตาม
ด้วยการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ นักการเมือง และข้าราชการ
ระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดูแลรับผิดชอบการ
บริหารงานระดับจังหวัด (ส่วนภูมิภาค) สลับกับการจัดรายการ
อภิปรายและสัมมนาทั้งในวิทยุโทรทัศน์ ในสถาบันการศึกษา
และโรงแรม ที่กลายเป็นข่าวใหญ่ระดับประเทศก็เพราะพรรค
การเมือง 4 พรรค (พรรคพลังธรรม, พรรคเอกภาพ, พรรค
ความหวังใหม่, และพรรคประชาธิปัตย์) สนับสนุนแนวคิดนี้ และ

นำไปหาเสียงในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2538ว่าจะนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงหากชนะการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากการพุดกันอย่างครึกโครมในปี พ.ศ. 2535-2536 แล้ว ทำให้วงการสนทนทางการเมือง และสภาทนายต่าง ๆ ลึกคักมากยิ่งขึ้น เพราะว่า ปลัดกระทรวงมหาดไทยแถลงอย่างเป็นทางการว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะกฎหมายระบุว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศเป็นไปตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าวเป็นของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค เป็นตำแหน่งแต่งตั้ง ที่สำคัญกว่านั้น แม้ว่าทั้ง 4 พรรคการเมืองจะชนะการเลือกตั้ง ในเดือนกันยายน 2538 โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และพลเอก เซวาลิต ยงใจยุทธ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รมว. มหาดไทย) แต่ก็ไม่มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เกิดขึ้นไม่ว่าจังหวัดไหน

และในปี พ.ศ. 2537 นั้น กระทรวงมหาดไทยได้ผลักดันให้มี พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล (มีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538) เพื่อเบนความสนใจของผู้คนออกไปจากประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ สารสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้คือ ให้จัดตั้งสภาตำบลทุกๆ ตำบล และหากที่ผ่านมามีสภาตำบลใดมีงบประมาณเกิน 1.5 แสนบาทติดต่อกัน 3 ปีขึ้นไป ให้ยกฐานะขึ้นเป็น อบต. ได้เลย ผลก็คือมีการเลื่อนฐานะ

สภาตำบลขึ้นเป็น อบต. ได้รวม 617 แห่งพร้อมกันทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 และปีถัดไป กระทรวงมหาดไทยก็จัดตั้ง อบต. เพิ่มอีก 2,143 แห่ง (พฤษภาคม 2539) รวมมี อบต. ทั้งหมด 2,760 แห่งทั่วประเทศ จากสภาตำบลทั่วประเทศรวม 7,000 กว่าแห่ง และปีถัดๆไป ก็จะมีการยกฐานะของสภาตำบลขึ้น อบต. จนครบทั้งประเทศในอีก 3-4 ปีข้างหน้า

การจัดตั้งสภาตำบลและอบต. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และมีงบประมาณต่ำ ทำให้มีผู้วิเคราะห์ว่าผู้วางแผนระดับสูงของฝ่ายไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอเลือกตั้งผู้ว่าฯ ต้องการให้สภาตำบลและอบต. ขนาดเล็กได้รับการจัดตั้ง เพื่อจะได้ 1. ไม่แสดงบทบาทสำคัญอะไรให้ประชาชนส่วนใหญ่ประทับใจ และจะได้ถือโอกาสชี้แจงกับสังคมว่า อบต. ระดับตำบลยังล้มเหลวหรือไม่ประสบผลสำเร็จมากนักในการทำงานที่แต่ละตำบล และ 2. ให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านและตำบลสนใจเรื่องและปัญหาต่างๆ ของตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาระดับจุลภาค ผิดกับปัญหาของทั่วทั้งจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาภาพใหญ่ระดับจังหวัด ด้วยเหตุผล 2 ข้อนี้ ประชาชนจึง “ไม่ควรเห็นด้วย

กับข้อเสนอที่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ” ซึ่งเป็นการปกครองระดับ
ใหญ่กว่าและมีความสำคัญว่า

เมื่อข้อเสนอเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าฯ ขาดแรงสนับสนุนจาก
พลังกลุ่มต่างๆ จึงได้เกิดการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้ง
นายกเทศมนตรีโดยตรง ผลปรากฏว่าได้รับการสนับสนุนอย่าง
แข็งขันจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลหลายๆ แห่ง และได้
กลายเป็นประเด็นสำคัญของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่ง
ประเทศไทยอย่างรวดเร็ว ^{xii}

น่าเชื่อว่า ผลจากการรณรงค์ดังกล่าวของนายกเทศมนตรี
จากเทศบาลทั่วประเทศ และการยอมรับของกระทรวงมหาดไทย
ที่ยังไม่ต้องไปถึงการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในที่สุด รัฐบาลของพรรค
ประชาธิปัตย์ก็ผ่าน พ.ร.บ. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาล
นคร และเทศบาลเมืองเป็นผลสำเร็จ ให้มีผลบังคับใช้ในเดือน
พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ครั้นรัฐบาลพรรคไทยรักไทยชนะการ
เลือกตั้งในตอนต้นปี พ.ศ. 2544 กระแสการเลือกตั้งผู้นำฝ่าย
บริหารโดยตรงก็ลามออกไปทั่ว ส่งผลให้เกิดการผลักดันให้
แก้ไข พ.ร.บ. เทศบาลตำบลและพ.ร.บ. สภาตำบลและอบต.
กำหนดให้นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล และนายก อบต. มาจาก

การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีผลบังคับใช้เริ่มในเดือน
ธันวาคม 2546 และแก้ไขพรบ อบจ. กำหนดให้มีการเลือกตั้ง
นายก อบจ. โดยตรงทั่วประเทศเริ่มเป็นครั้งแรกในวันที่ 14
มีนาคม พ.ศ. 2547 ^{xiii}

จากสถิติปี พ.ศ. 2547 หรือ 7 ปีผ่านไปหลังจากการผ่าน
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมี อบจ. 75 แห่ง
เทศบาลทั้ง 3 ระดับ 1,129 แห่ง และ อบต. 6,744 แห่ง เท่ากับว่า
ประเทศนี้มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
(รวม กทม. 1 แห่ง) (Directly-elected chief executives) เป็น
จำนวนเกือบ 8 พันคน พวกเขาถือตัวแทนสำคัญของระบอบ
ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่กำลังเริ่มเบ่งบานในประเทศนี้

ข้อดีของการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นโดยตรงทุกระดับ คือ

การปลูกเร้าความสนใจทางการเมืองของประชาชนทำให้เกิด
เกิดการต่อสู้แข่งขันเข้มข้น มีการปราศรัยหาเสียงในจุดต่างๆ
ในกรณีของท้องถิ่นระดับหมู่บ้านและตำบล ความก้าวหน้า
อันหนึ่งที่ปรากฏคือ ความพยายามของผู้นำแต่ละคนที่จะสร้างจุด
แข็งของตนให้เป็นที่ประจักษ์ เมื่อได้ชัยชนะในการเลือกตั้งก็

พยายามสร้างผลงานหลายอย่าง ทั้งในเชิงการประชาสัมพันธ์และลงมือทำอย่างจริงจัง เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ให้ท้องถิ่นต่างๆ ได้รู้จักและเดินทางไปดูงานหาบทเรียน ดังกรณี การสร้างหมู่บ้านปลอดขยะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแข็งขัน กระทั่งสามารถสร้างรายได้จากการขายขยะของชุมชน การนำเอารถของเทศบาล-อบต. – อบจ. มาใช้รับส่งนักเรียนในภาคเช้าและบ่าย การช่วยเหลือนำผู้ป่วยไปโรงพยาบาลโดยด่วนโดยรถของ อบต. เพราะไม่มีรถโดยสารในชนบทห่างไกล หรือการจัดรายการนำเที่ยวโดย อบต. ให้ทุนแก่ครู-นักเรียนในพื้นที่เพื่อทำเอกสารประกอบการเที่ยวชม และการเป็นผู้บรรยาย หรือโครงการรณรงค์ไม่ดื่มสุราในงานศพ ฯลฯ ^{xiv}

ข้อดีอีกประการหนึ่งของการกำหนดให้นายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของทั้งจังหวัด ก็คือ การนำเอาผู้นำ 2 คนในระดับจังหวัดมาแข่งขันกันทำงานเพื่อประชาชน คนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย แทบไม่มีคนในจังหวัดคนใดรู้จักเขามาก่อน ได้ตำแหน่งที่เรียกกันอย่างยกย่องว่า “พ่อเมือง” หรือ “เจ้าเมือง” ขณะที่อีกคนหนึ่งปราศรียหาเสียงลงพื้นที่แทบทุกหมู่บ้าน และได้ชัยชนะมาเป็นนายกฯ หรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของ อบจ. ในแง่หนึ่ง เป็นการพิสูจน์ว่าคนที่มาจาก

การเลือกตั้ง กับคนที่มาจากการแต่งตั้ง คนไหนจะทำงานรับใช้ประชาชนได้ดีกว่ากัน

วิธีการมองอย่างที่สอง เป็นการมองพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (กันยายน พ.ศ. 2549 – พฤษภาคม พ.ศ. 2557) ในช่วงเวลาดังกล่าว ระบบการปกครองระดับชาติเริ่มต้นที่การยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จากนั้นจึงมีรัฐบาลแต่งตั้ง โดยมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และจัดให้มีการเลือกตั้ง ในเดือนธันวาคม ปีถัดมา ผลคือพรรคพลังประชาชน (อันเป็นพรรคเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่ถูกยุบไป) ชนะการเลือกตั้ง ทำให้นายกรัฐมนตรี 2 คนจากพรรคพลังประชาชนถูกปลดจากตำแหน่ง โดยคำสั่งศาล หลังจากนั้น มีการช่วงชิงอำนาจกัน ส่งผลให้ฝ่ายค้านได้จัดตั้งรัฐบาล เกิดการเรียกร้องของขบวนการประชาธิปไตยขนาดใหญ่ ที่ต้องการให้มีการยุบสภาฯ และจัดการเลือกตั้งเสียใหม่ มีการชุมนุมยึดเยื้องกลางกรุงเทพฯ นำไปสู่การนองเลือด ในช่วงกลางเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2553 เรียกว่าพฤษภาทมิฬ มีประชาชนถูกสังหารราว 100 คน หลังจากนั้นอีก 1 ปีรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะจึงประกาศยุบสภาฯ และจัดการเลือกตั้งใหม่

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 ทำให้ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี นำพรรคเพื่อไทยขึ้นเป็นรัฐบาล ก็คือพรรคพวกเดิมของพรรคไทยรักไทย และ 2 ปีต่อจากนั้น ก็ถูกพรรคฝ่ายค้านปลุกระดมประชาชนต่อต้าน นำโดยกลุ่มที่เรียกว่า กปปส. (คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) จนเกิดรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ในที่สุด

ในช่วงเวลาดังกล่าว การปกครองท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างน้อย 2 สิ่ง นั่นคือ

1. รัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งได้เปลี่ยนวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านจาก 5 ปี เป็นอยู่จนถึง 60 ปี นอกจากนี้ ยังได้รับเงินเดือนเพิ่มจากเดิม 5,000 บาท เป็น 10,000 บาท และ

2. จากเจตนารมณ์เดิมของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่จะให้งบประมาณของอปท. เพิ่มขึ้นไปเป็น 35% ของงบประมาณของรัฐบาลกลาง ภายในปี พ.ศ. 2549 แต่แล้ว งบประมาณของอปท. ทั่วประเทศ ก็อยู่ในระดับ 23% และไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในช่วงเวลาดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมองได้ 2 ด้าน หนึ่ง รัฐบาลที่ มาจากการแต่งตั้ง และอาจได้รับข้อเสนอจากกระทรวงมหาดไทยที่ตกใจกับการเติบโตแบบฟ้าแลบของระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง หรือที่เรียกว่า ระบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong executive system) ในขอบเขตทั่วประเทศ จึงรีบตัดสินใจในช่วง 1 เดือนของปีที่ยึดอำนาจได้ (ตุลาคม พ.ศ. 2549) ดึงผู้ใหญ่บ้านและกำนันมาเป็นพวก ด้วยการให้อยู่ในตำแหน่งยาวนานจนถึงเกษียณอายุ ไม่ต้องมีการเลือกตั้งให้เสียเวลาอีก และยังเพิ่มเงินเดือนให้ถึง 100% อีกด้านหนึ่ง แม้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะขึ้นมามีอำนาจหลังจากนั้น แต่ก็คงเห็นว่า 1. ไม่ควรรีบแก้ไขปัญหานี้ เพราะมีแต่จะทำให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลจากกลุ่มกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ เป็นการสร้างความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไม่จำเป็นในสถานการณ์ที่ตนเองเพิ่งกลับมามีอำนาจ หรือ 2. มองไม่เห็นว่าเป็นปัญหาทางการเมือง

อนึ่ง หลังจากที่ได้เกิดการเลือกตั้งนายก อบจ. ขึ้นในขอบเขตทั่วทั้งประเทศ ในปี พ.ศ. 2547 จังหวัดมีผู้นำ 2 คนเกิดขึ้นพร้อมกัน แบบที่สังคมไทยอาจเรียกว่า “เสือ 2 ตัวอยู่ในถ้ำ

เดียวกัน” วิธีการมองอย่างที่สอง ก็สามารถเข้าไปพิจารณาได้ว่า ผลของการอยู่ร่วมกันเป็นอย่างไร

ที่ผ่านมา ยังไม่เคยเห็นการศึกษาค้นคว้าห้วงนี้อย่างเป็นระบบ แต่ปรากฏการณ์หนึ่งที่เราเห็นได้ชัดเจน ก็คือ ความสงบทางการเมือง ไม่มีจังหวัดใดที่ได้แสดงให้เห็นว่ามีผู้นำจากการเลือกตั้งที่โดดเด่น เป็นที่กล่าวขวัญกันทั่วประเทศ สมควรที่จะมีผลงานมากขึ้น (เช่น หาทางแก้ไขระบบการบริหารเพื่อให้นายก อบจ. (อย่างน้อยคนนี้) ให้ได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดคนแรกที่เป็นประชาชนต่างจังหวัดได้เป็นคนเลือก)

ปรากฏการณ์ “เสือ 2 ตัวอยู่ในถ้ำเดียวกันได้” นับเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย ไม่ใช่เพราะการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมใดๆ แต่เป็นปัญหาโครงสร้างอำนาจเช่นที่ได้กล่าวมาแล้ว นั่นคือ แม้ว่านายก อบจ. จะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในจังหวัดนั้นๆ แต่อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานกลับมีข้อจำกัดมาก (และก็ยังไม่เคยมีนายก อบจ. คนใดออกมาเปิดเผยเรื่องนี้ เข้าใจว่ายังไม่มีนักข่าวหรือนักวิชาการคนใดให้ความสนใจในเรื่องนี้)

4 ปีผ่านไปหลังการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงครั้งแรก จนถึงขณะนี้ ก็ยังหาหลักฐานไม่ได้ว่ามีนายก อบจ. คนเดิมที่ท่าน ที่ได้รับเลือกตั้งให้กลับไปดำรงตำแหน่งอีก (Re-elected) มี หน้าใหม่กี่คน แต่ที่ชัดเจนก็คือ ไม่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรง ปรากฏเปิดเผยระหว่างผู้ว่าฯ แต่งตั้งกับนายก อบจ. เลือกตั้ง – เลือ 2 ตัวในถ้ำ (จังหวัด) นั้น

มีข้อเท็จจริงที่ดำรงอยู่ 3 ข้อที่ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการ ปกครองท้องถิ่นและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของ ไทยเป็นความสลับซับซ้อนที่ไม่อาจสรุปหาต้นเหตุได้ในเวลาอัน สั้น ข้อที่หนึ่ง นี่เป็นครั้งแรกของการออกมาหาเสียงระดับของ นายก อบจ. ที่ก้าวขึ้นมาจาก สมาชิกสภา อบจ. (ส.อบจ.) หรือ ส.ส. เป็นจังหวัดที่คุ้นชินมานานกับการเลือกตั้งที่อาศัยเส้นสาย ความสัมพันธ์, ระบบอุปถัมภ์, พรรคการเมืองระดับชาติ, ความ แข็งแกร่งของระบบราชการ, และกำลังทรัพย์ในการระดม ทรัพยากรทางการเมือง ฯลฯ ที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ ช่วงปี พ.ศ. 2547 ที่มีการเลือกตั้ง นายก อบจ. ครั้งแรกใน ประวัติศาสตร์การเมืองระดับท้องถิ่น เป็นปีที่พรรคไทยรักไทย กำลังจะก้าวเข้าสู่จุดที่มีอำนาจและได้รับความนิยมนอย่างสูงจาก ประชาชน

ข้อที่สอง โดยโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
โครงการต่างๆ ที่นายก อบจ. เสนอขึ้นมา ก็จะต้องได้รับการ
อนุมัติโดยผู้ว่าฯ แต่งตั้ง หมายความว่าในทางปฏิบัติ นี่มิใช่การ
ต่อสู้แข่งขันกันระหว่างเสือ 2 ตัว แต่ดูเหมือนจะมีการต่อสู้
แข่งขัน แต่ที่แท้ไม่ใช่ เป็นเพียงเสมือนลูกชายคนโตที่ต้องไปขอ
อนุญาตจากคุณพ่อที่จะทำกิจกรรมอันหนึ่งอันใด โดยที่พ่อเป็น
ผู้ใหญ่โดยตำแหน่ง ส่วนลูกชายจะต้องเป็นคนออกไปเดินสายหา
เสียงและสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกับประชาชนอยู่เสมอๆ เท่า
นั่นเอง ในแง่นี้ การเปรียบเทียบเรื่องเสือ 2 ตัวในถ้ำจึงเป็นการ
เปรียบเทียบที่ผิด เพราะไม่มีเสือ 2 ตัว เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่า
เทียมกัน คนหนึ่งมีอำนาจอนุมัติ คนหนึ่งมีหน้าที่ต้องไปขอ
อนุมัติในทุกๆ ครั้ง คนแรกมาจากการแต่งตั้ง ส่วนคนหลังมาจากการ
เลือกตั้ง ที่มาของอำนาจในสังคมไทยแบบประชาธิปไตย
หรือแบบอำมาตยาธิปไตยยังต้องพิจารณาความเป็นมาทาง
ประวัติศาสตร์อย่างมาก ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ข้อที่สาม ผู้ว่าฯ แต่งตั้งในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย
มีตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอ ที่จะต้องบูรณาการงานบริหารจังหวัด
ทุกๆ ด้านให้เป็นเอกภาพ และงานทั้งหมดจะต้องดำเนินการให้
สัมฤทธิ์ผลภายใต้ นโยบายของพรรคไทยรักไทย ที่มี พ.ต.ท.

ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ในแง่นี้ เราต้องพิจารณาเรื่อง
ผู้ว่าฯ แต่งตั้งที่เป็นผู้ว่าฯ ชีอีโอ กับนายก อบจ. ที่มาจากการ
เลือกตั้งตามกระแสการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง ของ
นายกเทศมนตรีทุกๆ เทศบาล และนายก อบต. แต่ไม่ได้เกิดจาก
การณรงค์ของประชาชนทุกๆ จังหวัด เพื่อให้ นายก. อบจ. มา
จากการเลือกตั้งโดยประชาชน และเชื่อกันว่าการแก้กฎหมายให้
นายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยพรรค
ไทยรักไทย และกระทรวงมหาดไทย ก็คงเป็นความเห็นร่วมกัน
บนพื้นฐานของ 2 เหตุผล คือ 1. พรรคไทยรักไทยกำลังได้รับ
ความนิยมมาก ใครๆ ก็อยากได้เป็น ส.ส. ของพรรคนี้ และพรรค
มีความจำเป็นที่จะต้องกระจายกำลังคนออกไปทำงานด้านอื่นๆ
เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกันในงานด้าน ส.ส. การให้นายก อบจ.
มาจากการเลือกตั้งจึงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างหนึ่ง
และ 2. กระทรวงมหาดไทยย่อมเห็นแล้วว่าตราบไคที่ผู้ว่าฯ ยังคง
ควบคุมอำนาจทุกอย่างไว้ แม้ว่านายก อบจ. จะมาจากการเลือกตั้ง
และมีความชอบธรรมทางการเมือง แต่ก็ไม่มีอำนาจใดๆ ในทาง
การบริหารที่จะทำให้นายก อบจ. ขึ้นมาเทียบชั้นกับผู้ว่าฯ แต่งตั้ง
ได้

ข้อที่สี่ ในที่สุดการยึดอำนาจล้มรัฐบาลพรรคไทยรักไทยก็เกิดขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 หรือเกิดขึ้นหลังจากที่นายก อบจ. เลือกตั้งคนแรกในทุกๆ จังหวัดเข้าไปบริหารงานได้ 2 ปีครึ่ง (มีนาคม พ.ศ. 2547-กันยายน พ.ศ. 2549) ในยุคสมัยของพรรคไทยรักไทยครองอำนาจ ผู้ว่าฯ แต่งตั้ง-ซีอีโอ ก็เป็นผู้ที่ต้องนำนโยบายหลักๆ ของรัฐบาลไปปฏิบัติอยู่แล้ว และเมื่อเกิดการยึดอำนาจขึ้นอีกครั้ง มีรัฐบาลแต่งตั้งเกิดขึ้น อำนาจย่อมกลับไปกระจุกอยู่ที่ผู้ว่าฯ แต่งตั้ง, กระทรวงมหาดไทย, และรัฐบาลแต่งตั้งมากขึ้นไปอีก

ด้วยเหตุนี้ เมื่อตำแหน่งนายก อบจ. เลือกตั้งครบวาระในเดือนมีนาคม 2551 และมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (หมายถึงการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง) จึงแทบไม่มีความหมายใดๆ ในเมื่อประชาชนจำนวนมากอาจสับสนด้วยซ้ำไปว่า เลือกตั้งกับแต่งตั้งต่างกันอย่างไร นายก อบจ. ที่ได้เดินสายหาเสียงกับประชาชนทั้งจังหวัดได้สร้างกิจกรรมใดบ้างที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยกินได้ – Edible democracy” อย่างที่พรรคไทยรักไทยได้ทำไว้ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่

วิธีการมองอย่างที่สาม มองลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลาที่สั้นที่สุด คือ 2 ปีครึ่ง จากวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 จนถึง ต้นเดือนธันวาคม สกเดียวกัน แม้จะเป็นช่วงเวลาที่สั้นเมื่อเทียบกับระยะผ่าน 2 ช่วงแรก แต่ปรากฏว่า เป็นช่วงเวลาที่การปกครองท้องถิ่นประสบปัญหาอย่างรุนแรง

เริ่มต้นด้วยประกาศกฎอัยการศึกในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และต่อมามีคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่สั่งห้ามการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยให้บุคคลที่ครบวาระอยู่ในตำแหน่งต่อไปในฐานะรักษาการแทน เท่ากับนับตั้งแต่วันที่ยึดอำนาจมาจนถึงขณะนี้ นอกจากจะไม่มี การเลือกตั้ง การหาเสียง และการเปลี่ยนตัวนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ก็ยังไม่มี การชุมนุมใดๆ ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมเพื่อฟังคำปราศรัยหาเสียง หรือ การชุมนุมที่รัฐบาลเห็นว่า มีลักษณะทางการเมือง

ความเงียบงันของภาคประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายต่อคำสั่งดังกล่าว ด้านหนึ่ง อาจช่วยอธิบายได้ว่า แนวคิดการมีนายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้นยังไม่ได้สร้างความประทับใจ

ให้แก่ประชาชนมากพอ หากประชาชนจำนวนมากคิดว่า “จะมีการเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้” เมื่อนั้น ก็คงต้องยอมรับระยะผ่านของการปกครองโดยประชาชน และของประชาชนยังต้องใช้เวลาอีกนาน

อีกประเด็นหนึ่งได้แก่ การควมรวมองค์กรปกครองท้องถิ่น (Amalgamation) ก็เพราะในอดีต การจัดตั้ง อปท. มีขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก เช่น อบต. และเทศบาลตำบลที่มีจำนวนประชากร 1-4 พันคน ทั้งมีรายได้ (ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน) ระหว่าง 20-40 ล้านบาท มีจำนวนถึง 910 แห่ง จากจำนวน อปท. ทั้งหมดราว 6,000 แห่ง แน่นอน เมื่อจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมามากมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 หากจะมีการยุบรวม ก็ย่อมจะมีคนจำนวนหนึ่งที่สูญเสียตำแหน่ง กระทั่งตกงานไปเลย นี่คือการยากลำบากในรัฐประชาธิปไตย ที่จะมีคนคัดค้านมากทีเดียว และกลายเป็นโอกาสอันหนึ่งของรัฐบาลแต่งตั้ง ที่จะต้องรีบดำเนินการ เพื่อให้รัฐบาลลดค่าใช้จ่ายลงไปได้^{xv}

กล่าวในแง่นี้ การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่านของรัฐไทยมีลักษณะค่อยๆ พัฒนาขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงระยะยาวของยุคเลือกตั้ง (พ.ศ. 2538-2549)

แม้จะมีการหยุดชะงักบ้างในบางช่วงเพราะเป็นการเปลี่ยนจากระบบการเลือกตั้งไปสู่ระบบการแต่งตั้ง แต่หลังจากเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา การปกครองท้องถิ่นไม่เพียงแต่ต้องเผชิญกับภาวะชะงักงัน หากยังมีลักษณะหยุดเพื่อให้หมดบทบาทและความสำคัญ จนกระทั่งอาจถูกยกเลิกไปในอนาคต ถ้าหากระบบการแต่งตั้งยังคงดำรงอยู่ต่อไปอีก 1-2 ทศวรรษข้างหน้า

บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นในระยะผ่านอาจมองได้ เป็น 3 ระยะ ถ้าเป็นระยะยาวจาก พ.ศ. 2435 – 2559 หรือ 120 กว่าปี อาจพูดได้ว่าเป็นระบบการปกครองที่รัฐที่เข้มแข็งใช้ความได้เปรียบนั้นกดทับและทำลายท้องถิ่นมาเป็นลำดับเรื่อยมา ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจในรัฐที่เป็นกึ่งเมืองขึ้นได้ใช้โอกาสที่รอบบ้านเป็นรัฐอาณานิคม เข้าวบรวมดินแดนทั้งหมดแบบมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงดินแดนและผู้คนในดินแดนเหล่านั้นให้เหมือนตนเองทุกๆ ด้าน ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภาษา และศิลปวัฒนธรรม ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์มากเกินไป (An over-centralized state) เช่นนี้ ถือกำเนิดและพัฒนาใน

ยุคค่าและยึดครองอาณานิคม ซึ่งส่งผลให้เกิดสภาวะรัฐเข้มแข็งมาก และสังคมอ่อนแอ มีลักษณะพึ่งพิงสูงมาก

ครั้งสงครามโลกครั้งที่ 2 อุบัติขึ้น และกลายเป็นปัจจัยให้รัฐอาณานิคมต่างๆ ลุกขึ้นต่อสู้เพื่อเอกราช การเติบโตของค่ายสังคมนิยมกลับส่งผลให้เกิดอีกด้านหนึ่งต่อรัฐไทย นั่นคือ การใช้ไทยเป็นฐานสำคัญในการต่อต้านการขยายตัวของค่ายสังคมนิยม นั่นคือ ปัจจัยภายนอกเข้ามาร่วมมือกับปัจจัยภายในก่อสร้างระบบอำนาจนิยมให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ด้วยการรักษาระบบการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคม และศิลปวัฒนธรรมแบบเดิมให้แข็งแกร่งต่อไปอีก การเติบโตของกรุงเทพฯ จนกลายเป็นเอกนคร (Primate city) ซึ่งมีความแตกต่างอย่างมากในด้านจำนวนประชากรกับเมืองอันดับ 2 (เช่น อุบลราชธานี นครราชสีมา ขอนแก่น และเชียงใหม่) ถึง 30 ต่อ 1 (กรุงเทพฯ มีประชากรราว 12 ล้านคน เทียบกับตัวเมืองที่เอียนนามามีประชากรไม่เกิน 4 แสนคน

กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของชีวิตทุกๆ มิติของประเทศไทย ก็คือผลพวงของการกระจุกอำนาจทุกๆ ด้านไว้ที่กรุงเทพฯ และความอ่อนแอของท้องถิ่นนั่นเองที่ทำให้เมืองอื่นๆ เติบโตอย่างไม่

สมดุลกับเมืองหลวง เช่นเดียวกับความใหญ่โตแบบผิดปกติของเมืองหลวงแห่งนี้ และเมื่อระบบนี้ดำรงอยู่ต่อไป ปัญหาต่างๆ ที่ประดังเข้าใส่กรุงเทพฯ ก็ได้ทำให้ความเจริญหลังไหลไปแออัดที่เชียงใหม่ ซึ่งก็มิได้เกิดการวางแผนใดๆ แต่เป็นความเห็นชอบร่วมกันของผู้ได้เปรียบจากกรุงเทพฯ ที่จะแสวงหาแหล่งกระจายทุนออกไป ในเมื่อกรุงเทพฯ ไม่อาจเติบโตได้มากกว่านี้ หรือจำเป็นต้องหาที่ใหม่รองรับเพื่อคุณภาพของชีวิตที่ดีกว่า หรือมีทุนมากพอเพื่อที่จะหาแหล่งลงทุนและบ้านพักตลอดจนสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ ที่แตกต่างไปจากกรุงเทพฯ ^{xvi}

การเติบโตและความเข้มแข็งแบบสัมพัทธ์ของระบอบประชาธิปไตยในรัฐไทยเพื่อตอบสนองความต้องการของคนรุ่นใหม่และทุนจากต่างชาติเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระยะเวลาของรัฐบาลเลือกตั้งในรัฐนี้ยืดยาวออกไป เมื่อเทียบกับช่วงเวลาที่สูงในอดีต และนั่นจึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่เติบโตใหญ่มากขึ้นเป็นลำดับ

การปะทะกันและความพยายามอย่างมากที่จะสกัดกั้นกระทั่งทำลายการเติบโตของระบอบประชาธิปไตยทั้งระดับชาติและท้องถิ่นในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในสังคมโลก

ยุคปัจจุบัน ที่พม่าและอินโดนีเซียได้สลัดโซ่ตรวนออกไปแล้ว
จึงเป็นคำถามสำคัญมากกว่า รัฐไทยจะอยู่อย่างไรในสภาวะดังกล่าว
และจะมีการปรับตัวอย่างไรเพื่อให้สิ่งที่รัฐไทยสร้างมาในช่วง 3
ทศวรรษหลังมีแต่แนวโน้มของสังคมสมัยใหม่ที่เปิดทางให้การ
เปิดกว้าง การเคารพซึ่งกันและกัน เสมอภาค การมีส่วนร่วม
จากทุกๆ ฝ่าย ความโปร่งใส การตอบสนอง ตลอดจนคุณธรรม
อันเกิดจากระบบนิติรัฐ (Rule of Law) ได้มีโอกาสแสดงบทบาท
มากขึ้นๆ

ระยะผ่านอาจยาวนานออกไป เมื่อคิดถึงฐานเดิมที่เป็น
ระยะผ่านยาวนานไม่เหมือนรัฐอื่นๆ มีความชัดเจนมาก เพียงแต่
ว่าจะมีปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในใด ที่เห็นว่ามีคามจำเป็น
ที่จะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ก้าวทันโลกที่นับวันจะ
เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว.

3 ธันวาคม 2559.

** ธเนศวร์ เจริญเมือง ศาสตราจารย์ อาจารย์พิเศษวิชาการปกครอง
ท้องถิ่น, การพัฒนาประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, และ
วิชาโลกาณัฐ-ปฏิลोकานัฐ/สยามานัฐ-ล้านนาณัฐ คณะรัฐศาสตร์

และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และผู้ประสานงานศูนย์
ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยและเทศาภิบาล – ศพปท. (Center for
Democratization and Localization Studies – CDLS)

เชิงอรรถท้ายบท

ⁱ Patricia L. McCarney, 3rd ed. **The Changing Nature of Local Government in Developing Countries**. Toronto: Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto and International Office, Federation of Canadian Municipalities, 1996 p. 5

ⁱⁱ Chang – hyun Cho and Roswitha Rothlach, eds, **Local Self – Government: A Comparative Approach**. Seoul: Center for Local Autonomy, Hanyang University, 1988, pp. 1-55.

ⁱⁱⁱ C. Andrew & M. Goldsmith, “From local government to local governance, and beyond,” **International Political Science Review**. 19 (2) 1998: pp. 101-117.

^{iv} โปรดดู J.A. Chandler, **Local Government Today**. 2nd ed. Manchester: Manchester University Press, 1996 and Richard S. Grayson, **British Politics**. 2nd ed. London: Oneworld Publications, 2016

^v ขาววิทย์ เกษตรศิริ, **อยุธยา ประวัติศาสตร์และการเมือง**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542 หน้า 3-31

^{vi} ชงชัย วินิจจะกูล, โคมน์หาราชาชาตินิยม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2559 หน้า 21-54

^{vii} เตช บุนนาค, ผู้แต่ง, แปลโดย ภรณ์ กาญจนนัยจิตติ, การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2532 และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, สิงหาคม 2535

^{viii} ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย. พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรกฎาคม 2542 หน้า 136-146

^{ix} โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2543 และ ธเนศวร์ เจริญเมือง, บก. เลือกดั่งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น ม.ช. ธันวาคม 2536

^x โปรดดูตัวอย่างความยุ่งยากของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอันเกิดจากปัจจัยท้องถิ่นและปัจจัยระดับชาติ โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจยิ่งนาน ยิ่งสร้างความซับซ้อนให้แก่ตัวระบบเองจนยุ่งเหยิง และในที่สุด บุคคลที่มีผลประโยชน์อยู่ในระบบนั้นก็มีบทบาทเสียเองในการช่วยปกป้องไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาที่สำคัญ. วิลาวัณย์ หงษ์นคร, ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น: กรณีการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมือง

เชียงใหม่ (พ.ศ. 2545-2549). วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ร.ม. คณะ

สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. กุมภาพันธ์ 2551

^{xi} โปรดคู สุกัญญา คุณชยขัย, **บทบาทการเมืองภาคประชาชนของภาคี**

ขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง. การค้นคว้าแบบอิสระ สาขาวิชาการเมือง

และการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, ม.ช. กรกฎาคม 2558

^{xii} ธเนศวร์ เจริญเมือง, **เชียงใหม่ในทศวรรษหน้า: เลือกตั้งนายกเทศมนตรี**

โดยตรง. โครงการชุดท้องถิ่นของเราลำดับที่ 9 โครงการศึกษาการปกครอง

ท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ ม.ช. กันยายน 2542 และ ธเนศวร์ เจริญเมือง,

เทศบาลในทศวรรษหน้า: เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. เชียงใหม่: คณะ

สังคมศาสตร์ ม.ช., ตุลาคม 2542 จัดพิมพ์โดยสมาคมสันนิบาตเทศบาล

แห่งประเทศไทย.

^{xiii} ธเนศวร์ เจริญเมือง, **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540.**

กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, มกราคม 2548, คำแถลงในการจัดพิมพ์

ครั้งที่ 5

^{xiv} วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, **15 ปี การกระจายอำนาจของไทย.**

กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมการและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, คณะรัฐศาสตร์

จุฬา. มกราคม 2558.

^{xv} ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์, “การควมรวมท้องถิ่น” **มติชนรายวัน.** วันพุธที่ 30

พฤศจิกายน 2559 หน้า 15.

^{xvi} โกวิท พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ใน**

อนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, พฤษภาคม 2555

บทที่ 12 กรุงเทพมหานคร.

